



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL
EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS
ORGANISMOS INTERNACIONALES COMPETENTES EN
MATERIA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS
HUMANOS

*TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS*

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y cualquier otra documentación.

SECCIÓN TERCERA

DECISIÓN

Demanda n^{os} 32754/16
Jorge Manuel LÁZARO LAPORTA c. ESPAÑA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido el 3 de julio de 2018 en Sala compuesta por:

Helena Jäderblom, *Presidenta*,

Branko Lubarda,

Helen Keller,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková,

Georgios A. Serghides,

María Elósegui *jueces*,

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

Vista la demanda interpuesta el 27 de mayo de 2016.

Tras haber deliberado, manifiesta lo siguiente:



ANTECEDENTES DE HECHO

El demandante, Jorge Manuel Lázaro Laporta, de nacionalidad española nació en 1973 y reside en Alcoi (Alicante). Estuvo representado ante el Tribunal por José Luis Fuertes Suárez, abogado en ejercicio en Madrid.

A. Circunstancias del caso

El relato de los hechos, de acuerdo con el demandante, puede resumirse como sigue.

1. El demandante trabajaba como profesor asociado en la Universidad Politécnica de Valencia. Mediante resolución de 3 de noviembre de 2005, la Universidad inició un procedimiento disciplinario contra el demandante por acceder sin autorización a las cuentas de correo de algunos de sus compañeros de Universidad. Las autoridades universitarias, así como la policía, llevaron a cabo una serie de investigaciones.

2. Mediante resolución de 2 de junio de 2006 el procedimiento disciplinario fue suspendido por haberse iniciado un proceso penal en su contra por los mismos hechos, y cuyo resultado afectaría al procedimiento disciplinario. Se inició una instrucción penal en contra del demandante por los delitos de acceso y difusión de información confidencial y contra la propiedad intelectual. El demandante fue acusado de acceder a las cuentas de correo de sus compañeros sin su consentimiento y de haberse apropiado de material formativo y de investigación.

3. Mediante sentencia 191/2010 de la Audiencia Provincial de Alicante de 3 de marzo de 2010, el demandante fue absuelto de todos los cargos. La Universidad Politécnica de Valencia y algunos compañeros del demandante eran parte interesada en el procedimiento. La Audiencia Provincial declaró que las citadas acciones no constituían delito, sobre la base de que el acceso no autorizado del demandante se había producido respecto a cuentas de correo proporcionadas por una institución que no se utilizaban para fines privados. En consecuencia, el acceso no autorizado no afectó a la intimidad de los titulares de las cuentas. La Audiencia reconoció que los datos confidenciales podían haberse visto afectados, pero dado que no se vulneró la intimidad –el interés jurídico protegido por una infracción imputada al demandante- las acciones del demandante se encontraban fuera del ámbito del derecho penal. La Audiencia no obstante señaló que dichas acciones podrían ser constitutivas de responsabilidad civil o disciplinaria.

No obstante, la exposición de hechos establecida en la sentencia declaró probado que el demandante (funcionario) había accedido de forma indebida, ilegal y sistemática a las cuentas electrónicas de sus compañeros (también profesores universitarios) desde 2003 a junio de 2005, sin su consentimiento y utilizando el equipo e instalaciones de la Universidad.

4. Mediante sentencia 534/2011 de 10 de junio de 2011, el Tribunal Supremo ratificó la sentencia anterior, desestimando los recursos interpuestos por los interesados.



5. Mediante resolución de 12 de septiembre de 2011, las anteriores sentencias se incluyeron en el expediente administrativo del demandante, y se reabrió el procedimiento disciplinario en su contra que había sido previamente suspendido mediante resolución de 2 de junio de 2006.

6. Mediante resolución del Rector de la Universidad Politécnica de Valencia de 1 de diciembre de 2011, el demandante fue suspendido de sus funciones durante cuatro años, tal y como establece el artículo 16 del Real Decreto 33/1986 (véase el párrafo 12 inferior). Basándose en los hechos declarados probados mediante sentencia de la Audiencia Provincial de 3 de marzo de 2010 (véase el párrafo 3 supra), las autoridades universitarias estimaron que el demandante era culpable de una falta muy grave –obstaculizar el ejercicio de libertades públicas con arreglo al artículo 6 (i) del Real Decreto 33/1986 y al artículo 31(1)(i) de la Ley 30/1984 –por acceder sistemáticamente a las cuentas de correo de otros compañeros sin su autorización, infringiendo el derecho al secreto de las comunicaciones, derecho fundamental protegido por el artículo 18.3 de la Constitución.

7. A continuación, el demandante interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 1 de diciembre de 2011. Mediante sentencia 437/2012 de 17 de diciembre, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo falló a favor del demandante. El Juzgado consideró que el plazo para llevar a cabo las actuaciones disciplinarias había caducado, ya que el procedimiento no debería haberse suspendido una vez comenzado el procedimiento penal. El demandante no ha proporcionado a este Tribunal una copia de la sentencia.

8. La Universidad Politécnica de Valencia recurrió la sentencia en primera instancia. Mediante sentencia 473/2015 de 9 de julio de 2015, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Valencia revocó la anterior sentencia. El TSJ declaró que el plazo para llevar a cabo las actuaciones disciplinarias no había caducado, y confirmó la sanción disciplinaria impuesta al demandante por una falta muy grave –obstaculizar el ejercicio de libertades públicas con arreglo al artículo 6 (i) del Real Decreto 33/1986. El TSJ además consideró que los intereses jurídicos protegidos por el procedimiento disciplinario y penal eran diferentes en este caso, y por tanto el hecho de que las acciones incluidas en el auto de procesamiento no constituyesen un delito, no debería impedir que el demandante fuera declarado responsable en el procedimiento disciplinario en su calidad de funcionario. Haciendo referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el TSJ señaló que el interés jurídico protegido por el derecho al secreto de las comunicaciones establecido en el artículo 18.3 de la Constitución era la libertad de comunicación. Finalmente, el TSJ subrayó que los hechos declarados probados en procesos penales vinculaban a los procedimientos disciplinarios de conformidad con la ley.

9. A continuación el demandante interpuso un incidente de nulidad que fue inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia el 23 de octubre de 2015.



10. El demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, que lo inadmitió mediante auto de 1 de marzo de 2016 por “ausencia manifiesta de vulneración de derechos fundamentales”.

B. Derecho interno relevante

11. Las disposiciones pertinentes de la Constitución son las siguientes:

Artículo 18

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
(...)
3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

12. Las disposiciones pertinentes del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado en vigor en el momento de los hechos, establecían lo siguiente:

Artículo 5

“Las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos podrán ser muy graves, graves y leves”.

Artículo 6

“Son faltas muy graves:

...

- (i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales”.

Artículo 14

“Por razón de las faltas a que se refiere este Reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio.
- b) Suspensión de funciones.
- c) Traslado con cambio de residencia.
- d) (Derogada)
- e) Apercibimiento

.

Artículo 16

“Las sanciones de los apartados b) o c) del artículo 14 podrán imponerse por la comisión de faltas graves o muy graves.



La sanción de suspensión de funciones impuesta por comisión de falta muy grave, no podrá ser superior a seis años ni inferior a tres. Si se impone por falta grave, no excederá de tres años.

13. Las disposiciones pertinentes de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, establecen lo siguiente:

Artículo 31. Régimen disciplinario

“1. Se considerarán como faltas muy graves:

...

(i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

...”

QUEJA

14. El demandante reclama con arreglo al artículo 7.1 del Convenio y del artículo 4.1 del Protocolo 7 que ha sido sancionado en un procedimiento administrativo tras haber sido previamente absuelto por los mismos hechos en un proceso penal, infringiendo el principio *non bis in idem*.

LEGISLACIÓN

15. El Tribunal reitera que la caracterización jurídica de un procedimiento con arreglo al derecho interno no puede ser el único criterio relevante para aplicar el principio *non bis in idem* con arreglo al artículo 4.1 del Protocolo 7. El concepto de “proceso penal” en la redacción del artículo 4 del Protocolo 7 debe interpretarse a la vista de los principios generales en relación con las palabras análogas “acusación penal” y “pena” de los artículos 6 y 7 respectivamente del Convenio (véase, entre otros, *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], n° 14939/03, § 52, TEDH 2009; *Šimkus v. Lituania*, n° 41788/11, § 41, de 13 de junio de 2017; e *Igor Tarasov v. Ucrania*, n° 44396/05, § 24, de 16 de junio de 2016).

16. Para decidir si se aplica el artículo 7 y el artículo 4 del Protocolo 7, el Tribunal debe determinar de esta manera si el castigo impuesto al demandante era “penal” en el sentido del Convenio.

17. La jurisprudencia reiterada del Tribunal establece tres criterios, conocidos como “criterios *Engel*” (véase *Engel y otros v. Países Bajos*, de 8 de junio de 1976, §§ 82-83, Serie A n° 22), que han de tenerse en cuenta a la hora de determinar si ha existido una “acusación penal”. El primer criterio es la calificación jurídica del delito con arreglo al derecho interno, el segundo es el verdadero carácter del delito, y el tercero es el nivel de gravedad del delito que el interesado corre el riesgo de sufrir. Los criterios segundo y tercero son alternativos y no necesariamente acumulables. Sin embargo, esto no excluye un enfoque acumulativo en el que el análisis por separado de cada criterio no permite

alcanzar una conclusión evidente respecto a la existencia de una acusación penal (véase, como precedentes recientes, *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], anteriormente citado, § 53; *Jussila v. Finlandia* [GC], nº 73053/01, §§ 30-31, TEDH 2006-XIV; y *Ezeh y Connors v. Reino Unido* [GC], nº. 39665/98 y 40086/98, §§ 82-86, TEDH 2003-X). Dichos criterios, definidos originalmente para evaluar si una acusación es “penal” en el sentido del artículo 6 del Convenio, debe aplicarse igualmente al artículo 7 y al artículo 4.1 del Protocolo 7 (véase *A y B v. Noruega* [GC], nº 24130/11 y 29758/11, §§ 105-107, TEDH 2016, y *Sergey Zolotukhin v. Rusia* [GC], anteriormente citado, § 53; véase también *Žaja v. Croacia*, nº 37462/09, § 86, de 4 de octubre de 2016).

18. El Tribunal reitera que el procedimiento en relación con los castigos disciplinarios, en principio, no suponen “el establecimiento de una acusación penal”. El hecho de que un acto que puede conducir a una sanción disciplinaria con arreglo al derecho administrativo constituye igualmente un delito penal no es motivo suficiente para considerar que una persona aparentemente responsable sea “acusada de un delito” (véase *Moulet v. Francia* (dec.), nº 27521/04, de 13 de septiembre de 2007).

19. En *Kremzow v. Austria* (nº 16417/90, decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1990) el demandante se quejó del procedimiento disciplinario interpuesto en su contra, en calidad de juez jubilado, respecto de los mismos hechos que condujeron a su condena penal. También se constató que los hechos constituían una falta disciplinaria, y que el demandante había perdido todos los derechos inherentes a su anterior puesto como juez jubilado, incluyendo sus derechos como pensionista. La Comisión Europea De Derechos Humanos indicó que las consecuencias penales y disciplinarias de las acciones del demandante podían distinguirse claramente. El tribunal disciplinario basó su decisión en la sentencia condenatoria dictada por el tribunal penal competente, que consideró vinculante. En opinión de la Comisión, las sanciones disciplinarias son sanciones habituales previstas en esos casos por numerosos reglamentos disciplinarios de funcionarios de los Estados Contratantes: la revocación de derechos vinculados a la situación laboral de un funcionario, incluyendo la pérdida de sus derechos a la jubilación. En consecuencia, concluyendo que el procedimiento disciplinario en contra del demandante no puede calificarse además de “proceso penal”, la Comisión considera que el artículo 4 del Protocolo 7 no era aplicable, rechazando la queja como incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio.

20. Este Tribunal ha seguido el mismo enfoque. En *Kurdov e Ivanov v. Bulgaria* (nº 16137/04, de 31 de mayo de 2011), se interpuso un procedimiento administrativo en contra de uno de los demandantes (empleado de una compañía ferroviaria estatal) por incumplimiento de la normativa de seguridad, quien tuvo que pagar una multa. El proceso penal se había iniciado en su contra (y en contra del codemandante) por quemar deliberadamente objetos de valor. El Tribunal señaló que las características del delito en cuestión eran habitualmente disciplinarias (ibid., § 42), declarando que el procedimiento administrativo imponiendo una multa al demandante no satisfacía el criterio calificado como



“penal” a efectos del artículo 4 del Protocolo 7 (ibid., § 45). En *Moulet v. Francia* (anteriormente citado), el Tribunal declaró que el procedimiento administrativo disciplinario no dió lugar a una “acusación penal” en contra del demandante, un funcionario (empleado público municipal). Aunque el procedimiento disciplinario provocó la jubilación forzosa del demandante, el Tribunal declaró que no era “penal” en el sentido del artículo 6, y que por tanto dicha disposición no era aplicable en este caso. Una conclusión parecida en relación con las sanciones disciplinarias se alcanzó en *Luksch v. Austria* ((dec.), nº 37075/97, de 21 de noviembre de 2000 – asunto relacionado con la suspensión provisional de un contable tras haber sido condenado por fraude), y en *Mónaco v. Italia* ((dec.), nº 34376/13, §§ 40 y 68-69, de 8 de diciembre de 2015 – asunto relacionado con una infracción disciplinaria cometida por un estudiante en las instalaciones de la universidad).

21. En consecuencia, la labor de este Tribunal es, en primer lugar, establecer si el procedimiento administrativo disciplinario en el asunto que nos ocupa se refieren a un “delito penal” o a un “proceso penal” en el sentido del Convenio.

22. Volviendo a los hechos del asunto en cuestión, respecto al primero de los criterios citados anteriormente, esto es, la calificación jurídica del delito y del procedimiento con arreglo al derecho interno, este Tribunal señala que las normas aplicables al procedimiento administrativo impugnado forman parte del sistema disciplinario que regula a los funcionarios de la administración del Estado. Los procedimientos disciplinarios se basaron en el hecho de que el demandante, en cumplimiento de sus obligaciones y utilizando el equipo y las instalaciones de la universidad, obstaculizó “el ejercicio de libertades públicas”.

23. Respecto al segundo criterio, el carácter del delito en cuestión, el Tribunal considera en primer lugar que era una sanción característica de una falta disciplinaria, y no puede considerarse equivalente a una sanción penal. El Tribunal considera que dichas sanciones son aplicables en relación con las faltas de los funcionarios en el ejercicio de sus obligaciones, y que los tribunales internos diferenciaron entre los intereses jurídicos protegidos por el proceso penal y aquellos protegidos por el procedimiento disciplinario. La legalidad de las sanciones disciplinarias era susceptible de revisión en sede judicial.

24. Este Tribunal señaló posteriormente que, en el caso que nos ocupa, la suspensión de las funciones del demandante durante cuatro años fue impuesta en relación con una falta muy grave, y las autoridades universitarias disponían de competencia para castigar las faltas de los funcionarios en un procedimiento disciplinario siempre que dicha falta estuviera debidamente regulada. A este respecto, este Tribunal indica que la sentencia del tribunal penal competente (ver párrafo 3 supra) absolvió al demandante porque su acceso sin autorización a las cuentas de correo afectaba a cuentas de correo facilitadas por una institución que no se utilizaban con fines privados. No obstante, la sentencia también declaraba probado que el demandante había accedido de forma sistemática a las cuentas de correo de algunos compañeros sin su consentimiento, utilizando el equipo y las instalaciones de la universidad. Los hechos declarados probados por decisiones



judiciales firmes en materia penal son vinculantes para los procedimientos disciplinarios, de acuerdo con el derecho interno.

25. Por lo que respecta al tercer criterio, esto es, la gravedad de la “pena”, este Tribunal señala que la suspensión del demandante de sus funciones durante cuatro años no fue la medida más gravosa en la escala de sanciones disciplinarias que este corría el riesgo de soportar. En dichos procedimientos disciplinarios, una infracción no puede hacer que la persona objeto del procedimiento se exponga a una sanción que, por su naturaleza y gravedad, pertenezca al ámbito penal general. La sanción más grave según dicho sistema sería el despido de un empleado público; nunca hubiera conllevado, por ejemplo, la privación de libertad o la imposición de una multa.

26. Para concluir, este Tribunal declara que las disposiciones en las que se basa el demandante no son aplicables al presente asunto. Se concluye que la demanda es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio y debe ser rechazada conforme a lo dispuesto por el artículo 35.3 del Convenio.

En base a lo cual este Tribunal, por unanimidad,

Declara la demanda inadmisibile.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 30 de agosto de 2018.

Stephen Phillips
Secretario

Helena Jäderblom
Presidenta