STC 12/2018, de 8 de febrero de 2018

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 4464-2014, promovido por don Ángel Renieblas Renieblas, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Carmen García Rubio y asistido de letrado, contra las resoluciones de 9 de julio y de 29 de noviembre de 2012 de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ha comparecido la Letrada de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de julio de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Carmen García Rubio interpone, en nombre y representación de don Ángel Renieblas Renieblas, recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo son, de forma sucinta, los siguientes:

a) El día 28 de febrero de 2012 el demandante de amparo, funcionario de carrera del cuerpo de maestros y tutor de 5º A del colegio de educación infantil y primaria La Senda de

Cabanillas del Campo (Guadalajara), entregó a sus alumnos una nota dirigida a sus padres, en relación con la huelga que se iba a celebrar el día 29 del mismo mes por parte de los empleados públicos de la administración regional castellano-manchega, dedicando unos diez minutos de la clase a explicar la cuestión, con indicación de que anotaran en la agenda el recordatorio de entregarla a sus padres. La nota recoge las razones (hasta ocho) por las que el actor consideraba oportuno secundar la huelga, añadiendo como motivo de cierre de su argumentación el anuncio realizado por la entonces Sra. Presidenta de Castilla-La Mancha, de que se favorecerán los conciertos educativos, ya que, en palabras del Consejero de Educación, "el elevado fracaso escolar en nuestra región es debido a que hay más enseñanza pública que privada".

b) Ante la denuncia formulada por la Concejala de Educación del Ayuntamiento de Cabanillas del Campo recibida en los servicios provinciales de la Consejería de Educación, se dio orden al servicio de inspección para que elaborase un informe, previa visita al centro docente, a fin de esclarecer los hechos. Tras las oportunas entrevistas con la directora, con el actor, y con varios padres y alumnos del centro, el servicio de inspección elevó informe solicitando el archivo de las actuaciones, al no apreciarse la existencia de infracción disciplinaria.

c) Por resolución de 20 de abril de 2012 de la coordinadora de los servicios periféricos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes en Guadalajara, se acordó incoar expediente disciplinario al recurrente por la presunta comisión de dos faltas leves: utilización de recursos y bienes públicos de escasa entidad para usos particulares del artículo 136 g), e incumplimiento leve de funciones del artículo 136 i) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha. Concedida audiencia al interesado y formuladas alegaciones por parte de éste, se dictó resolución de 9 de julio de 2012 del Consejero de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, acordando imponer al actor la sanción de suspensión firme de funciones y retribuciones de 30 días, como responsable de una falta leve, tipificada en el ya citado artículo 136 i) de la Ley 4/2011, consistente en "[e]l incumplimiento de los deberes y obligaciones del personal funcionario, siempre que no deba ser calificado como falta muy grave o grave". En concreto, la resolución sancionadora consideró, en su fundamento de derecho quinto, que los actos del recurrente tenían como finalidad, si no adoctrinar a los menores, sí influir en los mismos y utilizar sus funciones docentes como vía de expresión de pareceres personales que son

absolutamente irrelevantes en el ejercicio de sus funciones, en lugar de limitarse a comunicarles que al día siguiente no iría a clase por la huelga y que se lo dijeran a sus padres. Con apoyo en una reproducción parcial de las obligaciones que imponen los artículos 91 de la Ley Orgánica de educación y 52 a 54 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), la resolución sancionadora subraya que la falta que debe imputarse al sancionado es el incumplimiento de los deberes y obligaciones del personal funcionario, "porque el tiempo lectivo de trabajo debe ser destinado al trabajo, y porque las horas lectivas … constituyen un tiempo que, para el alumnado, deben ser destinadas a docencia, adopción de medidas de refuerzo, atención de recreo o atención de grupos con profesorado ausente; además, el interesado ha obviado conscientemente la objetividad que debe regir su actividad como docente en su relación con alumnos y padres y madres, al margen del equipo directivo, poniendo en compromiso la imagen del centro … utilizando la imagen y actividad normal del centro (uso de la agenda escolar y redacción de la nota de aviso como 'circular del tutor sobre la huelga') con fines exclusivamente particulares"; y concluye afirmando que "su actividad no ha tendido, por tanto, a satisfacer los intereses generales, no ha estado al margen de apreciaciones personales y no se ha regido por la buena fe ni con la administración ni con los ciudadanos … ha comprometido la apariencia de neutralidad que deben dar los servicios públicos en el ejercicio de los mismos por parte de sus empleados y representantes, y por último, y no menos importante, ha hecho partícipes de su particular análisis de la política educativa regional a menores de edad que no asisten a los centros educativos para recibir consignas políticas de ningún profesor" (fundamento de Derecho octavo).

d) Contra la resolución sancionadora interpuso el actor recurso de reposición, desestimado por resolución del Consejero de Educación, Cultura y Deportes de 29 de noviembre de 2012. Promovido contra las referidas resoluciones administrativas el pertinente recurso contencioso-administrativo (núm. 41-2013), fue desestimado por la Sentencia núm. 196/2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Guadalajara, de 22 de mayo, que confirmó las resoluciones administrativas sancionadoras. En primer lugar, la Sentencia no da por acreditado que al recurrente se le haya sancionado por ejercer su derecho de huelga, sino por sus actos anteriores o coetáneos al ejercicio de su derecho. En segundo término, considera que la actuación del recurrente no puede enmarcarse en el ámbito de su libertad de expresión, y ello porque, como afirma en su fundamento de Derecho 5, "ha olvidado quien era su foro, quienes eran sus oyentes y a quienes iban dirigidas sus expresiones e incuestionablemente, además como profesor de matemáticas, su libertad de

expresión no puede primar sobre el derecho a la educación de esos menores. No podemos dejar en un colegio 'público' a los alumnos en manos de las tendencias y reivindicaciones políticas, sean de la tendencia ideológica que sea, no debiendo permitirse manifestaciones políticas, ideológicas y de opinión que quedan inexcusablemente o deben quedar inexcusablemente al margen de la docencia". En tercer lugar, niega la vulneración del artículo 25 CE, al considerar que la conducta del actor es típica y sancionable de conformidad con el artículo 136 i) de la Ley 4/2011 en relación con los deberes derivados de los artículos 52 y 53 LEEP. En cuarto y último lugar, rechaza la vulneración del artículo 24 CE, al considerar que no se lesiona la presunción de inocencia, que no se ha acreditado falta de motivación en la resolución recurrida y que tampoco se ha lesionado el principio de proporcionalidad, por lo que la sanción resultaba ajustada a derecho.

3. En su demanda de amparo, el actor considera que las resoluciones impugnadas de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, han vulnerado:

a) Los artículos 20.1 a) y 28.2 CE, en relación con el artículo 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977, ya que nadie puede ser sancionado por el libre ejercicio de su derecho a la "libertad de expresión" o "a la huelga", derechos despreciados por la resolución administrativa sancionadora. En el marco de un conflicto laboral, la actuación del demandante de amparo, al entregar la nota a los alumnos, no puede entenderse que haya transgredido los límites del ejercicio de la libertad de expresión, haya quebrantado el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos o perturbado el buen funcionamiento del servicio, o, en definitiva, haya supuesto una lesión directa del deber de lealtad y colaboración que todo funcionario público tiene con la Administración pública en la que presta sus servicios. Además, se produce una falta de tipicidad, por cuanto el hecho objeto de sanción se contrae a la advertencia que el recurrente realiza a sus alumnos sobre el interés en secundar la huelga y tal acción no se encuentra tipificada en ninguna norma, legal o reglamentaria (art. 25.1 CE).

b) El derecho a la presunción de inocencia del artículo 24 CE, en relación con el artículo 94 LEEP y con los artículos 130 y 131 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha. Con apoyo en la doctrina de este Tribunal (se cita la STC 172/2005, de 20 de junio), no existe en el presente caso prueba de culpabilidad, faltando en el

comportamiento del recurrente las notas características de conciencia y voluntariedad, al actuar en el ejercicio del derecho que le asistía a publicitar la huelga.

c) El artículo 24 CE en relación con el artículo 54 de la Ley 30/1992 y artículo 129 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha, por imposición de sanción desproporcionada, con ausencia de motivación y fundamento en la graduación de la sanción a imponer. La graduación de la sanción no se puede establecer en función de meras posibilidades "La conducta… ha podido perjudicar la imagen de imparcialidad, objetividad y neutralidad" ; o bien la conducta ha perjudicado la imagen que la norma pretende preservar, o bien no la ha perjudicado. La potencialidad del daño que se podría haber causado no se sanciona, ni puede justificar la imposición de la sanción en su nivel más grave, indicando que, en este caso, no se desprende perjuicio alguno, ni daño a la imagen de la Administración, sin que tampoco se concrete. Asimismo, tras referirse al principio de proporcionalidad, expone que la Administración, al imponer la sanción en su grado máximo, realiza una alegación genérica e inconcreta que no atempera siquiera en el artículo 129 de la Ley 4/2011, por lo que considera que esa sanción en el máximo legal no resulta justificada en el caso.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 14 de abril de 2016, acordó la admisión a trámite de la demanda al apreciar la concurrencia de la especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal Constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)]. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acuerda dirigir atenta comunicación a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Toledo para que remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente DISC/005/12/GU, y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Guadalajara para que remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 41-2013 y practique los correspondientes emplazamientos. Igualmente, se requiere a la Procuradora de la parte recurrente para que presente original del poder apud acta en el término de diez días.

Este último requerimiento fue atendido a través de escrito presentado el 6 de mayo de 2016.

5. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 17 de mayo de 2016, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en representación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha solicitó que se tuviera por comparecida y personada en el presente recurso de amparo a la Letrada de la indicada Administración.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 24 de mayo de 2016, tuvo por personado y parte en el procedimiento al Procurador don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en nombre y representación de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, acordándose, asimismo, dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por el plazo común de 20 días, dentro de los cuales podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

7. La representación procesal del demandante de amparo, en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 27 de junio de 2016, formuló sus alegaciones que, en lo sustancial, vienen a ratificar las realizadas en su escrito de demanda. Con apoyo en la doctrina elaborada por este Tribunal relativa al ejercicio de un derecho fundamental como causa excluyente de la antijuridicidad (SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 2; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 4; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 4; 232/2002, de 9 de diciembre, FJ 5; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5; 108/2008, de 22 de septiembre, FJ 3, y 29/2009, de 26 de enero, FJ 3; entre otras), se afirma que al actor le asiste su derecho a la huelga y que "al funcionario docente no le está vedado en modo alguno exteriorizar sus pareceres políticos e ideológicos en un contexto de conflictividad laboral, desde luego no le estaba vedado ni le podía estar vedado, el poner de manifiesto ante los usuarios del servicio que presta su decisión de secundar una huelga y los motivos por los que la secunda".

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones, mediante escrito registrado el día 28 de junio de 2016, tras narrar los antecedentes, solicita la estimación del recurso de amparo al considerar, en primer lugar, que la nota objeto de la sanción impugnada supone un acto de publicidad de los motivos por los que entendía justificado secundar la huelga y, en ese sentido, queda dentro del contenido del derecho de huelga, en cuanto supone una publicitación de la misma de forma pacífica (STC 37/1988, FJ 3). La conducta infractora que se le imputa al actor se realizó en el transcurso de clase pero no estaba directamente

relacionada con la función docente, sino con el ejercicio del derecho fundamental de huelga que pretendía ejercer. Conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 198/2004, FFJJ 8, 9 y 10; 227/2006, FJ 5, entre otras), las resoluciones impugnadas no han hecho una adecuada y proporcional ponderación de los derechos fundamentales comprometidos, ni han ofrecido una verdadera justificación del daño ocasionado por la conducta sancionada a la función docente o al servicio público por lo que han restringido de forma ilegítima el derecho fundamental del recurrente de libertad de expresión del artículo 20.1 a) CE como parte del contenido del derecho de huelga del artículo 28.2 CE. En segundo lugar, dada la lesión de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de huelga, se vulnera también el principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE, en cuanto una conducta no puede ser incardinada en una infracción administrativa o penal, y al mismo tiempo suponer un ejercicio legítimo del derecho constitucional (STC 104/2011, FJ 9). Y, en tercer lugar, se vulneran también los derechos procesales de presunción de inocencia del artículo 24.2 y de tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE; dado que estamos ante un ejercicio legítimo de derechos fundamentales, no puede considerarse que las resoluciones sancionadoras acrediten que exista prueba de la culpabilidad de la conducta del actor, ni cabe estimar que las mismas respeten el principio de proporcionalidad.

9. La representación procesal de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en escrito registrado en este Tribunal el día 28 de junio de 2016, formula sus alegaciones en las que, junto a los antecedentes y la reproducción de los fundamentos de derecho de la Sentencia núm. 196/2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Guadalajara, de 22 de mayo de 2014, insta la denegación del amparo solicitado por el recurrente al considerar que no existe vulneración alguna de los derechos de libertad de expresión o de huelga y que los hechos imputados han quedado debidamente acreditados en el expediente disciplinario, desprendiéndose de aquéllos una conducta típica, antijurídica y culpable del actor.

10. Por providencia de 16 de noviembre de 2016, conforme establece el artículo 10.1 n) LOTC, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de su Sala Segunda, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

11. Por providencia de 7 de febrero de 2018 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la resolución de 29 de noviembre de 2012 de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto contra la resolución de 9 de julio de 2012 de la misma Consejería, que impone al demandante de amparo la sanción de suspensión firme de funciones y retribuciones de treinta días [artículo 138.3 a), Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha] como responsable de una falta leve, tipificada en el artículo 136 i) de la citada Ley 4/2011, por "el incumplimiento de los deberes y obligaciones del personal funcionario, siempre que no deba ser calificado como falta muy grave o grave". Resoluciones sancionadoras declaradas conforme a Derecho por la Sentencia núm. 196/2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Guadalajara de 22 de mayo de 2014.

a) Conforme resulta del expediente administrativo y de la indicada Sentencia, la conducta por la que se impuso la referida sanción consistió en que el día previo a la celebración de una huelga, y sin conocimiento del centro, el recurrente, que es funcionario de carrera del cuerpo de maestros y tutor de 5º A de educación primaria, entregó a sus alumnos una nota personal dirigida a la atención de sus padres, en la que informaba de la convocatoria de dicha huelga y mediante la que, tras relacionar las razones que consideraba existentes para secundarla, comunicaba que la secundaría y que sus hijos no serían atendidos por él, en cuanto tutor de los referidos alumnos. En concreto, en el texto de dicha nota, el recurrente afirmó en primera persona: "considero que existen una serie de razones para secundarla y que quiero exponerles", pasando seguidamente a señalar tales motivos, a los que añadía el anuncio realizado por la entonces Sra. Presidenta de Castilla-La Mancha "de que se favorecerán los conciertos educativos (según nuestro Consejero de Educación, el elevado fracaso escolar en nuestra región es debido a que hay más enseñanza pública que privada)", e indicando al final que "atendiendo a las razones expuestas y al derecho constitucional que me asiste, les comunico que secundaré la huelga y sus hijos no serán atendidos por su tutor". El recurrente solicitó además a los alumnos que anotaran en sus agendas escolares el recordatorio de entregar a sus padres la circular del tutor sobre la huelga. En tales acciones empleó en torno a diez minutos del horario lectivo, durante los que también indicó a sus alumnos su intención de ejercer su derecho de huelga.

Entre las actuaciones a que dio lugar la denuncia de estos hechos, consta la inicial reseña de la visita del inspector de educación, que refleja la entrevista mantenida con el recurrente, en la que éste facilitó una copia de la nota entregada y manifestó que la dio a los alumnos para sus padres, pidiéndoles que anotaran en su agenda que no olvidaran darla, añadiendo que, a preguntas de algún alumno, les explicó que la nota informaba a sus padres de su participación en la huelga convocada, e indicando que dicha explicación no duró más de diez minutos. También en las actas de comparecencia levantadas por el servicio de inspección de Educación se refleja el testimonio de varios alumnos, algunos de los cuales manifestaron: "nos dio la nota, nos dijo que la nota explicaba los motivos por los que apoyaba la huelga y que quería que los padres lo supieran. Estuvimos hablando unos diez minutos, y nos dijo que él quería ir a la huelga para ver si se solucionaban los motivos que explicaba"; y "comentó que iba a hacer huelga porque iba a haber recortes en el presupuesto".

b) Ante estos hechos, y como fundamento de la sanción, las resoluciones impugnadas consideran que el recurrente incumple sus deberes y obligaciones como funcionario, principalmente los que imponen sujetar su actividad a los principios de objetividad, neutralidad e imparcialidad, así como a los de satisfacción del interés general y buena fe con la Administración en la que prestan sus servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 a 54 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP: Ley 7/2007, de 12 de abril y, actualmente, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), a los que se remite el artículo 109 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha.

c) El demandante de amparo considera que las resoluciones sancionadoras impugnadas han vulnerado su derecho fundamental de libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], así como su derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE). Añade también la denuncia de falta de tipicidad de la acción sancionada, respecto a la que alega infracción del artículo 25.1 CE, y asimismo considera infringido el artículo 24 CE, por vulneración del derecho a la presunción de inocencia y por ausencia de una resolución motivada y proporcionada en cuanto a la sanción impuesta.

El Ministerio Fiscal solicita la estimación del recurso de amparo, por entender que las resoluciones administrativas impugnadas han producido efectivamente la vulneración de los derechos fundamentales que invoca el actor.

Por su parte, la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se opone al otorgamiento del amparo, al considerar que los hechos imputados han quedado acreditados y que no ha existido lesión de derecho fundamental alguno.

2. El recurrente en amparo fue declarado responsable de una falta leve tipificada en el artículo 136 i) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla La Mancha, consistente en "el incumplimiento de los deberes y obligaciones del personal funcionario, siempre que no deba ser calificado como falta muy grave o grave". De conformidad con el artículo 109.1 de la citada Ley 4/2011, que lleva por rúbrica "deberes y código de conducta", "el personal empleado público de las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha debe ajustar su actuación a los principios y reglas previstos en los artículos 52 a 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como a los previstos en otras normas".

La conducta que dio origen a la sanción impuesta al recurrente en amparo consistió en remitir una nota a los padres de los alumnos; en la nota el recurrente advirtió a los padres que no acudiría al día siguiente a clase porque iba a ejercitar su derecho a la huelga y, a preguntas de los alumnos, expuso las razones por las que, a su juicio, debería secundarse dicha huelga. Asimismo, el recurrente dedicó aproximadamente unos diez minutos de la clase para explicar los motivos de la huelga y solicitar que anotaran en la "agenda del alumno" que debían entregar dicha nota a los padres.

Corresponde a este Tribunal, "en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración", determinar no solo el orden a seguir para la resolución de las diferentes quejas planteadas en la demanda, "sino también si resulta necesario o conveniente pronunciarse en la Sentencia sobre todas las lesiones de derechos constitucionales denunciadas, en el caso de que ya se haya apreciado la concurrencia de alguna de ellas" (STC 115/2002, de 20 de mayo, FJ 3).

Los hechos probados de la resolución sancionadora muestran que el recurrente procedió a informar sobre la convocatoria de huelga y consiguiente suspensión de las actividades lectivas así como a expresar, a preguntas de los alumnos, su opinión favorable a la misma. No siendo discutido el amparo que asiste al demandante para ejercer la libertad de expresión y el derecho de huelga, la controversia en este caso surge respecto a si su actuación, atendidos el tiempo, lugar y modo en que se llevó a cabo, supuso el incumplimiento de sus deberes funcionariales y fue, por tanto, merecedora de sanción disciplinaria. Por ello, este Tribunal considera que procede examinar en primer lugar la alegada vulneración del artículo 25.1 CE.

3. Es doctrina constitucional reiterada que la interpretación del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados es una cuestión ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ordinarios (por todas, STC 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 13). La función que compete a este Tribunal, entonces, "es la de verificar que la subsunción de los hechos en el correspondiente tipo, administrativo o penal, (o lo que es lo mismo, que la concreta aplicación de la norma sancionadora), respeta las exigencias del derecho a la legalidad penal. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal relativa al artículo 25.1 CE, la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no solo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios (por todas, SSTC 54/2008, de 14 de abril, FJ 4; 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 13; 29/2014, de 24 de febrero, FJ 3, y 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 5). No debe olvidarse que el derecho a la legalidad penal y sancionadora supone que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente, en el momento de la comisión del hecho, quebrándose este derecho cuando la conducta enjuiciada, la ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo que resulta

aplicado (por todas, SSTC 57/2010, de 4 de octubre, FJ 3; 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8, y 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 5)" (STC 150/2015, de 16 de julio, FJ 2).

Así pues, desde la perspectiva del artículo 25.1 CE, la razonabilidad de la subsunción de los hechos en la norma sancionadora, en primer lugar, debe ser compatible con el respeto al tenor literal del precepto, con la consiguiente prohibición de analogía in malam partem; en segundo término, no debe incurrir en quiebras lógicas y debe seguir un modelo de argumentación aceptado por la propia comunidad jurídica (razonabilidad metodológica); y, en tercer lugar, el resultado de esa operación jurídica debe ser acorde con las pautas valorativas que informan nuestro texto constitucional (razonabilidad axiológica) (STC 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3).

4. Según se desprende de la argumentación empleada en el expediente disciplinario, los deberes y obligaciones del personal funcionario que la Administración sancionadora considera incumplidos por el recurrente se concretan en dos conductas diferentes.

a) La primera conducta —que expresamente se subsume en el artículo 136 i) de la Ley 4/2011 por la resolución del Consejero de Educación, Cultura y Deportes de Castilla La Mancha de 9 de julio de 2012— consiste en utilizar recursos y bienes públicos para usos particulares. Se considera que "el empleo realizado por el profesor de bienes públicos, como son la jornada de trabajo y los canales de información a los padres y madres, para difundir sus opiniones personales sobre las decisiones adoptadas por sus superiores en materia educativa, está subsumido en el efectivo incumplimiento de sus deberes y obligaciones como funcionario" (resolución de 9 de julio de 2012). En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 54.5 LEEP, relativo a los principios de conducta de los empleados públicos, señala que éstos "administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas".

Pues bien, de las actuaciones obrantes en el expediente hay que concluir que el comportamiento del profesor no tiene encaje en el tipo sancionador que apreció la Administración, dada la índole de la información transmitida y el escaso tiempo de clase dedicado a facilitarla.

b) La segunda conducta en la que se concreta el incumplimiento de los deberes y obligaciones como personal funcionario del recurrente en amparo es la infracción del deber de neutralidad (arts. 52 y 53 de la Ley del estatuto básico del empleado público). En efecto, la legislación dispone que "[l]os empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales… y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público… eficacia" (art. 52 de la misma ley). Asimismo, entre los principios éticos a respetar, se exige que "[s]u actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio"; también, que "[a]justarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios…"; y asimismo, que "[e]jercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos" (art. 53 de la indicada ley).

A la vista de estos deberes y principios, que son de aplicación al recurrente (art. 109 Ley 4/2011, del empleo público de Castilla-La Mancha), la resolución de 29 de noviembre de 2012 del Consejero de Educación, Cultura y Deportes de Castilla La Mancha por la que se desestima el recurso de reposición sostiene que el docente "con su conducta no ha observado algunos de sus deberes como empleado público, ni los principios éticos ... a que debe someter su actuación, utilizando su posición de empleado público docente y los medios a su disposición para expresar su opinión personal sobre la huelga convocada, resultando su actuación parcial y carente de la objetividad y neutralidad que deben regir el desempeño de sus funciones, no dando prioridad al principio de dedicación al servicio público".

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la comunicación dirigida a los padres, no puede entenderse vulnerado el deber de neutralidad exigible a los empleados públicos al no haber acreditado en el expediente que el recurrente haya comprometido con su actuación el buen funcionamiento del servicio público docente. Dado el nivel de certeza que exige el ejercicio de la potestad sancionadora, no se puede concluir que la carta remitida a los padres

posea un contenido informativo que se pueda entender vulnerador del deber de neutralidad funcionarial, teniendo en cuenta además que no eran los alumnos los destinatarios de la nota.

Y, por lo que se refiere, en segundo lugar, a la explicación a los alumnos durante la clase de las razones de la huelga, reconociendo que los profesores —como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado con relación a los poderes públicos— "deben difundir las informaciones y conocimientos que figuran en los planes de estudios escolares de forma objetiva, crítica y plural, absteniéndose de cualquier tipo de adoctrinamiento" (STEDH de 10 de enero de 2017, caso Osmanoglu y Kocabas c. Suiza), queda acreditado en el expediente ("actas de comparecencia" levantadas por el servicio de inspección) que al ser preguntados los alumnos acerca de aquella explicación respondieron: que el profesor "dijo que él quería ir a la huelga para ver si se solucionaban los motivos que explicaba" en la nota; y, que "iba a hacer huelga porque iba a haber recortes en el presupuesto".

A la vista de lo expuesto, lo único que cabe considerar acreditado es que el demandante informó a los alumnos sobre la convocatoria de huelga y su voluntad de secundarla. Parece lógico pensar que esa explicación debió reflejar su posición favorable a esa medida; pero esa circunstancia no denota, por sí sola, un propósito de adoctrinamiento o, al menos, un propósito de influir tendenciosamente en el alumnado, pues la parquedad del relato fáctico sobre ese aspecto no autoriza a extraer tal conclusión. Por tanto, no queda acreditado el incumplimiento de los deberes que, según la resolución sancionadora, determinan la comisión de la conducta infractora.

Consiguientemente, al haber sido sancionado el recurrente en amparo por una conducta, que según los hechos acreditados, no constituye un incumplimiento de sus deberes como funcionario, debe estimarse la vulneración del artículo 25.1 CE, evitándose así el "efecto desaliento" en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Una vez constatada la lesión del principio de legalidad no procede el análisis de las demás quejas aducidas en la demanda, puesto que la apreciación de la vulneración del artículo 25.1 CE conlleva la declaración de nulidad de la resoluciones sancionadoras recurridas y, como lógica consecuencia, de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Guadalajara que, al desestimar el recurso contencioso-administrativo deducido por

el demandante contra la sanción impuesta, dejó de reparar la vulneración producida por la Administración.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo promovido por don Ángel Renieblas Renieblas y, en su virtud:

1º Declarar vulnerado su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular las resoluciones de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha de 9 de julio de 2012 y 29 de noviembre de 2012, así como la Sentencia de 22 de mayo de 2014 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Guadalajara, que las confirma.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".
Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil dieciocho.