

CASO VOGT CONTRA ALEMANIA

Artículos 10 (Libertad de expresión) y 11 (Libertad de asociación) Sentencia de 26 de septiembre de 1995

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 26 de septiembre de 1995, en el caso Vogt contra Alemania, el Pleno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió por diez votos a favor y nueve en contra, que la expulsión de la señora Vogt de la función pública de Baja Sajonia por sus actividades políticas en el seno del partido comunista alemán (DKP) violó los artículos 10 (derecho a la libertad de expresión) y 11 (derecho a la libertad de asociación) del Convenio Europeo de Derechos Humanos . Asimismo, y por unanimidad, decidió que no procedía examinar el caso desde el artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 10. Finalmente, estableció por diecisiete votos a favor y dos en contra, que la cuestión de la aplicación del artículo 50 no era pertinente en este caso.

La sentencia fue leída en audiencia pública por el señor Rolv Ryssdal, Presidente del Tribunal.

1. HECHOS

El 1 de febrero de 1979, la demandante, que impartía clases de alemán y francés en un liceo público en Jever (Baja Sajonia), fue nombrada funcionaria titular (Beamtin auf Lebenszeit). Un parte de nota, redactado en marzo de 1981, calificó tanto sus aptitudes como su trabajo como plenamente satisfactorias. La señora Vogt reconoce que es miembro del DKP desde 1972.

Tras una instrucción preliminar, el Gobierno del distrito de Weser-Ems inició el 13 de julio de 1982 un procedimiento disciplinario en su contra, basado en que había faltado a su deber de lealtad política (*politische Treuepflicht*) al ejercer desde otoño de 1980 diversas actividades políticas para el DKP.

Tres escritos de acusación, presentados los días 15 de julio de 1985, 5 de febrero y 2 de diciembre de 1986, enumeraron las actividades políticas públicas de la interesada para el DKP, que eran consideradas incompatibles con su puesto de funcionaria.

El 12 de agosto de 1986, el Gobierno del distrito de Weser-Ems suspendió de sus funciones a la señora Vogt de forma provisional, a partir de octubre de 1986, solamente percibía el 60 por 100 de su retribución.

El 15 de octubre de 1987, la Sala disciplinaria del Tribunal administrativo de Oldenbourg estimó que la demandante no había cumplido con su deber de lealtad política al formar parte de manera activa de un partido con objetivos anticonstitucionales y ordenó su revocación como una medida de sanción disciplinaria.

El 18 de marzo de 1988, la demandante recurrió esta sentencia ante el Tribunal de disciplina de Baja Sajonia, que lo rechazó mediante sentencia de 31 de octubre de 1989, y confirmó en su totalidad la sentencia del Tribunal administrativo.

El 22 de diciembre de 1989, la parte interesada planteó el caso ante el Tribunal Constitucional; éste decidió, el 7 de agosto de 1990, reunido en Sala integrada por tres jueces, no estimar el recurso al estimarlo falto de posibilidades de prosperar.

A partir del 1 de febrero de 1991, la señora Vogt se reincorporó a sus funciones como docente dentro del servicio de educación de Baja Sajonia; con anterioridad, el Gobierno del *Land* había derogado el decreto sobre el empleo de extremistas en la función pública (Ministerpräsidenten-Beschluss, también conocida por el nombre de *Radikalenerlass*) en Baja Sajonia.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Presentada la demanda el 13 de febrero de 1991, la Comisión la admitió a trámite el 19 de octubre de 1992. Tras haber intentado en vano alcanzar un acuerdo amistoso, aprobó un informe el 30 de noviembre de 1993, reconociendo los hechos y formulando la opinión de que hubo infracción de los artículos 10 y 11 del Convenio y que no existía ningún fundamento para examinar la demanda además en relación con el artículo 14 (trece votos a favor y un voto en contra).

Los días 11 y 29 de marzo de 1994, la Comisión y el Gobierno alemán, respectivamente, trasladaron el caso ante el Tribunal.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 10 del Convenio

La señora Vogt afirmaba que su expulsión de la función pública por razón de sus actividades políticas en el seno de DKP había vulnerado su derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio.

A. Existencia de una injerencia

El Tribunal recuerda que, en general, las garantías del Convenio se extienden a los funcionarios. Es necesario establecer una distinción entre este caso -la demandante fue nombrada funcionaria de carrera- de los casos Glasenapp y Kosiek, en los cuales el tema objeto del problema planteado ante el Tribunal era el acceso a la función pública.

La revocación de la interesada como consecuencia de una sanción disciplinaria por incumplimiento de su obligación de lealtad política puede calificarse como una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

B. *Justificación de la injerencia*

Por tanto, quedaba por determinar si en la revocación en cuestión se cumplían las condiciones del párrafo 2, es decir, si estaba «prevista por la ley», en relación con uno o varios de los objetivos legítimos que se enumeran y que era «necesaria en una sociedad democrática» para llevarlo o llevarlos a cabo.

1. «Prevista por la ley»

El Tribunal advierte que ya el Tribunal Constitucional federal y el Tribunal Administrativo federal han definido claramente la noción de obligación de lealtad política que se impone a

todos los funcionarios a través de las disposiciones legislativas pertinentes en el nivel de la Federación y en el nivel de los *Länder*, incluido el artículo 61.2 de la Ley sobre función pública de la Baja Sajonia.

2. *Fin legítimo*

El Tribunal señala que un buen número de Estados parte someten a los miembros de la función pública a una obligación de reserva; en Alemania, la obligación de lealtad política tiene una singular importancia, motivada por la experiencia de la República de Weimar, que llevó a la voluntad de establecer una «democracia militante» a partir de 1949. En consecuencia, la revocación de la interesada persigue un fin legítimo a la luz del artículo 10.2.

3. *«Necesaria en una sociedad democrática»*

El Tribunal recuerda la importancia inherente de la libertad de expresión, cuyos principios fundamentales que han sido entresacados por la jurisprudencia del Tribunal se aplican igualmente a los miembros de la función pública: es una competencia del Tribunal dictaminar si se ha respetado un justo equilibrio entre el derecho fundamental del individuo a la libertad de expresión y el interés legítimo de un Estado democrático de procurar que la función pública a su servicio obre conforme a los fines enunciados en el artículo 10.2. Tratándose de la libertad de expresión de los funcionarios, los «deberes y responsabilidades» enunciados en el artículo 10.2 revisten una importancia particular, por la cual se justifica que las autoridades nacionales tengan un cierto margen de apreciación para juzgar si la injerencia denunciada es proporcional al fin mencionado más arriba.

El Tribunal parte de la hipótesis según la cual un Estado democrático tiene derecho a exigir de sus funcionarios que sean leales respecto de la Constitución. A este respecto, el Tribunal tiene en cuenta la experiencia de la Alemania de la época de la República de Weimar, así como de su situación en el contexto político en el que se desarrollan los hechos. Únicamente destacar que el carácter absoluto de esta obligación es sorprendente: ningún otro Estado miembro del Consejo de Europa parece haber impuesto una obligación de lealtad de tal rigor, e incluso en la propia Alemania dicha obligación no ha sido interpretada y aplicada de la misma manera por los *Länder*.

El Tribunal advierte que existen varias razones para considerar que la revocación de una docente es una sanción muy severa: el efecto en la reputación de la persona en cuestión, la pérdida de los medios de subsistencia y la nula posibilidad de recuperar un puesto semejante en Alemania.

Por otro lado, el único riesgo inherente al puesto ocupado por la señora Vogt era el adoctrinamiento de sus alumnos. Ahora bien, no se le transmitió ninguna crítica a este respecto: muy al contrario, su trabajo en la escuela tenía la aprobación de forma unánime; es más, la duración del procedimiento disciplinario muestra que las autoridades no consideraban muy urgente la necesidad de sustraer a los alumnos de la influencia de la interesada. Además, la demandante no ha pronunciado nunca palabras ni ha tenido una actitud anticonstitucional fuera del colegio. Finalmente, al no estar el DKP prohibido ha traído como consecuencia que las actividades de la interesada en su seno hayan sido perfectamente legales.

En conclusión, la argumentación del Gobierno no es suficiente para establecer de manera convincente que sea necesario revocar a la señora Vogt. Su revocación era desproporcionada al objetivo legítimo perseguido. Por consiguiente, se ha cometido una infracción del artículo 10 (diez votos a favor y nueve votos en contra).

II. Artículo 11 del Convenio

La demandante asimismo alegaba un ataque a su derecho a la libertad de asociación garantizado por el artículo 11 del Convenio.

A. Existencia de una injerencia

El Tribunal recuerda que la protección de las opiniones personales constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión y de asociación.

La revocación de la interesada como consecuencia de una sanción disciplinaria por haber rechazado romper con el DKP se entiende como una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

B. Justificación de la injerencia

Por tanto, quedaba por determinar si la revocación en cuestión cumplía las condiciones del apartado 2, idénticas en sustancia a las del apartado 2 del artículo 10. Tan sólo la segunda frase del apartado 2 del artículo 11 prevé excepciones.

A este respecto, el Tribunal considera que la noción de «Administración del Estado» en el sentido del artículo 11.2 conlleva una interpretación estrecha, si se tiene en cuenta el puesto ocupado por el funcionario. Aunque los docentes pertenezcan a esa categoría -cuestión en la que el Tribunal considera que no debe pronunciarse en este caso concreto- la revocación de la señora Vogt era desproporcionada al objetivo legítimo perseguido.

Por consiguiente, también se ha cometido una infracción del artículo 11 (diez votos a favor y nueve votos en contra).

III. Artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 10

Al no haber planteado la demandante este perjuicio ante el Tribunal, éste considera que no debe pronunciarse de oficio al respecto (por unanimidad).

IV. Artículo 50 del Convenio

Según el Tribunal, la cuestión no se encuentra planteada. Por tanto, se considera pertinente dejarla en suspenso y establecer un procedimiento ulterior teniendo en cuenta un eventual acuerdo entre el Estado demandado y la recurrente (diecisiete votos a favor y dos en contra).

A esta sentencia se han incorporado tres votos particulares y una declaración.