



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

PRIMERA SECCIÓN

CASO DE DIEGO NAFRIA contra ESPAÑA

(demanda n°

46833/99)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

14 de marzo de 2002

DEFINITIVO

04/09/2002

Esta sentencia será firme en las condiciones establecidas en el artículo 44 § 2 del Convenio. Puede ser objeto de modificaciones formales.





En el asunto Diego Nafría contra España,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Primera), integrado por una Sala :

Sra. E. PALM, *Presidenta*,

W. THOMASSEN,

SR. A. PASTOR RIDRUEJO, SR.

GAUKUR JÖRUNDSSON,

C. BIRSAN,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ, *jueces*,

y el Sr. M. O'BOYLE, *Secretario de Sección*,

Tras deliberar en sala el 13 de noviembre de 2001 y el 21 de febrero de 2002,

Dicta la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El asunto tiene su origen en una demanda (nº 46833/99) contra el Reino de España presentada ante el Tribunal el 27 de enero de 1999 por un nacional de dicho Estado, Mariano de Diego Nafría ("el demandante"), en virtud del artículo 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("el Convenio").

2. La demandante está representada ante el Tribunal por ^D. Enrique Lillo Pérez, abogado del Ilustre Colegio de Madrid. El Gobierno español ("el Gobierno") está representado por su agente, D. Javier Borrego Borrego, Jefe del Servicio Jurídico de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

3. El demandante alegó que su despido como empleado del Banco de España a causa del contenido de una carta que envió al Director General Adjunto del Banco de España violaba su derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio. También se quejó de que su caso no había sido objeto de una audiencia justa e invocó los artículos 6 §§ 1 y 2 y 13 del Convenio. También denunció una violación del artículo 14 del Convenio y del artículo 1 del Protocolo nº 1.

4. El recurso fue atribuido a la Sección Primera del Tribunal (artículo 52 § 1 del Reglamento del Tribunal). Dentro de ésta, la Sala que conoce del asunto (artículo 27 § 1 del Convenio) se constituyó de conformidad con el artículo 26 § 1.

5. En una decisión de admisibilidad parcial de 14 de marzo de 2000, la Sala decidió informar al Gobierno demandado, en virtud del artículo 54 § 3 (b) del Reglamento del Tribunal, de la queja del demandante relativa a la supuesta violación de su derecho a la libertad de expresión.



(artículo 10 del Convenio) y declaró el recurso inadmisibile en todo lo demás.

6. En una decisión final sobre la admisibilidad de 14 de diciembre de 2000, la Sala declaró admisible la denuncia del demandante en virtud del artículo 10 del Convenio.

7. Tanto el demandante como el Gobierno presentaron observaciones escritas sobre el fondo del asunto (artículo 59, apartado 1, del Reglamento).

8. El 3 de julio de 2001, la Sala decidió, con arreglo al artículo 59 § 2 del Reglamento de Procedimiento, invitar a las partes a presentar oralmente sus observaciones en una vista sobre el fondo de la denuncia declarada admisible.

9. El 1 de noviembre de 2001, el Tribunal reconstituyó sus Secciones (artículo 25 § 1). Sin embargo, el presente recurso siguió siendo examinado por la Sala de la antigua Sección Primera, que lo había declarado admisible.

10. Según lo decidido por la Sala, se celebró una vista pública en el Edificio de Derechos Humanos de Estrasburgo el 13 de noviembre de 2001 (artículo 59 § 2).

Apareció:

– *para el Gobierno*

Sr. Javier BORREGO BORREGO, Jefe del Departamento Jurídico

Los derechos humanos en el Ministerio de Justicia, *agente* ;

– *para el solicitante*

Yo E. LILLO PÉREZ, abogado del Ilustre Colegio de Madrid, *abogado*.

El demandante también estuvo presente en la audiencia.

El Tribunal escuchó las declaraciones del Sr. Borrego Borrego y del Sr. Lillo Pérez.

DE HECHO

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

11. El demandante, de nacionalidad española, nació en 1943 y vive en Madrid.

12. El 2 de febrero de 1981, el demandante ingresó en el Banco de España como inspector de entidades de crédito y

caja de ahorros. El 8 de julio de 1986, el Banco de España aceptó su solicitud de excedencia voluntaria.

1. Procedimiento sancionador incoado por el Banco de España contra el demandante por sus actividades en una entidad de crédito privada

13. Tras abandonar el Banco de España, el demandante ocupó diversos puestos de responsabilidad en varias entidades de crédito privadas. En concreto, fue nombrado asesor de una sociedad hipotecaria privada, IGS.M.H., cargo que ocupó hasta 1993.

14. Al término de un procedimiento de control iniciado por el Banco de España contra la entidad de crédito IGS.M.H., el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 22 de diciembre de 1993, retiró la autorización administrativa a dicha entidad y sancionó a los miembros de su órgano directivo, entre los que se encontraba el demandante. A este último se le inhabilitó durante dos años para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito y se le impuso una multa de un millón de pesetas por infracción grave o muy grave de la legislación bancaria.

15. El 16 de febrero de 1994, el demandante se reincorporó a su puesto de trabajo en el Banco de España.

16. El demandante interpuso dos recursos ante el Tribunal Supremo contra la decisión de 22 de diciembre de 1993, el primero en virtud de la Ley de 1978 sobre la protección de los derechos humanos fundamentales y el segundo en forma de recurso contencioso-administrativo. En sentencia de 10 de enero de 1997, el Tribunal Supremo, al considerar que no se había respetado el derecho de defensa del demandante en la fase administrativa por haberse realizado las notificaciones del procedimiento en la sede de la sociedad de crédito y no en el domicilio del demandante, declaró nula la resolución de 22 de diciembre de 1993 y ordenó la devolución de la multa abonada por el demandante. En una segunda sentencia de 8 de julio de 1997, el Tribunal Supremo confirmó su sentencia anterior y añadió la obligación para la administración de pagar a la demandante los intereses legales correspondientes a la multa.

17. Por resolución de 11 de marzo de 1997, el Banco de España, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 1997 y dado que los hechos imputados al demandante no habían prescrito, incoó un nuevo procedimiento sancionador contra el mismo. El 19 de febrero de 1998, el Ministerio de Economía y Hacienda inhabilitó al demandante durante dos años para ejercer cargos de administración y dirección en cualquier entidad de crédito y le impuso una multa de un millón de pesetas. El demandante impugnó este nuevo procedimiento con dos recursos ante la *Audiencia Nacional*. En dos sentencias de 6 de octubre de 2000 y 7 de febrero de 2001, el Tribunal desestimó los recursos por infundados.



2. Despido del demandante por el Banco de España como empleado del Banco de España

18. El 27 de febrero de 1997, el demandante envió la siguiente carta a E.H.E., Subdirector General del Banco de España, Jefe de la Oficina de Inspección de Servicios:

"Sr. Director Adjunto,

Según el organigrama del Banco de España, una de las principales funciones de la Inspección de Servicios, que usted dirige, es vigilar y controlar la aplicación de las leyes vigentes, los reglamentos y las disposiciones adoptadas tanto en las oficinas centrales como en las sucursales.

En el ámbito de mis funciones y, en consecuencia, de mi responsabilidad, yo, Mariano de Diego Nafria, con documento nacional de identidad nº 16.771.673, Inspector de Entidades de Crédito y Ahorro del Banco de España, pongo en su conocimiento, a todos los efectos legales y reglamentarios, aunque sea de forma muy sucinta, los hechos y circunstancias que a continuación describo

El 22 de diciembre de 1993, el Consejo de Ministros me condenó, aun siendo completamente inocente, a dos años de inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito y a una multa de un millón de pesetas. Era el acto final de un procedimiento que el Banco de España llevaba siete meses "investigando" desafiando "todo" el ordenamiento jurídico español.

Enumero algunas de las irregularidades más graves cometidas:

a) Se me privó de toda posibilidad de defensa (violación flagrante del artículo 24 de la Constitución Española), ya que la primera información que tuve sobre este asunto me fue facilitada por los medios de comunicación el 24 de diciembre de 1993, una vez publicado el acuerdo del Consejo de Ministros en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1993.

b) La Secretaría General del Banco de España (...) ocultó documentos fundamentales a los servicios jurídicos.

c) La Dirección General de la Inspección ocultó a los servicios jurídicos documentos que me concernían y que demostraban mi inocencia.

d) El informe de la Inspección (...) contiene afirmaciones falsas sobre mí.

e) Los servicios jurídicos (...) presentan como fundamento jurídico una patraña argumental pretenciosa que no se basa en nada.

f) El Jefe de los Servicios Jurídicos presenta un escrito al Vicegobernador (...) que contiene graves mentiras.

Al final, y tras los infinitos perjuicios causados a mi persona y a mi familia, regresé al Banco de España el 16 de febrero de 1994: entonces fui sometido a



veinte meses de trato vejatorio, degradante, inhumano y humillante, una vez más con desconocimiento de mis derechos fundamentales amparados por la Constitución Española.

Altos cargos del Banco de España incumplen sus obligaciones y mienten en documentos públicos, mientras yo sigo siendo discriminado y sometido a decisiones arbitrarias y prevaricadoras.

Como resultado :

1. He interpuesto dos recursos ante el Tribunal Supremo (uno ordinario y otro de protección de derechos fundamentales). La primera está pendiente de deliberación y sentencia. La segunda ha sido objeto de una sentencia muy reciente, cuyo contenido es el siguiente:

"Fallamos: que debemos estimar el recurso contencioso-administrativo (...) interpuesto al amparo de la Ley 62/1978 por el representante de D. Mariano de Diego García contra las sanciones que le fueron impuestas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 1993 (...), sanciones que declaramos nulas de pleno derecho por haber vulnerado el artículo 24.1 de la Constitución, y condenamos a la Administración General del Estado al reintegro de la multa de un millón de pesetas en el supuesto de que hubiera sido abonada por el interesado. (...) "

2. Un recurso contra el Banco de España por vulneración, una vez más, de mis derechos fundamentales (...) está siendo tramitado por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

3. Mis abogados están estudiando la posibilidad de interponer diversas acciones contra varias personas del Banco de España.

4. He presentado una queja ante el Colegio de Abogados de Madrid (...) para que se incoe expediente disciplinario (y espero que la sanción impuesta sea la inhabilitación) contra (*sigue una lista de cinco nombres*).

5. Presenté una reclamación al Defensor del Pueblo (*Ombudsman*) que fue declarada admisible el 28 de enero de 1997.

"Con esta carta pongo también en su conocimiento la conducta, a mi juicio gravemente irregular, de al menos (*sigue una lista de nombres, entre los que figuran altos cargos del Banco de España, empezando por su Gobernador*).

Señor S.E., por su responsabilidad, probidad y rectitud, espero que aclare los hechos y las consecuencias que se derivarían, para las personas honradas y las instituciones honorables, de un conocimiento responsable y exigente de la verdad.

19. El demandante envió copias de su carta a dos colegas del Banco de España. Una copia manuscrita de la carta se colocó en el tablón de anuncios de su lugar de trabajo.

20. El 11 de marzo de 1997, el Gobernador del Banco de España envió al demandante una carta de despido que decía lo siguiente



"(...) Le comunico la decisión de este establecimiento de prescindir de sus servicios. Esta decisión está motivada por los siguientes hechos:

1. Su carta de 27 de febrero de 1997, dirigida al Sr. E.H.E., Director General Adjunto de este establecimiento (...). El presente escrito contiene manifestaciones relativas a actuaciones llevadas a cabo por diversos departamentos y servicios de esta entidad en el procedimiento incoado contra la IGS de Mercado Hipotecario S.C.H. S.A., cuyo contenido es el siguiente en lo que a usted respecta: *(relación de manifestaciones realizadas por el demandante en su escrito en los puntos b) a f), relativas a irregularidades cometidas por diversos servicios de la Entidad).*"

21. La carta de despido continuaba:

" (...)

(c) Usted califica de "gravemente irregular" la conducta del Sr. (sigue una lista de nombres, empezando por el nombre del Gobernador del Banco de España).

2. Distribuyó la carta en cuestión, mediante fotocopias, en los centros de trabajo de esta Institución, en Alcalá, 50 y 522, los días 3 y 5 de marzo (...) dándole así una amplia difusión y perjudicando el nombre y la imagen tanto de la Institución como de las personas a las que en ella se hace referencia.

Considerando que tales actuaciones suponen un incumplimiento grave y culpable de las obligaciones contractuales, este centro ha decidido despedirle, en ejercicio de los derechos que le confiere el artículo 54.2 c) y d) del Estatuto de los Trabajadores, con efectos de la fecha de la presente carta. (...)

El Gobernador".

22. El 20 de marzo de 1997, el Presidente del Comité de Empresa Nacional del Banco de España envió una carta al Gobernador del Banco Central, señalando que el demandante había actuado en el marco de sus obligaciones legales para poner en conocimiento de la Inspección de Servicios los hechos que, a su juicio, vulneraban sus derechos como trabajador, e implicaban un funcionamiento anormal de las personas y servicios del Banco Central. Expresó su sorpresa ante una sanción tan radical adoptada en un caso sin repercusión pública, y pidió al Gobernador que dejara sin efecto la decisión de despedirle y que abriera un procedimiento disciplinario contra el demandante.

23. El demandante impugnó la decisión de despedirle ante el Juzgado de lo Social nº 16 de Madrid, alegando, entre otras cosas, la violación de los artículos 14 (principio de no discriminación) y 20 (derecho a la libertad de expresión) de la Constitución. En sentencia contradictoria dictada el 31 de julio de 1997, el Juzgado de lo Social nº 16 de Madrid anuló la decisión de despido del demandante, al considerar que se había vulnerado su derecho a la libertad de expresión e información. Desde la perspectiva del artículo 20 de la Constitución, el Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que :

"(...) En su carta de 27 de febrero de 1997, escrita por él mismo, el demandante imputa una serie de actos a sus superiores. Sin embargo, en ningún momento les acusa de un delito, sino de la



Por el contrario, se refiere a irregularidades administrativas que pueden tener una importancia indiscutible, sin mencionar infracciones penales del Código Penal, como la falsificación de documentos (...), ya que todos los hechos denunciados se refieren a su propia defensa. Por consiguiente, aun cuando las alegaciones formuladas por el demandante en su carta de 27 de febrero de 1997 tengan una importancia indiscutible, no puede considerarse que contengan acusaciones de actos delictivos. Esto es importante porque, según la jurisprudencia citada (*del Tribunal Constitucional*), el derecho de todo ciudadano a ejercer el derecho garantizado por el artículo 20 de la Constitución Española incluye declaraciones que pueden resultar molestas, siempre que no vulneren el derecho fundamental que constituye su límite, es decir, el derecho al honor. Este derecho será vulnerado, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (...) cuando las imputaciones realizadas se refieran a hechos delictivos. Además, debe concederse mayor importancia a las circunstancias en las que se envió la carta del solicitante. De este modo, el demandante fue sancionado y tratado de forma diferente en la asignación del trabajo real (...) de modo que al enviar la carta a su superior, se limitó a defenderse de los reproches que se le hacían.

(...)

En consecuencia, no puede considerarse que el contenido de la carta dirigida a E.H.E., Subdirector General del Banco de España, haya excedido los límites del ejercicio de un derecho fundamental.

(...) En cuanto al hecho de que hiciera público el contenido de la carta entre los trabajadores (...) es cierto que el demandante entregó personalmente la carta a varios de sus compañeros y también la depositó en el registro. Sin embargo, no se ha demostrado que también depositara fotocopias en los distintos centros de trabajo. (...) Es indiscutible que la conducta del interesado podía dañar la imagen de la empresa, pero también es cierto que la difusión se limitó a la empresa, sin que se haya probado que el demandante hubiera hecho nada para hacer pública su carta. (...) En consecuencia, no puede considerarse que la conducta del demandante no fuera contraria a Derecho. (...) En consecuencia, no puede considerarse que el demandante ejerciera el derecho que le reconoce el artículo 20 de la Constitución Española más allá de los límites que circunscriben este derecho, por lo que la extinción del contrato de trabajo (...) debe considerarse que ha vulnerado un derecho fundamental, lo que determina la nulidad del despido. (...) "

24. El Banco de España recurrió esta sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En sentencia interlocutoria de 14 de julio de 1998, el Tribunal revocó la sentencia y declaró que el despido era conforme con los derechos fundamentales invocados por el demandante y, en particular, con el artículo 20 de la Constitución, por los siguientes motivos

"(...) el 27 de febrero de 1997, el reclamante registró en el registro general del Banco de España un escrito dirigido a E.H.E., Subdirector General, Jefe de la Oficina de Inspección de Servicios. Copia de esta carta con la nota manuscrita

La carta, titulada "A todos los compañeros del Banco de España", fue expuesta en el tablón de anuncios de las dependencias de la entidad en la calle Alcalá 522, en el tablón de información sindical (...) sin que conste que la reclamante la hubiera distribuido. En cuanto al contenido del escrito, hay que señalar que la primera parte se refiere al procedimiento incoado contra el demandante, que, administrativamente, dio lugar a la decisión del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 1993, y que otra parte o



Por lo demás, son irrelevantes o ajenos al procedimiento.

(...) en relación con (...) el trato vejatorio y humillante del que afirma haber sido objeto por parte del banco, en violación de todos los derechos fundamentales, el incumplimiento de sus obligaciones por parte de personas importantes del banco, así como el incumplimiento de sus obligaciones por parte del banco.) el trato vejatorio y humillante del que afirma haber sido objeto por parte del banco, en violación de todos los derechos fundamentales, el incumplimiento de deberes del que acusa a personas importantes del banco, así como las mentiras en documentos públicos, las decisiones arbitrarias y las prevaricaciones, la esperanza [expresada por él] de que las personas por él nombradas sean inhabilitadas y la conducta gravemente irregular que atribuye a diecisiete personas del banco, incluidos los administradores, constituyen opiniones claramente injuriosas y calumniosas, pues invitan a sospechar que la forma de actuar del banco como sociedad y de sus administradores es contraria a las normas, y menoscaban y desacreditan a estos últimos (.... Los comentarios de la carta no fueron una reacción instantánea e inesperada, propia de los excesos orales, sino que estuvieron precedidos de serenidad y discernimiento, tanto en el fondo como en la forma (...)(...) El hecho de que la carta no se difundiera fuera de la empresa no resta gravedad al daño causado a la imagen de la empresa dentro de ella (...) Por tanto, debe concluirse que el demandante se extralimitó en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión al dañar el buen nombre de la empresa y de sus empleados (...).

25. El demandante interpuso un recurso de *amparo* ante el Tribunal Constitucional contra esta sentencia, invocando los artículos 20 (derecho a la libertad de expresión e información) y 24 (derecho a un juicio justo) de la Constitución. En sentencia de 30 de noviembre de 1998, el alto tribunal, haciendo suyas en lo esencial las razones expuestas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimó el recurso por infundado.

II. LA LEGISLACIÓN NACIONAL PERTINENTE

26. Las disposiciones pertinentes del Estatuto de los Trabajadores son las siguientes

Artículo 54

"Despido disciplinario. - 1. El empresario puede decidir extinguir el contrato de trabajo despidiendo al trabajador por incumplimiento grave y culpable de sus obligaciones.

(...)

2. Se considerarán incumplimientos de contrato

(...)

c) Ofensas verbales o físicas contra el empresario o las personas que trabajan en la empresa o sus familiares que conviven con ellos.

d) Violación de la buena fe contractual, así como abuso de confianza en la ejecución del trabajo.



Artículo 55

"Forma y efectos del despido disciplinario. (...)

7. 7. El despido por causa justificada dará lugar a la rescisión del contrato sin derecho a indemnización (...)"

27. Además, el artículo 20 de la Constitución es pertinente en este caso:

Artículo 20

"Se reconocen y protegen los siguientes derechos

a) expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones de forma oral, escrita o por cualquier otro medio de reproducción;

(...)

(d) a comunicar y recibir libremente información veraz por todos los medios de difusión. (...)

2. El ejercicio de estos derechos no puede verse restringido por ninguna censura previa. (...)

4. Estas libertades están limitadas por el respeto a los derechos reconocidos en este Título, a las disposiciones de las leyes de desarrollo y, en particular, al derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

28. El artículo 171 del convenio colectivo del Banco de España dice lo siguiente

"En la medida en que la naturaleza de la falta lo permita, el despido se reservará para los casos de reincidencia en faltas muy graves.

EN DERECHO

SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA CONVENCIÓN

29. El demandante sostiene que su despido por el Banco de España a raíz del envío de una carta al Director General Adjunto del Banco

de España ha violado su derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio, que dice lo siguiente

"Todo el mundo tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impedirá que los Estados impongan requisitos de concesión de licencias a las empresas de radiodifusión, cine o televisión.

2. El ejercicio de estas libertades, que entraña deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a las formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

30. La sanción impugnada constituyó incuestionablemente una "injerencia" en el ejercicio por el demandante de su derecho a la libertad de expresión. Esto no es objeto de controversia entre las partes.

31. Las partes en el procedimiento también estuvieron de acuerdo en que la injerencia estaba "prescrita por la ley". El Gobierno añadió que la injerencia perseguía incuestionablemente uno de los fines legítimos contemplados en el apartado 2 del artículo 10: la protección de la reputación o de los derechos de terceros. Por otra parte, el demandante consideró que la injerencia no perseguía un objetivo legítimo. El Tribunal considera que la injerencia estaba prescrita por la ley y perseguía un objetivo legítimo de conformidad con los requisitos del artículo 10, apartado 2.

Queda por ver si la injerencia era "necesaria en una sociedad democrática" para lograr este objetivo.

A. Argumentos de las partes

1. El solicitante

32. El demandante sostenía que su despido había estado motivado no por el hecho de haber enviado una carta al jefe de la Inspección de Servicios del Banco de España, en la que solicitaba una investigación sobre los actos irregulares cometidos contra él, sino por el hecho de que su carta contenía frases consideradas ofensivas y de que había sido distribuida en los locales del Banco de España, lo que había garantizado su amplia difusión. Sin embargo, según él, ninguno de estos hechos había sido probado. Así lo pone de manifiesto la sentencia del Juzgado de lo Social nº 16 de Madrid. Además, si las personas a las que se refiere su carta se consideraban realmente víctimas de un atentado contra su honor, podrían haber presentado una denuncia civil o penal contra él, cosa que ninguna de ellas hizo. La demandante sostenía que el Banco de España debería haber probado, y el

la difusión de su carta y el carácter ofensivo de su contenido. Sin embargo, en ningún momento lo consiguió. También consideró que el ejercicio de la libertad de expresión no exige que el tema sea de interés general. También señaló que los grandes escándalos del Banco de España y las graves irregularidades cometidas por los principales responsables de esta institución habían dado lugar a numerosos artículos de prensa. A modo de ejemplo, recuerda que estos escándalos llevaron a prisión al ex Gobernador del Banco de España en un momento en el que el actual Gobernador era Subgobernador de la institución. El reclamante subraya que utilizó el medio escrito de forma ponderada, plenamente consciente del alcance de su contenido, no para insultar a nadie, sino para solicitar una investigación por parte del responsable del Banco de España, sometiéndole las actuaciones de las que había sido víctima, y para señalar al final de su carta la conducta, que consideraba irregular, de una serie de personas a las que designaba expresamente a efectos de dicha investigación. Considera que la medida de despido constituye una represalia contra él por haber ejercido su derecho a la libertad de expresión mediante una carta en la que denunciaba las irregularidades cometidas contra él por las autoridades del Banco de España. En conclusión, opina que en ningún momento sobrepasó los límites del derecho a la libertad de expresión. En consecuencia, la sanción que se le impuso sería claramente desproporcionada y, por tanto, contraria al artículo 10 del Convenio.

2. *El Gobierno*

33. El Gobierno consideró que la injerencia en cuestión había sido proporcionada. Señaló, en primer lugar, que el demandante era un alto funcionario del Banco de España perteneciente a un cuerpo de élite de funcionarios públicos dentro de la más alta institución financiera del país. Además, a diferencia del asunto *Fuentes Bobo c. España*, nº 39293/98, de 29.2.2000, en el presente asunto los insultos proferidos por el demandante no formaban parte de ningún debate de interés general. Eran la respuesta a un procedimiento disciplinario incoado contra el demandante por sus actividades como asesor de una sociedad privada de crédito. Además, el demandante había utilizado la palabra escrita consciente y deliberadamente, a pesar de que acababa de ganar su caso ante el Tribunal Supremo contra la sanción que le había impuesto el Consejo de Ministros. Dado que el demandante acusaba a las más altas autoridades del Banco de España en particular de una conducta gravemente irregular, es evidente el carácter ofensivo y vejatorio de las acusaciones que formulaba. Las observaciones realizadas eran graves y afectaban no sólo a la alta dirección del Banco de España, sino también a otras categorías de personal, incluidas las secretarías. Como alto funcionario, el demandante debería haber medido sus críticas al Banco de España, institución que no es un organismo público.

para inspirar confianza al público. Estas acusaciones causaron un perjuicio definitivo al establecimiento del que era empleado. En conclusión, el Gobierno consideró que el despido era proporcionado y estaba justificado en virtud del apartado 2 del artículo 10.

B. Valoración del Tribunal

1. Principios generales

34. El Tribunal recuerda los principios fundamentales que se desprenden de su jurisprudencia sobre el artículo 10:

a) La libertad de expresión es uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de cada individuo. A reserva de lo dispuesto en el apartado 2, se aplica no sólo a las "informaciones" o "ideas" favorablemente recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, chocan o perturban. Este es el espíritu de pluralismo, tolerancia y apertura sin el cual no hay "sociedad democrática". Como deja claro el artículo 10, esta libertad está sujeta a excepciones que, sin embargo, deben interpretarse estrictamente, y la necesidad de cualquier restricción debe establecerse de forma convincente (véase, entre otras, la sentencia *Jersild c. Dinamarca*, de 23 de septiembre de 1994, serie A nº 298, p. 23), § 31; *Janowski v. Polonia* [GC], no. 25716/94, § 30, ECHR 1999-I; *Nilsen y Johnsen v. Noruega* [GC], no. 23118/93, § 43, ECHR 1999-VIII, y *Fuentes Bobo* citado anteriormente, § 43).

b) El adjetivo "necesario" del artículo 10 § 2 implica la existencia de una "necesidad social acuciante". Los Estados contratantes gozan de cierto margen de apreciación para determinar la existencia de tal necesidad, pero este margen va acompañado de un control europeo tanto del Derecho como de las decisiones que lo aplican, incluso cuando emanan de un tribunal independiente. Por lo tanto, el Tribunal es competente para pronunciarse en última instancia sobre si una "restricción" es compatible con la libertad de expresión salvaguardada por el artículo 10 (véase la sentencia *Janowski* antes citada, § 30).

c) En el ejercicio de su competencia de control, el Tribunal de Justicia debe examinar la injerencia a la luz del asunto en su conjunto, incluido el contenido de las observaciones reprochadas y el contexto en el que se formularon. Corresponde al Tribunal de Justicia determinar, en particular, si la injerencia impugnada fue

El Tribunal tendrá que comprobar si es "proporcionada a los objetivos legítimos perseguidos" y si las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificarla parecen "pertinentes y suficientes" (véase la sentencia *Janowski* antes citada, § 30, y la sentencia *Barfod c. Dinamarca*, de 22 de febrero de 1989, serie A nº 149, p. 12, § 28). Al hacerlo, el Tribunal debe cerciorarse de que las autoridades nacionales han aplicado normas conformes con los principios consagrados en el artículo 10 y, además, lo han hecho sobre la base de un

evaluación aceptable de los hechos relevantes (Jersild, p. 24, § 31, y Fuentes Bobo, § 44).

2. Aplicación de los principios anteriores en este caso

35. En el presente caso, el Tribunal observa que el demandante fue despedido por haber dirigido una carta al Director General Adjunto del Banco de España que contenía comentarios y acusaciones que los tribunales internos consideraron claramente ofensivos y calumniosos para las personas directamente implicadas, y perjudiciales para el buen nombre y la imagen del Banco como entidad financiera y para sus empleados. El Tribunal de Justicia señala que, para llegar a esta conclusión, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid llevó a cabo un análisis minucioso de los hechos del caso y, en particular, del contexto en el que la demandante escribió la carta en cuestión. El Tribunal concedió una importancia decisiva al hecho de que las palabras empleadas en la carta no fueran una reacción instantánea y poco meditada, característica de los excesos verbales, sino que estuvieran expresadas de forma serena y lúcida, tanto en el fondo como en la forma.

36. El Tribunal de Primera Instancia no ve razón alguna para cuestionar las conclusiones del Tribunal Superior de Justicia de Madrid según las cuales las acusaciones formuladas por el demandante podían dañar la reputación de terceros. Las razones expuestas por dicho órgano jurisdiccional eran coherentes con el objetivo legítimo de proteger la reputación de las personas, físicas o jurídicas, mencionadas en el escrito de la demandante. A este respecto, el Tribunal recuerda que el artículo 10 del Convenio no garantiza una libertad de expresión sin restricciones. En el presente asunto, por tanto, la única cuestión que se plantea es si la sanción impuesta a la demandante era proporcionada al fin legítimo perseguido y, por tanto, "necesaria en una sociedad democrática".

37. Para pronunciarse sobre esta cuestión, el Tribunal tendrá en cuenta, en particular, la redacción de la carta, el contexto en el que fue escrita y el asunto en su conjunto, incluido el hecho, subrayado por el demandante, de que utilizó este instrumento escrito "de manera ponderada y con plena conciencia de la importancia de su contenido" (véase el apartado 32 supra). El Tribunal no perderá de vista que, si bien es innegable que los miembros de la función pública gozan de la protección del artículo 10 del Convenio, parece legítimo que el Estado les someta, en virtud de su estatuto, a una obligación de reserva. En particular, el Tribunal debe tener en cuenta que, cuando está en juego la libertad de expresión de los funcionarios, los "deberes y responsabilidades" a que se refiere el artículo 10 § 2 revisten especial importancia (Vogt v. Alemania, sentencia de 26 de septiembre de 1995, serie A n° 323, p. 26, § 53).

38. El Tribunal de Primera Instancia observa, en primer lugar, que las declaraciones controvertidas se produjeron en el marco específico de un litigio profesional entre la demandante y el Banco de España a raíz del procedimiento sancionador

En el caso de una entidad de crédito privada, el banco nacional había incoado un procedimiento contra el demandante por sus actividades. En base a la Sentencia del Tribunal S u p r e m o de 10 de enero de 1997, en la que se declaraba que no se había respetado su derecho de defensa en la fase de instrucción del procedimiento sancionador, el reclamante dirigió un escrito de protesta al Subdirector General del Banco de España, Jefe de la Oficina de Inspección de Servicios. Esta carta constaba de dos partes; la primera se refería a una serie de irregularidades, e incluso delitos, supuestamente cometidos contra el reclamante por diversos departamentos y personas del Banco de España durante el procedimiento disciplinario que estaba siendo investigado por el Banco. En la segunda parte, el demandante se quejaba de lo que calificaba de conducta "gravemente irregular" de varios funcionarios del Banco de España, empezando por su Gobernador. A la vista de la sentencia del Tribunal Supremo en la que se constataba una violación de sus derechos de defensa, el Tribunal podía comprender la reacción del demandante al denunciar las supuestas irregularidades cometidas contra él durante el procedimiento disciplinario. En cambio, por lo que se refiere a las acusaciones de comportamiento gravemente irregular de varios altos funcionarios del Banco de España, incluido su Gobernador, el Tribunal de Justicia señala que dichas acusaciones no formaban parte de ningún debate público sobre cuestiones de interés general relativas a la gestión del banco nacional, ámbito en el que, como subraya el Tribunal de Justicia, las restricciones a la libertad de expresión deben interpretarse restrictivamente. Es cierto que el demandante se refirió en sus escritos a importantes escándalos que supuestamente se habían producido en el seno del Banco de España y que habían dado lugar a numerosos artículos en la prensa (véase el apartado 32 supra). Sin embargo, no ha presentado ninguna prueba que demuestre la relación entre esos supuestos escándalos y el litigio con el Banco de España.

39. Es cierto que, además de la sustancia de las ideas e informaciones expresadas, el artículo 10 también protege la forma en que se expresan (véase la sentencia De Haes y Gijssels contra Bélgica de 24 de febrero de 1997, *Recopilación de sentencias y decisiones* 1997-I, p. 236, § 48). No obstante, debe tenerse en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego. Debido a su contacto directo y constante con las realidades del país, los tribunales de un Estado están en mejor posición que el juez internacional para determinar dónde debe encontrarse el equilibrio adecuado en cada momento. Por ello, gozan de un cierto margen de apreciación para juzgar la necesidad de una injerencia en este ámbito, aunque este margen vaya acompañado de una supervisión europea tanto de las normas pertinentes como de las decisiones que las aplican (sentencia Schöpfer c. Suiza de 20 de mayo de 1998, *Rec.* 1998-III, pp. 1053-1054, § 33).

40. Al igual que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Tribunal considera que, formuladas de manera general, sin aportar elementos de hecho ni indicios razonables que las sustenten, las acusaciones vertidas por el



La seriedad y el tono de los comentarios del demandante constituían ataques personales gratuitos. Tal conducta era tanto más censurable cuanto que, como alto funcionario de la más alta institución financiera del país, el demandante debería haber mostrado una mayor moderación en los términos empleados.

41. Además, a diferencia de las controvertidas en el asunto Fuentes Bobo, el Tribunal de Primera Instancia señala que las palabras controvertidas no fueron pronunciadas en el contexto de un intercambio oral rápido y espontáneo, sino que se trataba de afirmaciones escritas y cuidadosamente meditadas, admitiendo el demandante que era plenamente consciente de la importancia de su contenido (véase la sentencia Fuentes Bobo, antes citada), § 48).

42. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia señala que los tribunales españoles ponderaron los intereses en conflicto con arreglo al Derecho nacional para concluir que el demandante, un alto funcionario del Banco de España, había rebasado los límites aceptables del derecho de crítica. El Tribunal de Justicia considera que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que se considera injuriosa la formulación de graves acusaciones infundadas contra varios altos cargos del Banco de España, empezando por su Gobernador (véase el apartado 18 supra), no puede considerarse irrazonable ni, *a fortiori*, arbitraria. A la luz de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia estima que las autoridades nacionales no se extralimitaron en su margen de apreciación al sancionar al demandante.

43. Por lo tanto, no hubo violación del artículo 10 del Convenio.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

Sostiene por cinco votos contra dos que no ha habido violación del artículo 10 del Convenio;

Hecho en francés y comunicado por escrito el 14 de marzo de 2002, de conformidad con los apartados 2 y 3 del artículo 77 del Reglamento.

Michael O'BOYLE
Registrador

Elisabeth PALM
Presidente

Se adjunta a la presente sentencia, de conformidad con el artículo 45 § 2 del Convenio y el artículo 74 § 2 del Reglamento del Tribunal, el voto particular discrepante de

Juez Casadevall, con la que el Juez Zupančič declara su apoyo.

E.P.
M.O'B.



VOTO PARTICULAR DISCREPANTE DEL JUEZ
CASADEVALL, CON EL QUE COINCIDE
JUEZ ZUPANČIČ

1. No he votado con la mayoría porque creo que en este caso se ha producido una violación del artículo 10 del Convenio.

2. El Banco de España es una institución pública por excelencia y, por tanto, sus directivos son nombrados como directivos de un servicio público y no de una empresa privada. En mi opinión, esto tiene dos consecuencias: la primera es que los gestores del Banco de España deben aceptar las críticas del mismo modo que otros personajes públicos o gestores de las administraciones públicas; la segunda es que la relación empresario-empleado se debilita por las lógicas implicaciones de la relación administración-ciudadano.

3. Los términos de la carta del demandante al Gobernador del banco no me parecen que sobrepasen los límites de lo tolerable en el ejercicio de la libertad de expresión. La carta no contenía acusaciones penales, pero alegaba graves irregularidades contra la gestión de la entidad pública, que el demandante puso en conocimiento de la Inspección del Banco para su investigación. El caso se parece mucho al de *Fuentes Bobo contra España*, nº 39293/98, 29.2.2000, en el que, aunque se trataba de comentarios mucho más graves, incluso insultos proferidos por radio, el Tribunal consideró que se había violado el artículo 10 del Convenio.

4. Para apartarse de la jurisprudencia Fuentes Bobo, uno de los argumentos de la mayoría, también esgrimido por el Gobierno, fue la consideración de que, en el presente caso, "las palabras controvertidas no fueron pronunciadas en el contexto de un intercambio oral rápido y espontáneo, sino que se trataba de afirmaciones escritas y cuidadosamente meditadas (...)" (véase el apartado 41 de la sentencia). Tal conocimiento por parte del demandante del contenido y alcance del texto me parece del todo lógico y necesario, dado que se trata -con razón o sin ella- de una carta de denuncia y solicitud de investigación dirigida precisamente al Director General Adjunto en su calidad de jefe de la Oficina de Inspección del Banco.

5. Por mi parte, quisiera señalar algunas similitudes entre ambos casos:

- Las declaraciones en cuestión se realizaron en el contexto de un conflicto profesional entre los demandantes y sus empleadores (Televisión Española en el caso de uno, y el Banco de España en el caso del otro);
- Los demandantes denunciaron presuntas disfunciones y graves irregularidades imputables a los gestores de las dos instituciones públicas, con declaraciones duras e inquietantes calificadas de injuriosas y ofensivas por los tribunales nacionales;

– Las personas implicadas en dichas declaraciones no interpusieron acciones judiciales por difamación o injurias contra los demandantes.¹

;

– Además de los problemas personales de los demandantes derivados de un conflicto laboral, en el momento de los hechos existía un debate público, con numerosos artículos de prensa, relativo a cuestiones de interés general sobre el funcionamiento de las dos entidades públicas (apartado 32 de la sentencia)² ;

– En ambos casos, a los demandantes se les impuso la máxima sanción prevista en el Estatuto de los Trabajadores: el despido sin derecho a indemnización.

6. También hay otros aspectos significativos en este caso, que la mayoría no consideró. En el presente caso, se trataba de una carta, ni publicada ni difundida, enviada por el demandante al jefe de la Inspección de Servicios del Banco³ , mientras que en el caso Fuentes Bobo, las observaciones controvertidas se hicieron en la radio, en dos ocasiones, y por tanto con amplia difusión⁴ . El Comité de Empresa Nacional del Banco de España consideró que el demandante había actuado en el marco de sus obligaciones reglamentarias, expresó su sorpresa por una sanción tan grave por un asunto sin repercusiones y solicitó la anulación de la decisión (apartado 22 de la sentencia). También hay que señalar que la sanción del el Gobernador del banco sin necesidad de que el se cumple la condición de "reincidencia" prevista en la legislación nacional pertinente⁵ .

7. En el contexto en el que se produjeron los hechos, el despido del La decisión del Gobierno de sancionar al demandante a causa del contenido de la carta es, en mi opinión, difícil de justificar en virtud del artículo 10, apartado 2, del Convenio. Aunque la sanción estaba prevista por la ley y tenía por objeto proteger la reputación de terceros, no considero que el Gobierno haya aportado motivos suficientes para demostrar que los comentarios del demandante fueran de tal naturaleza que exigieran una injerencia equivalente a una "necesidad social apremiante", ni que la medida de despido fuera "necesaria en una sociedad democrática", en el sentido reiteradamente mencionado por el Tribunal.

1. Argumento en Fuentes Bobo, § 48 *in fine*.

2. Las afirmaciones del demandante no fueron desmentidas por el Gobierno. El Tribunal las reitera, pero sólo en parte, § 38 *in fine*.

3. Véanse las sentencias de los tribunales españoles relativas a la no distribución de la carta. Sentencia del Juzgado de lo Social no contradicha en este punto por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (apartados 23 y 24 de la sentencia).

4. Radio COPE, 29 de noviembre de 1993 y 3 de febrero de 1994 (sentencia Fuentes Bobo §§ 24-25)

5. Véase "Derecho interno aplicable", artículo 171 del convenio colectivo del Banco de España, apartado 28 de la sentencia.



8. En cualquier caso, aunque el contenido de la carta hubiera sobrepasado ciertos límites, la libertad de expresión merece que se delimite mejor el margen de apreciación. En consecuencia, el despido inmediato del demandante sin derecho a indemnización me parece desproporcionado en relación con el objetivo legítimo perseguido.