

en cuenta el mismo a fin de fijar los haberes reguladores para el cálculo de las pensiones de jubilación que corresponden a los recurrentes. Por lo que atañe a los actos ahora recurridos, es evidente, por tanto, que se ha de partir de una situación diferente, como es la de que los solicitantes de amparo no tienen reconocido expresamente, por un acto o disposición administrativa previa y adoptada por la Corporación competente, el mismo coeficiente que fue asignado a aquellos con quienes se comparan. Sin embargo, esta diferencia no implica de por sí la desestimación del recurso de amparo, como pretende el Abogado del Estado, siempre que, a pesar de ello, la MUNPAL estuviera legalmente obligada a actualizar el haber regulador de cada funcionario para ponerlo en consonancia con el que le habría correspondido de seguir en activo. Así se deduce de la doctrina que estableció este Tribunal en la STC 7/1982, de 26 de febrero, en un supuesto que guarda cierta semejanza con el que nos ocupa. Señalábamos en esa Sentencia que la legislación de clases pasivas aplicable a los funcionarios del Estado prevé una igualdad de tratamiento de los jubilados respecto de los que están en servicio activo, en cuanto a que el cálculo de la pensión ha de actualizarse en función de las subidas de las retribuciones básicas que se toman en consideración para fijar la pensión. De este criterio igualatorio, reflejado en la legislación aplicable, se deducía que la elevación del coeficiente multiplicador establecido por la Ley para los funcionarios en activo de un determinado Cuerpo de funcionarios estatales había de adoptarse también para actualizar las pensiones de los jubilados con anterioridad que automáticamente se hubieran integrado en dicho Cuerpo.

Ahora bien, esta doctrina, en la que los recurrentes basan su alegato contra las resoluciones de la MUNPAL que impugnan, por no equipararles a los funcionarios de la Escala Técnico-Administrativa de la Diputación que tienen reconocido el coeficiente 5, no puede ser aplicada de la misma manera al presente caso, ya que la normativa sobre derechos pasivos de los funcionarios de la Administración local no coincide estrictamente con la legislación de clases pasivas de los funcionarios del Estado, en el aspecto que hora interesa. En concreto, es cierto, como los recurrentes apuntan, que el art. 92.1 de los Estatutos de la MUNPAL, aprobados por Orden de 9 de diciembre de 1975, establecen también el principio general de que las prestaciones básicas de los asegurados serán actualizadas para ponerlas en consonancia con los haberes básicos fijados para los funcionarios en activo, si bien, según precisa el citado precepto, «en la forma que se determine en cada caso». Por su parte, el art. 41.1 de los Estatutos dispone, en su párrafo primero, que «servirá de haber regulador, para la determinación de todas las prestaciones básicas y sus mejoras, así como de las complementarias, el que sea de aplicación conforme a las disposiciones vigentes en el momento de la concesión de aquéllas». Aunque en aplicación del principio de igualdad hubiera de entenderse que la actualización que prevé el art. 92.1 ha de producirse en todo caso, es preciso tener en cuenta también que, según el párrafo segundo del mencionado art. 41.1, «en el supuesto de que se produjeran modificaciones del haber regula-

dor, no amparadas por una disposición de carácter general, las diferencias de prestaciones y mejoras que de ellas pudieran resultar serán de cargo de las Entidades, Organismos y Dependencias afiliadas, salvo que se hubiere cotizado por las mismas durante un período mínimo de dos años».

Pues bien, en el supuesto que ahora enjuiciamos es, precisamente, el que contempla este párrafo segundo del art. 41.1 de los Estatutos de la MUNPAL, como excepción a la regla general de actualización de las pensiones en consonancia con las modificaciones del haber regulador, ya que, en el presente caso, esta modificación no se ha producido en virtud de una disposición de carácter general, ni los recurrentes han cotizado por las mejoras durante un período mínimo de dos años. Esta regla es la que fundamenta las resoluciones de la MUNPAL recurridas, como se desprende de su tenor literal, de donde se sigue que tales resoluciones no han aplicado las normas jurídicas de manera diferente a situaciones iguales, sino que, precisamente, se han limitado a diferenciar entre situaciones jurídicas que la propia legislación aplicable distingue. No hay, por tanto, desigualdad «en la aplicación de la ley». Y si, aunque así no se alega, pudiera estimarse que es la propia norma, es decir, el art. 41.1 de los Estatutos de la MUNPAL, la que introduce una discriminación al establecer una desigualdad de trato, la infracción del principio de igualdad «en la ley» habría de quedar descartada. En efecto, dado que la Mutualidad es un organismo que gestiona los derechos pasivos de los funcionarios de las Corporaciones locales, con carácter general, resulta justificado y razonable que no asuma otras cargas de actualización de las pensiones que aquellas que deriven de una disposición de carácter general o cuando los beneficiarios hubieran cotizado por las mejoras a percibir durante el período mínimo establecido en el art. 41.1 de los Estatutos.

Por consiguiente, las resoluciones de la MUNPAL contra las que se dirige el recurso de amparo, así como aquellas de carácter administrativo y judicial que las confirman, no han vulnerado el art. 14 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

11445 Sala Primera. Sentencia 69/1989, de 20 de abril. Recurso de amparo 66/1987. Contra Acuerdo del Director general de la Policía por el que se sancionó al recurrente como autor de falta grave. Supuesta vulneración del principio de legalidad penal.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 66/1987, promovido por don José María Mendoza Iniesta, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Elisa Hurtado Pérez, y defendido por el Letrado don Marcial Amor Pérez, contra Acuerdo del Director general de la Policía de 25 de febrero de 1985, confirmado por Sentencias de la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid de 21 de septiembre de 1985, y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986, por el que se sancionó al recurrente con diez días de suspensión de funciones por falta grave. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de enero de 1987, procedente del Juzgado de Guardia, donde fue presentado el día 14 de enero del mismo año, la Procuradora doña Elisa Hurtado Pérez, en nombre de don José María Mendoza Iniesta, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo del Director general de la Policía de 25 de febrero de 1985, confirmado por Sentencias de la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid de 21 de septiembre de 1985, y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986.

Se fundamenta el recurso en las alegaciones de hecho y de Derecho que a continuación se resumen.

2. El citado Acuerdo del Director general de la Policía sancionó al recurrente con diez días de suspensión firme de funciones por la Comisión de falta grave, prevista en el apartado a) del art. 207 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, y de acuerdo con los arts. 216 y 217 del mismo, a causa de la publicación en el «Diario de Cádiz», el 6 de junio de 1984, de un comunicado de la Plataforma Unitaria de Policías, suscrito por el sancionado, como vocal del Comité Ejecutivo Nacional de aquella asociación sindical. En dicho comunicado, remitido también a otros medios de difusión, titulado «El Gobernador Civil de Cádiz trata los temas serios con frivolidad y las frivolidades se las toma con seriedad», se analizaba el comportamiento de dicho Gobernador Civil con motivo de su asistencia a la Feria de la Manzanilla, incluyéndose frases como la siguiente: «Se permite llamar cosacos a dos Policías Nacionales... porque se habían tomado una copa de vino... No será que se empiezan a fijar e incitar en lo que ven hacer a su jefe». La resolución sancionadora considera que no quedaba demostrado que el señor Gobernador Civil pronunciara frases semejantes, así como que «la crítica a los superiores, aunque se haga uso de la

calidad de representante sindical y en defensa de los intereses de los sindicatos, deberá hacerse con la mesura necesaria para no incurrir en vulneración del respeto debido a los superiores, pues todos los derechos al ser ejercidos, entran en concurrencia con otros bienes y derechos también dignos de tutela».

En las declaraciones de los Policías Nacionales aludidos, obrantes en el expediente sancionador, figura que les fue llamada la atención por sus superiores jerárquicos, porque el Gobernador Civil había dicho que estaban bebiendo como cosacos, mientras que el Jefe de despacho del Gobernador Civil declaró a «Diario de Cádiz» que aquél había manifestado que tales Policías se estaban poniendo como cosacos.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el mencionado acuerdo sancionador, fue desestimado por Sentencia de la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid de 21 de septiembre de 1985, confirmada después en apelación por otra de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986.

3. Entiende el recurrente que el acto administrativo que impugna, así como, por omisión, las Sentencias que lo confirman infringen los derechos reconocidos en los arts. 25.1, 20.1 a) y 28.1 de la Constitución.

a) El art. 25.1 consagra el principio de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas, lo que significa que la punibilidad de una acción u omisión no puede estar basada en normas distintas o de rango inferior a las legislativas, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que, aun con ciertos matices, es aplicable al derecho administrativo sancionador. En el presente caso, el recurrente fue sancionado en virtud de lo dispuesto en los arts. 207 a), 216 y 217 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Decreto 2038/1975, de 17 de julio, lo que infringe el principio de legalidad establecido en el art. 25.1 de la C.E., al no estar la sanción amparada por una ley.

Además y como argumento subsidiario, el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa fue modificado, con posterioridad a los hechos sancionados pero con anterioridad a la imposición de la sanción, por el Real Decreto 1.346/1984, de 11 de julio, sin que el contenido de los nuevos arts. 207, 216 y 217 coincida con el de los hasta entonces vigentes, por lo que se viola también el principio de legalidad, al pretender aplicar una norma que ha desaparecido del ordenamiento jurídico.

Desde otra perspectiva, el principio de legalidad y tipicidad de las sanciones impone, en conexión con el principio de seguridad jurídica, la taxatividad en la determinación del hecho sancionable y de la sanción a imponer, de manera que exista, establecido en la Ley, un criterio inequívoco para la determinación previa de lo que constituye la infracción y de las sanciones que lleva aparejada. El art. 207 del Reglamento aplicado en el presente caso dibuja un supuesto fáctico de gran amplitud, que escasamente satisfaría las exigencias constitucionales de tipicidad. Pero el contenido de los arts. 216 y 217 del mismo Reglamento, que posibilitan la imposición de la sanción de suspensión de funciones por tiempo que va desde un día a tres años, en absoluto se compadece con las exigencias de seguridad jurídica y certeza del derecho que el principio de legalidad exige.

b) El art. 20.1 a) de la Constitución reconoce, como derecho fundamental, la libertad de expresión, que se concreta, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la posibilidad de expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de reproducción. Este derecho fundamental, del que gozan todos los ciudadanos, sean o no funcionarios de policía, les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos no apoyada en la Ley e incluso contra la Ley, si ésta intentara fijar otros límites distintos de los que la Constitución admite, y comprende, de acuerdo con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el de «no ser molestado a causa de sus opiniones». Más aún, cuando se produce una limitación o sacrificio parcial de aquel derecho, la autoridad que realiza el acto limitativo debe ofrecer una justificación, pues la prueba de las excepciones al normal ejercicio de los derechos constitucionales corresponde siempre al demandado.

En el presente caso, de las dos expresiones que son tomadas como merecedoras de sanción, la primera parte de un «parece», carente de sentido afirmativo, que sólo tiene carácter de suposición, mientras que la otra parte de la utilización del epíteto «cosacos», que ciertamente fue utilizado. Además, la libertad de expresión ha de prevalecer frente a la merma en el honor y la fama de los cargos públicos, dado que este eventual riesgo constituye una de las servidumbres de su vocación política.

Al constituir el comunicado de referencia una manifestación de la libertad de expresión, basada en datos objetivamente acreditados, resulta injustificada la sanción del señor Mendoza Iniesta, por lo que no es sino ejercicio legítimo de la libertad de expresión, no ya personal sino del sindicato al que pertenece y del cual actúa como *longo manu*.

c) El art. 28.1 de la Constitución reconoce el derecho de libertad sindical que, como destacó el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., en coincidencia con el art. 7 de la Constitución, comprende el derecho de los sindicatos a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus

intereses profesionales. Para alcanzar sus fines, el ordenamiento jurídico ha de reconocer al sindicato las libertades funcionales propias de toda persona jurídica y, en cuanto que aquél es portavoz de los trabajadores, la libertad de expresión resulta elemento necesario para la existencia de la libertad sindical.

En el presente caso, el comunicado de prensa por el que fue sancionado el recurrente es una manifestación de la libertad sindical y, al haber sancionado la Administración a quien actúa como mero mensajero del sindicato, no hace sino desconocer la libertad sindical.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal que, estimando la violación de los derechos constitucionales invocados, adopte las medidas necesarias para restablecerlos, declarando la nulidad del acuerdo administrativo y de las resoluciones judiciales que han significado su desconocimiento.

4. Por providencia de 28 de enero de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal concedió al recurrente un plazo de diez días para que subsane los defectos formales de la interposición del recurso de amparo consistentes en no haber aportado el poder para pleitos en favor de quien actúa como su representante y no haber acreditado la fecha de notificación de la última Sentencia judicial previa al amparo constitucional.

Subsanados tales defectos, la Sección acordó, por providencia de 1 de abril de 1987, admitir a trámite la demanda de amparo y, en consecuencia, requerir del Tribunal Supremo y de la Audiencia Territorial de Madrid la remisión de las actuaciones de los procedimientos previos al recurso de amparo, interesándoles el emplazamiento de quienes fueron parte en los mismos, para que pudieran comparecer en el proceso constitucional.

Una vez remitidas las actuaciones requeridas y habiéndose personado el Abogado del Estado, la Sección acordó, por providencia de 8 de julio de 1987, dar vista a aquél, al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que, en el plazo común de veinte días, pudieran presentar alegaciones.

5. El Ministerio Fiscal alega, en primer término, que no se ha infringido en el presente caso el art. 25. de la Constitución. En su opinión, y de acuerdo con la STC 2/1987, la reserva legal que aquel precepto establece no es trasladable al orden sancionador administrativo sin matizaciones, más intensas cuando se trata de regular estados especiales de sujeción. El Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, tenía cobertura legal suficiente con base en las leyes de funcionarios del Estado, que son de aplicación supletoria a toda normativa que afecte a los distintos Cuerpos de la Administración del Estado, y con base en leyes específicas de aplicación a los Cuerpos de Seguridad del Estado. De hecho, este Tribunal Constitucional ha aplicado el art. 207 a) de dicho Reglamento, en las SSTC 50/1983 y 81/1983, sin cuestionarse su efectividad y validez desde el punto de vista del art. 25.1 de la Constitución. Por otra parte, no es aceptable el argumento de que se vulnera este precepto constitucional al haberse aplicado el Reglamento de 1975 y no el R.D. 1346/1984, de 11 de julio, vigente ya cuando se acordó la sanción y que, al decir del recurrente, no tipifica la infracción regulada en el art. 207 a) del citado Reglamento. Por el contrario, el art. 208 a) del R.D. 1346/1984 reproduce la tipificación de la conducta infractora en los mismos términos y con la misma calificación de grave, y el art. 216 le atribuye la misma sanción. En tercer lugar, y aunque es deseable que los tipos sancionadores reflejen con la mayor exactitud el contenido y delimitación de los mismos, no lesiona el art. 25.1 de la Constitución que algunos de ellos sean más amplios y susceptibles de interpretación por el órgano sancionador y, muy especialmente, por los Tribunales de justicia, como declara la STC 62/1982, por lo que se refiere al orden penal, y se deduce, en lo que atañe al art. 207 a) del Reglamento Orgánico de la Policía, de la citada STC 81/1983.

Tampoco encuentra el Ministerio Fiscal justificación a la alegación del recurrente de que se ha vulnerado el art. 20.1 a) de la Constitución. La libertad de expresión viene a constituir, según la justicia constitucional, una especie de «supraderecho», ante el cual, en principio, ceden otros muchos. Pero también está sujeto a límites. Entre ellos hay que anotar que el pretendido ejercicio de aquel derecho no puede llevarse a cabo con fines distintos a aquel para el que se ha reconocido. En el presente caso, el actor reaccionó ante presuntas frases y afirmaciones del Gobernador Civil, de orden interno, haciendo saltar la noticia a conocimiento público mediante un uso indebido de su libertad de expresión, para producir un ataque a quien ostentaba la doble condición de mando superior de la policía y primera autoridad de la provincia. Si a ello agregamos que las expresiones contenidas en las notas y comunicados de referencia son objetivamente irrespetuosas e incluso insultantes para el superior, parece bastante para refutar la tesis de la demanda.

Lo mismo debe decirse respecto de la supuesta violación del art. 28.1 de la Constitución, pues el derecho de libertad sindical no justifica la conducta del actor, por las mismas razones expuestas. Así se pone de relieve, entre otras decisiones, y en un caso muy similar al presente, en la STC 81/1983 referida.

Por todo ello solicita el Ministerio Fiscal la denegación del amparo solicitado.

6. El Abogado del Estado aduce, con base en la STC 2/1987, de 21 de enero, que en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, la potestad sancionadora administrativa puede y ha de regularse normalmente mediante reglamento, pues es expresiva de facultades de organización administrativa, por lo que el significado propio de la legalidad sancionadora es, en dicho ámbito, el de la seguridad jurídica. Aunque se prescindiera del carácter de relación especial que unía al recurrente con la administración, tampoco se habría infringido el art. 25.1 de la Constitución, pues la normativa sancionadora contenida en el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa de 1975 se limita a transcribir casi literalmente los preceptos sobre la reglamentación disciplinaria general de los funcionarios públicos, que tiene suficiente cobertura legal. Por otra parte, no es aceptable la tesis relativa a la inaplicación del Reglamento de 1975 por haber sido ya derogado cuando se adoptó la sanción, pues en realidad se aplicó la norma vigente en el momento de comisión de los hechos sancionados, sin que aparezca la posibilidad de una aplicación retroactiva del R.D. 1346/1984, *in bonam partem*, dado que no existe diferencia alguna sustancial entre las dos regulaciones que se sucedieron en el tiempo.

En cuanto a la supuesta infracción del art. 20.1 a) de la Constitución, la cuestión no es nueva y ha sido resuelta en un caso muy semejante, por la STC 81/1983, de 10 de octubre, al razonar que la libertad de expresión de los funcionarios tiene unos límites específicos que deben atender al dato de si se pone o no en entredicho la autoridad de los superiores jerárquicos y de si la actuación compromete el buen funcionamiento del servicio. En el presente caso, la nota divulgada por el recurrente contiene unas imputaciones concretas y graves al Gobernador Civil de la provincia, que no constituyen una crítica general de una autoridad cualquiera, sino la censura grave de una conducta concreta con motivo de la relación de servicio, que pone en entredicho a una autoridad superior y supone una gravísima falta de respeto a la misma, en contradicción con el principio de jerarquía establecido en el art. 103 de la Constitución y del específico régimen de dependencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que prevé el art. 104. Las consideraciones precedentes y, por tanto, la exigencia de que toda crítica a la acción de los superiores jerárquicos se haga con la medida adecuada, valen también para la invocada vulneración de derecho a la libertad sindical, que tampoco autoriza a realizar actos como el que dio origen a la sanción.

Por ello solicita el Abogado del Estado la desestimación de las pretensiones del recurrente.

7. El recurrente hace hincapié, en su escrito de alegaciones, en que se ha infringido el art. 25.1 de la Constitución, pues, a pesar de lo que declara la STC 2/1987, de dicho precepto se deduce una reserva de ley formal en materia sancionadora y, aunque así no fuera, en el presente caso la sanción impuesta fue la de suspensión de funciones de cargo o empleo público, lo que afecta al derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución, del que deriva también la necesidad de ley formal. Además, en ningún momento se ha señalado la existencia de una norma de rango legal que dé cobertura a la concreta actuación sancionadora. Por otra parte, la garantía del principio de legalidad comporta el requisito de taxatividad de la norma sancionadora en cuanto a la determinación de todas y cada una de las características de la conducta sancionable, requisito que no cumple el art. 207 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa de 1975 cuando tipifica la conducta infractora en término tan vago como «la desobediencia o irrespetuosidad a los superiores o autoridades». Del mismo modo es contraria al principio de legalidad la previsión de las sanciones a imponer que no sea concreta e impida graduar la sanción sobre la base de pautas objetivas, lo que resulta incumplido por los arts. 216 y 217 del citado Reglamento, que prevén la sanción de suspensión de funciones desde un día a tres años, sin establecer criterio alguno de graduación.

En cuanto a las vulneraciones denunciadas de las libertades sindical y de expresión, el recurrente se ratifica en las alegaciones aducidas en la demanda. Asimismo se ratifica en sus pretensiones.

8. Por providencia de 17 de abril de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 19 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente aduce, en primer término, que la resolución sancionadora que impugna ha infringido el art. 25.1 de la Constitución, por tres tipos de motivos: a) porque ha sido adoptada en aplicación de una norma reglamentaria que no cumple el requisito de reserva de ley que se deduce de aquel precepto constitucional en materia de sanciones administrativas; b) porque la norma reglamentaria en cuestión, es decir, el art. 207 a) del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, no cumple el requisito de tipicidad y legalidad de las normas sancionadoras, pues contempla un supuesto fáctico excesivamente amplio e indeterminado; y c) porque dicha norma no era

aplicable en el momento de imponerse la sanción, al haber sido modificada por el R.D. 1346/1984, de 11 de julio.

Es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 77/1983, de 3 de octubre, 42/1987, de 7 de abril, 101/1988, de 8 de junio y 29/1989, de 6 de febrero, entre otras), que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 de la Constitución incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley. Ahora bien esta segunda garantía formal sólo tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia o de oportunidad. Más aún, el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material en el seno de las relaciones de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente (STC 2/1987, de 21 de enero), si bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base normativa legal vendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el citado art. 25.1. Por otra parte, también ha señalado este Tribunal, en las SSTC anteriormente referidas, que no es posible admitir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.

De conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, es claro que la aplicación al recurrente de una sanción prevista en el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, vigente en el momento en que se produjeron los hechos constitutivos de la infracción tipificada en el art. 207 a) del mismo, no infringe el art. 25.1 de la Constitución.

En primer lugar, no quiebra la exigencia de reserva de ley que en él se establece, pues, con independencia del alcance que esta exigencia pueda tener en una relación de sujeción especial tan característica y peculiar como la que se mantiene entre los funcionarios de policía y sus superiores jerárquicos, y aun con independencia también de si el art. 207 a) del mencionado Reglamento Orgánico tenía o no suficiente cobertura legal en el momento en que se aprobó, no es posible aplicar aquel requisito formal a normas preconstitucionales, como aquella en que se funda la sanción impuesta al recurrente.

Por otra parte, si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de *lex certa* que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues, como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones (STC 62/1982, de 15 de octubre, ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones), dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados.

Por lo que aquí interesa, no puede decirse que los conceptos de «desobediencia o irrespetuosidad a los superiores o autoridades», que definen la conducta infractora, según el art. 207 a) del Reglamento de 17 de julio de 1975 incurran en una inaceptable indeterminación, pues incluso el de «irrespetuosidad» que, *a priori*, aparece como más inconcreto y que es, evidentemente, el aplicado en el presente caso, resulta susceptible de delimitación en relación con cada supuesto de hecho, en virtud de los criterios de interpretación utilizables en nuestro ordenamiento.

Por último, no hay infracción del principio de legalidad sancionadora por el hecho de que se aplicase al recurrente el citado Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, en su redacción de 1975, vigente en el momento de comisión de los hechos y no en la que le dio el R. D. 1346/1984, de 11 de julio, vigente en el momento de adopción del acuerdo sancionador, ya que la norma aplicable, de acuerdo con el art. 25.1 de la Constitución es, en principio, la que estaba en vigor cuando se produjo la infracción, salvo que proceda la aplicación retroactiva de la norma posterior, por ser ésta más favorable al inculpaado. Pero, como acertadamente señalan el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, no

estamos en presencia de este último caso, puesto que el art. 208.1 del referido Reglamento, según la redacción que le da el R. D. 1346/1984, mantiene la calificación como falta grave la misma conducta definida por el anterior art. 207 a).

2. Una vez constatado que las normas sancionadoras aplicadas no resultan contrarias a lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución, la subsunción de los hechos probados en la misma excede de la competencia de este tribunal, pues corresponde en exclusiva a los órganos administrativos sancionadores y a los Tribunales que hayan de controlar la legalidad de su actuación. Sin embargo, en el recurso de amparo si es posible examinar si la aplicación de aquellas normas por tales órganos administrativos y judiciales ha vulnerado o no otros derechos fundamentales y libertades públicas de los reconocidos en los arts. 14 a 29 de la Constitución, o la objeción de conciencia reconocida en el art. 30. En este sentido, el recurrente aduce que el hecho por el que fue sancionado, es decir, la suscripción de una nota o comunicado en el que se criticaba el comportamiento del Gobernador Civil de la provincia, en la ocasión y en los términos que se señalan en los antecedentes de esta Sentencia, que fue remitido a ciertos medios de comunicación y publicado en alguno de ellos, vulnera sus derechos a la libertad de expresión y a la libertad sindical, ya que el recurrente actuó como vocal de una asociación sindical y en defensa de los intereses de sus afiliados.

No obstante, según declaraba este Tribunal en la STC 81/1983, de 10 de octubre, en un caso muy semejante al que nos ocupa, cuya doctrina ha sido tenida expresamente en cuenta por el Acuerdo sancionador y por las Sentencias judiciales que lo confirman, el ejercicio de los mencionados derechos constitucionales se encuentra sometido a determinados límites, algunos de los cuales son generales y comunes a todos los ciudadanos y otros, además, pueden imponerse a los funcionarios públicos en su condición de tales, ya sea en virtud del grado de jerarquización o disciplina interna a que estén sometidos, que puede ser diferente en cada Cuerpo o categoría funcional, ya sea según actúen en calidad de ciudadanos o de funcionarios, ya en razón de otros factores que hayan de apreciarse en cada caso, con el fin de comprobar si la supuesta transgresión de un límite en el ejercicio de un derecho fundamental pone o no públicamente en entredicho la autoridad de sus superiores jerárquicos, y el de si tal actuación compromete el buen funcionamiento del servicio.

Cierto es, y así se afirmaba en la citada STC 81/1983, que la situación del funcionario en orden a la libertad de expresión y a la de sindicación es hoy en día mucho más próxima que antaño, a la de cualquier ciudadano. Por eso, los límites específicos al ejercicio de esos derechos constitucionales, derivados de su condición funcional, han de ser interpretados restrictivamente. Pero no lo es menos que el art. 103.1 de la Constitución introduce un principio de jerarquía en el ámbito de las relaciones internas de la Administración, que subraya el art. 104.1 por lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al señalar su dependencia del Gobierno. Estos principios de «jerarquía y subordinación», como reitera hoy en día el art. 5 d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se traducen en un deber de «respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos», según establece el art. 184 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, en coherencia con el cual el art. 207 a) (en la actualidad art. 208.1) del mismo Reglamento tipifica como falta grave la «desobediencia o irrespetuosidad a los superiores o autoridades».

Este límite específico no significa, desde luego, que haya de entenderse excluida toda libertad de crítica de los integrantes de los Cuerpos

o Fuerzas de Seguridad hacia sus superiores jerárquicos, o constreñido el ejercicio de la libertad sindical de los mismos, en defensa de sus derechos o intereses profesionales, pues en tal caso se desconocería el contenido esencial de los derechos reconocidos en los arts. 20.1 a) y 28.1 de la Constitución, máxime si se tiene en cuenta el valor preferente que, según reiterada doctrina de este Tribunal, ha de reconocerse a las libertades de información y expresión, en tanto que garantía fundamental de la opinión pública libre. Sin embargo, de conformidad con la STC 81/1983, es preciso declarar de nuevo que la estructura interna de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la misión que les atribuye el art. 104.1 de la Constitución, «obligan a afirmar que la crítica a los superiores, aunque se haga en uso de la calidad de representante y autoridad sindical y en defensa de los sindicatos, deberá hacerse con la mesura necesaria para no incurrir en la vulneración a este respeto debido a los superiores y para no poner en peligro el buen funcionamiento del servicio y de la institución policial». En definitiva, lo que en el presente caso se plantea no es si el recurrente ha ejercido o no las libertades que entiende vulneradas, sino si el medio y la forma utilizada para ejercitarlas trasgredió o no los límites que le imponen el ordenamiento vigente y, en concreto, las normas específicas aplicables a la institución de que forma parte. Para ello es imprescindible que los órganos sancionadores y aquellos órganos judiciales a los que corresponda revisar la adecuación efectúen una ponderación del ejercicio que el funcionario haya hecho de sus derechos constitucionales y de los límites que a dicho ejercicio derivan de los deberes que han de cumplir en su condición de funcionarios, de acuerdo con el criterio anteriormente expuesto, y a la vista de las circunstancias concurrentes.

En el presente caso, es evidente que tal ponderación se ha llevado a efecto tanto por la Dirección General de la Policía como por la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid y por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ya que, como expresamente se declara en la resolución y sentencias impugnadas, es la falta de la necesaria mesura en la crítica formulada por el hoy recurrente a la actuación del Gobernador Civil, y no la crítica misma, lo que justifica la sanción impuesta, habida cuenta del carácter «agresivo y duramente crítico» —en palabras del Tribunal Supremo— del acto sancionado. Y, en efecto, atendiendo a las circunstancias descritas en los antecedentes de esta Sentencia, no es posible entender que dicha ponderación haya sido incorrectamente realizada, en infracción de los arts. 20.1 a) y 28.1 de la Constitución, sobre todo si se tiene en cuenta que el comunicado suscrito por el recurrente y remitido a los medios de comunicación incluía expresiones formalmente irrespetuosas e incluso, como apunta el Ministerio Fiscal, ofensivas hacia la persona del superior jerárquico.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José María Mendoza Inieta.

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

Dada en Madrid, a veinte de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

11446 Sala Segunda. Sentencia 70/1989, de 20 de abril. Recurso de amparo 925/1987. Contra Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valladolid, confirmatoria de la dictada por el Juzgado de Instrucción número 1 de Salamanca, en autos sobre resolución de contratos de arrendamiento. Alega vulneración de la tutela judicial efectiva a causa del diverso enjuiciamiento de un mismo acto administrativo por dos órdenes jurisdiccionales distintos.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 925/1987, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Celso Marcos Fortin, en nombre y representación

de don Alfonso Palomero García, don Carlos Romero Diéguez y don Armando Ballesteros López, que interviene en su propio nombre y derecho y en representación de la comunidad hereditaria constituida al fallecimiento de don Anselmo Ballesteros Rueda, contra la Sentencia núm. 337, de 6 de junio de 1987, dictada por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valladolid en la apelación núm. 288/1986 y confirmatoria de la adoptada, con fecha 20 de septiembre de 1985, por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Salamanca en los autos núm. 345/1985. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez, en nombre y representación de don Luis Rodríguez Sánchez, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 3 de julio de 1987, formularon los actores recurso de amparo contra la Sentencia mencionada de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valladolid, que confirmó la dictada en autos sobre resolución de contratos de arrendamiento por el Juez de Primera Instancia núm. 1 de Salamanca. En la demanda suplican los recurrentes la declaración de nulidad de la resolución de la Audiencia y que se declaren vigentes los contratos de arrendamiento de los locales comerciales y vivienda destinada a clínica dental ocupados por ellos, objeto del litigio ante la jurisdicción ordinaria.