

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11701 *Sala Primera. Sentencia 187/2015, de 21 de septiembre de 2015. Recurso de amparo 1388-2013. Promovido por don Manuel Ramón Domínguez Benítez respecto de la resolución sancionadora dictada por la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, de 18 de enero de 2010, y las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia desestimatorias de su impugnación. Vulneración del derecho a la libertad de expresión en conexión con el derecho a la defensa: funcionario público sancionado por las afirmaciones vertidas en su denuncia de acoso en el trabajo.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1388-2013, promovido por don Manuel Ramón Domínguez Benítez, representado por el Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas, y asistido del Letrado don José Mateos Martínez, contra la resolución de 18 de enero de 2010 del Director General de Recursos Humanos, dictada por delegación del Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, así como contra la Sentencia núm. 928/2012, de 11 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y el Auto de 5 de febrero de 2013, de la misma Sección y Sala. Han comparecido y formulado alegaciones el demandante de amparo y el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 8 de marzo de 2013, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal, un escrito de don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales y de don Manuel Ramón Domínguez Benítez, interponiendo recurso de amparo contra la resolución administrativa y las judiciales citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta este amparo son los siguientes:

a) El ahora demandante de amparo fue objeto de un procedimiento disciplinario. En el trámite vista y audiencia presentó un escrito de 3 de octubre de 2008 en el que realizaba una serie de afirmaciones, alegando que estaba siendo objeto de acoso laboral.

b) Tras la presentación del mencionado escrito fue objeto de una visita de varios inspectores que el entendió venía provocada por el anterior escrito, por lo que presentó un nuevo escrito de 20 de octubre de 2008 en el que realizaba nuevas afirmaciones reiterando el acoso laboral que, en su opinión, venía sufriendo por parte de determinados funcionarios.

c) Se inició, entonces, un nuevo procedimiento disciplinario que culminó en la resolución de 18 de enero de 2010, del Director General de Recursos Humanos, dictada por delegación del Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, que imponía al demandante una sanción global de veintitrés meses de suspensión de funciones, por la comisión de ocho faltas disciplinarias graves, tipificadas en los apartados e) y ñ) del art. 7.1 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. Las manifestaciones incluidas en los escritos de 3 y 20 de octubre de 2008 constitutivas de las conductas tipificadas como grave desconsideración con otros funcionarios, y como grave atentado a la dignidad de otros funcionarios, por las que resultó sancionado, son las siguientes:

«Si la Consejería de Educación está esperando que esta parte ceda al acoso al que me está sometiendo el inspector, primero metiéndole mano a mis nóminas, y luego abriendo dos expedientes simultáneos.»

«Pero para chapuzas que le pregunten al inspector. En julio de 2007 elaboró unos informes... Para que no me percatara de la chapuza no incluyó los justificantes firmados por el director y me envió las notificaciones de otra persona mientras que las mías fueron enviadas a otro instituto.»

«El inspector había entregado a los inspectores una batería de preguntas redactadas de forma que fuera posible dilucidar la existencia de acoso laboral.»

«Esta parte interpreta la visita de los inspectores citados en el encabezamiento de este escrito con la excusa de realizar una simple entrevista, como una trampa más urdida por el inspector con el fin de resarcirse de dicha acusación.»

«Cuando la sed de venganza del inspector parecía estar saciada...»

«El segundo de ellos dando instrucciones desde su teléfono móvil al instructor.»

«Por si fuera poco utilizó al inspector como una especie de marioneta en la instrucción del expediente dirigiéndole con su teléfono móvil.»

«La persona que firma el escrito no es el director sino alguien con su firma muy parecida a la de éste.»

«Si la carta publicada revestía tal gravedad ¿por qué no se me abrió el expediente en el momento de su publicación? ¿es que el inspector se la guardó como un as en la manga para sacarla de forma inopinada, cobarde y a traición para abrirme el expediente?»

«Como uno de los inspectores estaba ocupado con la instrucción de mi expediente, se nombra inspector para este a... quien es posible que guardase una relación de amistad con el inspector de esta forma él podría utilizar a aquél a su antojo para atacarme. No se sabe si la decisión fue por sorteo o personal de inspector.»

«Durante la realización de la prueba de griego en el campus noté que el miembro del tribunal D. se situó a escasa distancia de mi pupitre y no paraba de vigilarme. A continuación se desplazó a mi asiento la presidenta para revisar mis objetos personales que deposité en una mesa anexa. Parecía como si los miembros del tribunal tuvieran órdenes de la inspección para expulsarme de la prueba escrita y así excluirme de la lista de interinidad», «¿habrá tenido que ver el inspector en mi exclusión de las oposiciones?»

d) Contra la mencionada resolución el recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.7 de Murcia, de 21 de marzo de 2011, que anuló la resolución recurrida por no ser ajustada a derecho. En concreto, por entender que las sanciones no estaban adecuadamente motivadas, y que las aseveraciones o manifestaciones constitutivas de la conducta infractora sancionada, se habían realizado en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, en el marco de un procedimiento sancionador en el que ejercía su derecho a la defensa, denunciando un acoso laboral del que estaba convencido ser víctima.

e) Apelada esta Sentencia por la Administración demandada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia dictó Sentencia de 11 de diciembre de 2012 que, estimando el recurso de apelación y revocando la Sentencia apelada, declaró la conformidad a derecho de la resolución administrativa recurrida.

Considera la Sala que la resolución sancionadora, en su parte dispositiva, establece la correlación entre cada hecho probado y la sanción que se le impone, utilizándose en todo caso el término «conducta tipificada». La resolución sancionadora hace mención de cada uno de los hechos y a cada uno aplica el derecho, por lo que tiene razón la Administración apelante cuando señala que el apelado vertió ofensas o insultos en sus escritos que, de un lado, tuvieron el carácter de grave desconsideración y, de otro, hizo afirmaciones que suponían la imputación de delitos, lo que no es una mera apariencia sino una realidad. La argumentación de la Sentencia de instancia se basa en criterios jurisprudenciales que se refieren a los Abogados en el ejercicio de su profesión, pero la afirmación de una conducta tan indeseable como el acoso laboral no puede sustentarse en una íntima convicción sino en hechos acreditados.

f) El demandante de amparo interpuso un incidente de nulidad de actuaciones contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, que fue desestimado por Auto de la Sala de 5 de febrero de 2013, por entender que no había existido la incongruencia denunciada por el demandante de amparo. La Sentencia contenía, al parecer de la Sala, un suficiente razonamiento sobre la cuestión objeto de litigio, sin que este sea el cauce procesal, añadía, para revisar el contenido de la Sentencia.

3. El recurso de amparo denuncia las siguientes vulneraciones de derechos fundamentales, que atribuye por igual a la resolución sancionadora, y a la Sentencia y Auto de la Sala de lo contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia:

a) Alega, en primer lugar, la vulneración del derecho fundamental de libertad de expresión del art. 20 CE. Entiende que en los escritos por los que ha sido sancionado, se pone de manifiesto la queja de quien considera que los funcionarios (inspectores, el director de su Instituto y miembros del tribunal de oposiciones) han cometido actuaciones injustas destinadas a perjudicarlo pero no está seguro, por lo que se limita a invitar a las autoridades para que investiguen, en su propósito de no ser discriminado ni perjudicado. No se realiza ningún insulto gratuito, sino una denuncia de los hechos que podrían ser constitutivos de acoso laboral que no puede ser sancionada al tratarse del derecho a la libertad de expresión, tanto más cuando se ejercita en el seno de un procedimiento sancionador en el que juega el derecho a la defensa (art. 24.2 CE) y al que debe resultar de aplicación lo afirmado en relación sobre la libertad de expresión y el derecho a la defensa que ejercita el Letrado en el seno de un proceso judicial, siendo éste el canon a aplicar. En cualquier caso, y aun cuando hubiera existido un exceso en las afirmaciones, la radical desproporción de la sanción impuesta sería contraria a la doctrina de este Tribunal sobre el efecto desaliento, esto es, la reacción sobre el ejercicio excesivo de un derecho no puede producir por su severidad un sacrificio innecesario o desproporcionado por cuanto ello conllevaría un efecto desalentador del ejercicio de los derechos fundamentales implicados en la conducta sancionada.

b) En segundo lugar, alega que la sanción carece de motivación y ello se reitera por la Sala, así como vulnera el principio *non bis in idem*. En la resolución sancionadora no se justifica en lo más mínimo porqué la conducta puede reconducirse a las infracciones tipificadas, lo que reconoce la propia Sala al afirmar que carece de un discurso analítico sobre la conducta del apelado, pero aun así confirma la resolución sancionadora. La doctrina constitucional ha sido especialmente exigente en lo que atañe a la motivación de las sanciones, cuya omisión deja de ser un requisito formal reparable, para convertirse en una vulneración del art. 25.1 CE. En este contexto de falta de motivación se imponen dos sanciones por las mismas afirmaciones (las relativas a uno de los funcionarios), alegando dos faltas cuyos tipos se parecen como dos gotas de agua, sin que sea posible conocer la diferencia entre sí.

4. Mediante providencia 8 de septiembre de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó conocer el recurso de amparo y dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia, para emplazamiento a las partes en el procedimiento a efectos de su comparecencia.

5. El 30 de septiembre de 2014 el Letrado de la Comunidad Autónoma, actuando en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso constitucional.

6. Por diligencia de 24 de octubre de 2014, se tuvo por personado y parte al Letrado de la Comunidad Autónoma de Murcia, en representación de la Consejería de Educación, Formación y Empleo de la citada Comunidad Autónoma, y se dio traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para alegaciones.

7. Con fecha 29 de octubre de 2014, el demandante de amparo presentó sus alegaciones en el Tribunal Constitucional en las que, esencialmente, se remite a las manifestadas en el recurso de amparo.

8. El Letrado de la Comunidad Autónoma hizo lo propio el 13 de noviembre de 2014. Alega que no ha sido vulnerado el derecho a la libertad de expresión del demandante de amparo. Este derecho no ampara conductas que atenten contra el deber de respeto hacia los superiores, que todo funcionario tiene en base al principio de jerarquía, máxime si se tiene en cuenta que la libertad de expresión tiene para ellos un carácter restrictivo cuando se lleva a cabo en el ejercicio de sus cargos públicos. Las acusaciones se hicieron con la intención de descalificar públicamente la autoridad de sus superiores, en presencia del resto de profesores, al haberlas hecho con publicidad. La disconformidad o desacuerdo con la gestión del director puede tener otras vías de denuncia, sin llegar a la descalificación o desconsideración hacia los superiores jerárquicos. El actor tuvo ocasión de escoger las palabras y meditar las que quería usar y cuando lo dijo no actuaba ofuscado por el acaloramiento sino que lo hizo premeditadamente. La libertad de expresión no permite manifestar hechos que podrían ser constitutivos de delitos o faltas merecedoras de expediente disciplinario por sus descalificaciones. Rechaza asimismo la falta de motivación que se achaca también a la Sentencia y Auto, con invocación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las exigencias de motivación de las resoluciones judiciales, que se habrían cumplido en este caso. Concluye finalmente, que no ha existido lesión alguna de su derecho a la tutela judicial efectiva, pues ambas resoluciones, Sentencia y Auto, están fundadas en derecho.

9. La Fiscalía del Estado presentó sus alegaciones el 1 de diciembre de 2014. Tras resumir los antecedentes de hecho, señala que estamos, en realidad, ante un recurso de amparo del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pues aunque se recurren tanto la resolución administrativa como las resoluciones judiciales, las lesiones que imputa a éstas se deben a no haber reparado las vulneraciones del derecho fundamental, ocasionadas por la resolución administrativa sancionadora (STC 70/2012, FJ 2). Prosigue señalando que debe analizarse, en primer lugar, la vulneración del derecho a la libertad de expresión del art. 20.1 a) CE, en relación con el derecho de defensa, ya que si las expresiones por las que fue sancionado el recurrente estuvieran amparadas por este derecho, no sería necesario entrar en el análisis de las restantes lesiones constitucionales denunciadas.

Las manifestaciones realizadas por el demandante de amparo, constitutivas de la conducta infractora sancionada, fueron realizadas en dos escritos, el primero en el trámite de alegaciones en un expediente disciplinario del que estaba siendo objeto, el segundo como consecuencia del primero. Estas alegaciones se realizaron con la finalidad de denunciar un posible acoso laboral por parte de un inspector y de otras personas relacionadas con el expediente que se seguía por la Administración educativa.

Considera que el canon a aplicar es el de la libertad de expresión en relación con el derecho de defensa pues, aunque las manifestaciones se realizaron en un procedimiento sancionador y no en un proceso judicial, el derecho de defensa es ejercitable en su seno, tal y como este Tribunal ha reconocido en la STC 59/2014. Así, lo que la Sala afirma es contrario a lo manifestado por la doctrina constitucional siendo el canon a aplicar el relativo al derecho de defensa (STC 102/2001, FJ 4). Esta doctrina es predicable al derecho sancionador administrativo, pues se trata en ambos casos del ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Deben tenerse en cuenta a estos efectos una serie de aspectos que resultan relevantes: a) el demandante de amparo es un funcionario público interino lo que repercute en el alcance de su derecho de libertad de expresión, ya que implica que no sólo está sujeto como cualquier otro ciudadano a los límites de este derecho (STC 9/2007, de 15 de enero, FJ 4), sino también de los que derivan del vínculo de especial sujeción que le liga con la Administración pública y que responde a las necesidades de organización de la Administración, restricciones que deben ser proporcionadas y necesarias para el buen orden de la función pública; b) se trata de un profesor de griego; c) sus manifestaciones no han sido difundidas públicamente, por cuanto se plasman en sendos escritos dirigidos a la Administración con la finalidad de poner en su conocimiento unos hechos que tenían que ver con el expediente disciplinario que se le estaba instruyendo, y d) las expresiones se vertieron con ocasión de un procedimiento sancionador y en el ejercicio del derecho de defensa.

Esto señalado, pasa a valorar si ha existido la lesión denunciada, teniendo en cuenta la especial gravedad de las sanciones impuestas. Las afirmaciones se fundamentan en las expresiones vertidas en un primer escrito destinado a hacer valer el derecho de defensa en un procedimiento sancionador por lo que sus límites son más amplios. Las manifestaciones vertidas en el segundo escrito no son en sentido estricto manifestación del derecho de defensa, pero presentan una directa conexión con éste ya que las personas a que el sancionado imputa la posible conducta de acoso aparecen en el procedimiento disciplinario que se le seguía o en el proceso selectivo en que participó y estarían dirigidas, a juicio del recurrente, por el citado inspector, por lo que sus argumentos aparecen conectados con el buen fin del proceso sancionador. El marco en que se formulan es, pues, el del ejercicio del derecho de defensa.

Continúa examinando las expresiones que realiza el demandante de amparo, que reproduce literalmente. Considera que si bien alguna de esas expresiones puede afectar al buen nombre y desempeño profesional de alguno de los funcionarios mencionados y, por tanto, pueden ser calificadas de hirientes o molestas para algunos de sus destinatarios, la finalidad de las mismas no es otra que poner de manifiesto ciertas conductas que podrían afectar a su condición de funcionario interino o a sus aspiraciones de ser funcionario de carrera, esto es, unos hechos que a su juicio podrían ser constitutivos de acoso laboral, cuya denuncia es de interés público pues deber de la administración erradicar estas conductas. Estas denuncias sólo tienen efectos internos, pues en ningún momento son publicitadas más allá de su puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal siendo irrelevante que éste archivara la denuncia. En consecuencia, estas manifestaciones, realizados por quien no es Letrado de profesión, no es otra que defender unos derechos legítimos que afectaban a sus expectativas como funcionario interino y de acceso a la carrera funcional, siendo necesarios para su derecho a la defensa. Entiende, en consecuencia, que se habrían fundado en el derecho de libertad de expresión en ejercicio de su derecho de defensa, por lo que procede reconocer este derecho al demandante y anular la resolución sancionadora y la Sentencia de 11 de diciembre de 2012 que confirma dicha resolución.

10. Por providencia de 17 de septiembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante, don Manuel-Ramón Domínguez Benítez, reclama amparo ante la resolución de 18 de enero de 2010 del Director General de Recursos Humanos, dictada por delegación del Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, que sanciona con veintitrés meses de suspensión de funciones las manifestaciones por éste realizadas en dos escritos, así como ante la Sentencia de 11 de septiembre de 2012, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y el Auto, de la misma Sección y Sala, de 5 de febrero de 2013.

Se imputa a todas estas resoluciones la lesión del derecho a la libertad de expresión, por cuanto las aseveraciones o manifestaciones que han sido objeto de sanción disciplinaria se realizaron en el ejercicio de su derecho de defensa. Asimismo, denuncia la lesión de la motivación necesaria para las resoluciones sancionadoras, por cuanto no es posible conocer las razones que llevan a subsumir los hechos en las conductas infractoras tipificadas, así como del principio *non bis in idem*, por haber sido unos mismos hechos, esto es, unas mismas manifestaciones, objeto de dos sanciones. La Administración demandada rechaza la vulneración de las lesiones denunciadas, mientras que el Ministerio Fiscal considera que la resolución administrativa ha lesionado el derecho de libertad de expresión del art. 20.1 a) CE que asiste al demandante de amparo.

2. Antes de entrar en el análisis de las vulneraciones alegadas, resulta necesario realizar dos observaciones previas.

En primer lugar, cabe precisar que las lesiones de los arts. 20 y 25.1 CE, que la demanda de amparo achaca tanto a la resolución administrativa como a la Sentencia y Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, son, en realidad, imputables a la resolución administrativa sancionadora, habida cuenta de que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se limitó a no reparar las lesiones denunciadas ya desde la primera instancia del proceso judicial. Por su parte, la incongruencia de la Sentencia de la Sala, alegada en la nulidad de actuaciones y desestimada por Auto, no ha sido reiterada en este recurso de amparo. En consecuencia, aunque el encabezamiento y el suplico de la demanda de amparo hagan referencia a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, como quiera que no se denuncia ninguna lesión autónoma cometida por las resoluciones judiciales y la vulneración del art. 24.1 CE se hace depender, única y exclusivamente, de la confirmación por la Sala de la resolución administrativa presuntamente vulneradora de derechos fundamentales, cabe afirmar que estamos ante una lesión de derechos fundamentales ocasionada por un acto de la Administración pública (art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y como tal habremos de tratarla.

Ocurre, en segundo lugar, que la solución que ahora haya de darse a la lesión del derecho a la libertad de expresión denunciada permite perfilar o adecuar la doctrina constitucional recaída en torno a este derecho, en razón de las peculiaridades o elementos que concurren en este caso, lo cual, por otra parte, no es extraño en lo que atañe al mismo, habida cuenta de que sus límites deben ser precisados caso a caso, a la vista de los derechos y valores constitucionales que pueden verse afectados por su ejercicio. De ello constituye buena prueba la reciente STC 65/2015, de 13 de abril, FJ 1.

Son muchos, en efecto, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos al contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión cuando se plantea una colisión entre libertades *uti cives* de expresión, de un lado, y los derechos de la personalidad de quienes se ven afectados por su ejercicio, de otro. También los que abordan los límites que vienen a enmarcar este derecho cuando se ejerce por un funcionario público, que dependerán de manera decisiva del tipo de funcionario de que se trate, de si la actuación tiene lugar en calidad de ciudadano o de funcionario y si la misma pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores y compromete el buen funcionamiento del servicio (por todas, STC 101/2003, de 2 de junio, FJ 4; y sentencias en ella citadas).

Asimismo, este Tribunal se ha pronunciado sobre los límites de la libertad de expresión del personal de la Administración cuando se defienden derechos e intereses que le asisten como tal (entre otras SSTC 288/1994, de 27 de octubre, y 241/1999, de 20 de diciembre); también existe un acervo doctrinal sobre el contenido y límites de la libertad de expresión del Abogado en su función de defensa en un proceso judicial (por todas, STC 39/2009, de 9 de febrero. FJ 3, y Sentencias en ella citadas).

Sin embargo, pueden calificarse de aislados y no muy recientes los pronunciamientos que atañen a los límites del derecho de libertad de expresión cuando con él se trata no ya de defender un derecho o interés legítimo, sino de ejercer el derecho de defensa frente al *ius puniendi* de la Administración y, más en concreto, cuando se trata de personas unidas

a ella por una relación de sujeción especial (SSTC 120/1996, de 8 de julio, y 102/2001, de 23 de abril).

Nuestro pronunciamiento, sin duda, debe enmarcarse en esta última categoría, ya que lo que reclama el demandante de amparo es la aplicación del canon constitucional de la libertad de expresión que asiste a los abogados, a quienes ejercen este derecho cuando se encuentran inmersos en un procedimiento disciplinario, en el que el titular de la libertad de expresión actúa sin asistencia de Letrado. Precisamente por residir en ello la especial trascendencia constitucional de este recurso de amparo, abordaremos en primer lugar la lesión del art. 20 CE.

3. Alega el demandante que se ha vulnerado su derecho a la libertad de expresión ejercido en el ámbito de la defensa en un procedimiento disciplinario. Dado que la Sentencia de la Sala viene a afirmar, para rechazar el argumento en que se había basado la Sentencia de instancia, que «debe entenderse que la existencia de una conducta tan indeseable como el acoso laboral, no puede sustentarse sino en hechos, nunca en una íntima convicción», no estará de más recordar ahora la doctrina constitucional acuñada sobre la distinción entre la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y la libertad de información [art. 20.1 d) CE]. En resumen, la libertad de expresión «tiene su campo de proyección más propio en la manifestación de valoraciones o juicios que, es evidente, quedan al margen de toda confirmación o desmentido fáctico», mientras que la libertad de información «se orienta, sobre todo, a la transmisión o comunicación de lo que se tienen por hechos –susceptibles, entonces, de contraste, prueba o mentís–» (STC 63/2015, de 13 de abril, FJ 2).

Las manifestaciones por las que el demandante resultó sancionado fueron realizadas en sendos escritos de 3 y 20 de octubre de 2008. El primero de ellos recoge las alegaciones presentadas, una vez se le dio vista del expediente y en el plazo conferido para ello, en el procedimiento disciplinario que se estaba instruyendo contra él. Iban encaminadas a intentar demostrar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por la Administración al procedimiento disciplinario, cuya verdadera finalidad, entiende, es consumir el proceso de acoso de que está siendo objeto por parte de un determinado inspector, el director del centro y el propio instructor del procedimiento disciplinario que actuaría, a su parecer, al dictado del primero. El segundo escrito fue presentado ante el mismo órgano al que se dirigió el anterior, esto es, la inspección educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Murcia, a raíz de la visita de los inspectores, visita que el demandante consideró consecuencia inmediata de las declaraciones realizadas en el escrito anterior. Entiende el demandante de amparo, y así lo alegó, que la visita estaba deliberadamente preparada para concluir de ella la falta de acoso, de manera que, una vez demostrado que lo expuesto en el primer escrito carecía de fundamento, las afirmaciones realizadas en el trámite de vista y audiencia del procedimiento disciplinario que se le estaba instruyendo, no sólo no iban a ser tenidas en cuenta en aquél, sino que iban a ser objeto, además, de un nuevo procedimiento disciplinario, como así realmente ocurrió.

Así pues, el primero de los escritos se inscribe, formal y materialmente, en el ejercicio del derecho a la defensa en el procedimiento disciplinario. El segundo de ellos, dirigido al mismo órgano administrativo, aunque no se realizó en el trámite de audiencia, está directamente relacionado con el anterior del que trae causa, por lo que debe inscribirse en este mismo marco. De hecho, cabe insistir, fue formulado tanto para conseguir el archivo del procedimiento ya incoado, como para evitar la apertura de un nuevo procedimiento disciplinario con motivo de ellas. Se trata, por tanto, de manifestaciones que no responden a una finalidad informativa general o destinada a un círculo más o menos amplio de destinatarios (STC 241/1999, de 20 de diciembre, FJ 3), sino dirigidas a hacer valer un derecho subjetivo del demandante cual es la defensa frente al *ius puniendi* de la Administración. En otras palabras, el art. 20.1 a) CE abarca el juicio crítico acompañado por una inclinación o vocación restringida al terreno de lo no difundido como es propio de este derecho cuando se conecta con la efectividad de otros derechos fundamentales y en concreto con el derecho a la defensa del art. 24.2 CE (STC 241/1999, FJ 3).

Cierto es que, en este caso, la manifestación de la propia opinión implica apoyarse en la narración de hechos, siendo así que la virtualidad defensiva de las opiniones manifestadas en el seno del procedimiento sancionador será mayor o menor según que los hechos de los que traigan causa dichas opiniones resulten o no acreditados. Pero ello no altera la naturaleza del derecho fundamental de libertad de expresión que consagra el art. 20.1 a) CE, que es el que en este caso podría haber sido vulnerado.

4. La libertad de expresión no es, sin duda, un derecho ilimitado. Al igual que cualquier otro derecho de libertad está sometido a los límites fijados o fundamentados en la Constitución con los que su ejercicio ha de ser coherente (STC 65/2015, de 13 de abril, FJ 3). Debe coordinarse no sólo con otros derechos fundamentales del mismo rango con los que puede entrar en colisión, sino también con otros valores constitucionales. Como ha señalado este Tribunal, aunque tras la Constitución no puede exigirse a los funcionarios una fidelidad silente y acrítica respecto a instancias superiores, su libertad de expresión puede estar sometida a límites. Si bien, en principio, los límites de este derecho son generales y comunes para todos los ciudadanos, no cabe descartar que puedan imponerse otros distintos a los funcionarios públicos en su condición de tales (STC 81/1983, de 10 de octubre, FJ 2).

Estos límites pueden venir dados por la garantía del principio de jerarquía al servicio del correcto funcionamiento del servicio, ya sea, dirá la STC 101/2003, FJ 4, por el grado de jerarquización o disciplina interna a que esté sometido cada tipo de funcionarios, ya lo sean en calidad de funcionarios o de ciudadanos, ya en razón de otros factores que hayan de apreciarse en cada caso. Así, existen determinados colectivos que, en virtud de la función que desempeñan al servicio de un objetivo constitucionalmente relevante, quedan sometidos a limitaciones específicas y jurídicamente más estrictas (STC 102/2001, de 23 de abril, FJ 3). Pero también pueden derivarse de otros valores constitucionales como la protección de la buena fe o especial confianza que une a las partes ligadas por una relación de servicio, cuando el personal de la Administración no ejerce funciones públicas en sentido estricto (STC 241/1999, FJ 4). No se trata, en cualquier caso, de límites generales o comunes para la libertad de expresión de todo el personal de la Administración pública, ni siquiera para todos los funcionarios, pues deben apreciarse en cada caso, a la vista de las concretas circunstancias.

Asimismo, este Tribunal ha señalado la vertiente cualificada del ejercicio de la libertad de expresión de los funcionarios, es decir, una libertad especialmente reforzada, cuando se utiliza como «instrumento necesario para la efectividad de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, y la defensa de un derecho e interés legítimo propio». De ahí que, cuando la defensa verbal lo sea de los propios argumentos y el ataque se dirija a la fundamentación y racionalidad jurídica del acto administrativo o de sus efectos, «para nada comprometen el respeto debido al órgano autor de aquél cuando es manifiesta su directa conexión con estrictos argumentos de legalidad, porque, por imperativo constitucional (art. 103 C.E.) el propio órgano que dictó el acto se halla también directa e inexcusablemente implicado en el cumplimiento de la ley» (STC 120/1996, de 8 de julio, FJ 10).

Las garantías procedimentales del art. 24.2 CE, son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto manifestación de la potestad punitiva del Estado. Son las garantías del derecho de defensa, que impone a la Administración no sólo el deber de comunicar al afectado la incoación del expediente sancionador, sino, además, que le dé la oportunidad de alegar en el curso del mismo lo que a su derecho convenga, así como de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes, (por todas SSTC 169/2012, de 1 de octubre, FJ 2, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3). Es por ello que una resolución administrativa sancionadora, a diferencia de las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos que conducen a actos desfavorables o restrictivos de derechos, es susceptible de vulnerar el art. 24.2 CE, lo que refuerza aún en mayor grado, «la potencialidad del derecho a la defensa en su proyección de derecho fundamental a la libertad de expresión, íntimamente entrelazados y concernidos» (STC 102/2001, FJ 4).

En definitiva, cuando la libertad de expresión sirve al derecho fundamental consagrado en el art. 24.2 CE, el canon aplicable debe ser el que este Tribunal tiene acuñado en relación al contenido de la libertad en el ejercicio de la defensa letrada, que la hace especialmente inmune a sus restricciones para la preservación de otros derechos y bienes constitucionales, estando condicionado, claro está, a esa funcionalidad de defensa y a que no suponga un detrimento desproporcionado de los derechos de los demás partícipes en el proceso y la integridad del proceso mismo (STC 39/2009, FJ 3). Y aunque si bien es cierto que, tratándose del procedimiento administrativo sancionador, la libertad de expresión no guarda relación alguna con el adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento de la función que les atribuye el art. 117 CE (STC 39/2009, FJ 3), adquiere sin embargo especial relevancia su directa vinculación con el derecho a la defensa frente al poder punitivo del Estado, ya se atribuya los órganos jurisdiccionales del orden penal o a la Administración.

Debemos, aún, dar un paso más en la determinación del canon aplicable a la libertad de expresión como instrumento del derecho de defensa en un procedimiento sancionador, cuando se trata de un procedimiento disciplinario, habida cuenta de la relación de especial sujeción en que se encuentran los funcionarios y de los especiales deberes que se les imponen en razón de esta condición. Este Tribunal tiene afirmado que las llamadas relaciones de sujeción especial no son 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 ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (STC 81/2009, de 23 de marzo, FJ 5). En lo que respecta al derecho de defensa en el procedimiento disciplinario, este Tribunal no ha establecido modulación o matización alguna debida a la relación de la especial sujeción en la que se encuentra el funcionario, pues el entendimiento de la libertad especialmente reforzada por su inmediata conexión con otro derecho fundamental, es perfectamente trasladable a los supuestos en los que es el propio afectado quien asume su defensa, por no ser preceptiva la asistencia letrada, como ocurre cuando la «impugnación en vía de recurso administrativo se hallaba dirigida contra un acto de la administración que imponía sanción disciplinaria, y que fue ejercida por militar carente de la condición de Letrado, lo que refuerza en mayor grado, si cabe, la potencialidad del derecho a la defensa en su proyección con el derecho fundamental a la libertad de expresión, íntimamente entrelazados y concernidos» (SSTC 102/2001, FJ 4, y 39/2009, de 9 de febrero, FJ 3). Es por ello que la interpretación de los preceptos que tipifican infracciones disciplinarias que generan un riesgo para la libertad de expresión debe realizarse en el sentido de considerar que son sólo sancionables las manifestaciones o actitudes insultantes o descalificadoras, cuando esta se encuentra reforzada por ejercerse en el contexto del procedimiento disciplinario y con el ánimo de defensa, que es lo que este Tribunal tiene declarado para las sanciones impuestas a Letrados por las expresiones vertidas en el ejercicio del derecho de defensa (STC 231/2012, de 10 de diciembre, FJ 4). A ello debemos aún añadir que, como este Tribunal afirmó en las SSTC 110/200, de 5 de mayo, FJ 5, y 104/2011, de 20 de junio, FJ 6, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, su carácter de elementos esenciales del Ordenamiento jurídico permite afirmar que no basta con la constatación de que la conducta sancionada sobrepasa las fronteras de la expresión constitucionalmente protegida, sino que ha de garantizarse que la reacción frente a dicha extralimitación no pueda producir «por su severidad, un sacrificio innecesario o desproporcionado de la libertad de la que privan, o un efecto disuasor o desalentador del ejercicio de los derechos fundamentales implicados en la conducta sancionada».

5. Una vez seleccionado el canon aplicable al derecho de libertad de expresión que se reputa vulnerado en este proceso, sólo resta analizar si las expresiones realizadas por el demandante de amparo se encuentran amparadas por el derecho, en cuyo caso, la resolución administrativa impugnada lo habría vulnerado. Para ello, no bastará con realizar

un control externo de la valoración que la resolución sancionadora, confirmada por la Sala, ha realizado de los derechos y bienes afectados en este caso, ya que lo que corresponde a este Tribunal es examinar si la valoración de los derechos o valores constitucionales en colisión ha sido realizada de acuerdo con el contenido que a ellos corresponde (STC 43/2004, FJ 3).

Como señala la resolución sancionadora, los empleados públicos tienen, en su condición de tales, el deber de tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores, y a los restantes empleados públicos (art. 54.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el estatuto básico del empleado público. Consecuentemente, los apartados e) y ñ) del art. 7.1 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, tipifican como faltas graves, «la grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados» y «el atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración», cuya finalidad no es la de sancionar las conductas de los empleados públicos que, como la de cualesquiera otros ciudadanos, pudieran lesionar los derechos de la personalidad de terceros. Antes al contrario, estos deberes y las sanciones que conlleva su incumplimiento sirven para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios administrativos. No se trata, pues, de la colisión entre la libertad de expresión del funcionario y los derechos fundamentales de quienes han sido objeto de desconsideración o a cuya dignidad se haya podido afectar. Antes bien, el ejercicio de este derecho fundamental, en el caso que nos ocupa, se enfrenta con otros valores constitucionalmente merecedores de protección.

Las manifestaciones merecedoras de sanción, reproducidas literalmente en los antecedentes de esta Sentencia, guardan todas ellas, sin duda, una directa conexión con la argumentación defensiva, acertada o no desde el prisma de la legalidad ordinaria, pero al fin y al cabo seguida por el demandante de amparo en el proceso disciplinario, en cuyo seno y para cuyo archivo fueron realizadas, lo que puede concluirse a partir del contenido de ambos escritos.

El escrito de 3 de octubre de 2008, tras un primer expone en que explica qué es el acoso laboral y afirma que está siendo objeto del mismo por uno de los inspectores del servicio educativo, realiza, en el segundo expone, una serie de alegaciones dirigidas a acreditar que las pruebas aportadas al expediente disciplinario carecen de veracidad. Señala que no se ha aportado el control de firmas; que no se aporta el calendario de evaluaciones de septiembre ni existe constancia de que se haya entregado al profesorado; que presentó justificación de su ausencia por correo certificado; que el parte mensual de bajas se ha modificado *ex profeso* para incluir su nombre y faltas de asistencia, como así lo afirma el director del centro; que no se incorpora el parte de faltas de otro mes donde consta que no tuvo faltas de asistencia; que en todas las actas el número de asignaturas es mayor que el de profesores asistentes pero sólo el figura como ausente, que incluso se señala como profesor ausente en las reuniones en las que no tenía que estar; que la firma que figura en el acta del parte mensual de faltas parece haberse modificado para incluir su nombre en la lista de profesores ausentes, etc. Añade que para chapuzas le pregunten al inspector que entiende le está acosando, que ya realizó un informe en el que declaraba injustificadas faltas de asistencia y procedente el reintegro cuando no incluyó en el mismo los justificantes firmados por el director del centro y le envió las notificaciones de otra persona. Y por si fuera poco, el citado inspector está utilizando como una marioneta al instructor del procedimiento que se le estaba instruyendo. En el tercer expone señala que no hay pruebas en el expediente de su falta de asistencia durante los días de celebración de los exámenes a los que no asistió ningún alumno, sino solo del día de la evaluación, y que quien firma el escrito incorporado al procedimiento no es el director del instituto sino una persona con firma parecida al inspector que le está acosando. Concluye solicitando el archivo del expediente.

El segundo escrito, de 20 de octubre de 2008, se justifica por el demandante por la visita de los inspectores de educación a efectos de entrevistarle sobre la presunta denuncia por acoso laboral formulada contra el citado inspector. En él señala que no ha presentado ninguna denuncia por considerar que la Consejería no iba a ser imparcial. Que la visita se debe a las afirmaciones realizadas en el procedimiento disciplinario, a su decir, así lo

admiten los inspectores, pero es una trampa más urdida por el inspector con el fin de resarcirse de la acusación, pues si la presunta denuncia quedara sin fundamento podría ser sancionado por una falta grave o muy grave. Añade que se le están instruyendo dos expedientes disciplinarios, uno por las manifestaciones vertidas en una carta a la directora, donde denuncia unos hechos acaecidos en el centro donde presta servicios y otro, en el que realizó las alegaciones que han provocado la visita de inspección, en el que el propio inspector, a decir del demandante de amparo, le reconoció no tener experiencia en su tramitación, por ser el primero, de ahí la necesidad de tener que llamar al inspector al que se achaca el acoso. Termina explicando las conductas que considera constitutivas de acoso consistentes en la forma en que ha intervenido el citado inspector en los expedientes de que está siendo objeto y en su presunta intervención en el proceso selectivo.

En el contexto en que se lleva a efecto el ejercicio del derecho de defensa por el demandante de amparo, que carece de la condición de letrado y cuya pericia profesional –profesor de griego– no comprende conocimiento jurídico alguno, sus afirmaciones, que no fueron objeto de difusión pública, no pueden considerarse gratuitas o desconectadas de su defensa, antes bien, abundan directamente en los motivos por los que solicita el archivo del expediente sancionador. Las manifestaciones vertidas afectan, como bien alega el Fiscal, a las personas a las que achaca la conducta de acoso y que habrían participado de forma directa en el proceso disciplinario, o a las personas que han participado en los hechos que en su opinión serían constitutivos de acoso y que demostrarían que el procedimiento disciplinario que se le estaba instruyendo no era legítimo pues se trataba de otra manifestación del acoso del que estaba siendo víctima. De ahí la «falta de veracidad» de las pruebas a éste aportadas que debía determinar su archivo. Ninguna de esas manifestaciones puede considerarse, por tanto, gratuita o realizada con *animus nocendi*, sino directamente conectadas con la línea argumental de su defensa.

Tampoco pueden considerarse las manifestaciones, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, «insultantes o descalificadoras» de los funcionarios por ellas afectados, conceptos éstos que exigen un plus sobre lo que puede considerarse coloquial, inapropiado, inadecuado, molesto o hiriente. De hecho, no son tanto los términos o expresiones utilizadas, reproducidas en los antecedentes, sino los hechos muy graves imputados, los que constituyen la conducta que es objeto de sanción, y así lo corrobora la Sentencia recurrida en este amparo, cuando precisamente el demandante viene a concluir de ellos que la potestad disciplinaria no se está ejerciendo con las finalidades previstas por el ordenamiento para ella, sino con otras bien distintas no merecedoras de protección alguna.

Así pues, no habiéndose extralimitado el demandante de amparo en el ejercicio de su derecho de libertad de expresión con las manifestaciones realizadas en los escritos de 3 y 20 de octubre de 2008 en el marco de su derecho a la defensa, la reacción disciplinaria ha sido constitucionalmente ilegítima por vulneradora de este derecho.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por don Manuel Ramón Domínguez Benítez y, en consecuencia,

1.º Declarar vulnerado el derecho del demandante de amparo de libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] en conexión con su derecho a la defensa (art. 24.2 CE).

2.º Restituirlo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la resolución de 18 de enero de 2010, del Director General de Recursos Humanos, dictada por delegación del

Consejero de Educación, Formación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia, así como de la Sentencia 928/2012, de 11 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y el Auto de 5 de febrero de 2013 de la misma Sección y Sala.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.