

LA COACCION INSTITUCIONAL PARA DESISTIR DEL ACCESO AL JUEZ

POR

LUIS ORTEGA ALVAREZ

1. El presente comentario se centra en la glosa de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de febrero de 1980 sobre el caso DEWEER.

En esta Sentencia se ha puesto de manifiesto la necesidad de acompañar al procedimiento sancionador de determinadas garantías procesales, entre las que destaca la importancia que debe otorgarse a la posición del particular como ciudadano, frente a la prepotencia institucional del Estado que, a través de mecanismos indirectos, puede hacer desistir al individuo de sus derechos fundamentales, esencialmente por temor, desconocimiento o sensación de impotencia ante los mecanismos de los aparatos de poder.

Pasemos ahora, brevemente, a tener en cuenta los antecedentes que dieron lugar a la Sentencia antes aludida.

2. El recurrente, señor DEWEER, fue objeto de una inspección en la carnicería de su propiedad. Esta tuvo como resultado la constatación de una infracción en la disciplina de mercado. El informe elaborado en este sentido fue elevado al Ministerio Fiscal adscrito al Juzgado de 1.^a Instancia de Lovaina. En virtud del mismo, el fiscal ordenó el cierre provisional del negocio del recurrente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicha medida. Según el Derecho belga, el levantamiento de esta orden de cierre sólo podría proceder tras el cumplimiento del pago de una multa, cuya cuantía se determinaba a través de un acuerdo amistoso, o bien en virtud de sentencia judicial, contando el recurrente con un plazo de ocho días para indicar cuál de las dos vías pretende seguir.

El señor DEWEER, dentro de los plazos establecidos, procedió al pago de la suma que le había sido indicada como multa en el acuerdo amistoso, declarando expresamente, no obstante, que lo hacía moti-

vado por la necesidad de paliar el daño económico que le producía la orden de cierre, reservándose todos sus derechos para ejercitar las acciones pertinentes contra el Estado belga ante los tribunales civiles y, en particular, en relación al daño económico sufrido.

Examinamos ahora los caracteres con que aparece este tipo de orden de cierre provisional de establecimientos comerciales en el Derecho belga.

En primer lugar hay que destacar que no está previsto ningún tipo de recurso contra una orden de cierre provisional. Más aún, si esta orden no es obedecida, el fiscal deberá tomar las medidas apropiadas para asegurar su cumplimiento en todo caso, pudiendo el transgresor ir a prisión por un período de seis meses a dos años, además de abonar el pago de una multa. Esta orden de cierre provisional es emanada dentro de un procedimiento judicial ya iniciado o de iniciación inminente, pudiendo preceder a una sentencia de cierre impuesta por un tribunal. Sin embargo, de acuerdo a una constante jurisprudencia, el cierre provisional constituye una medida administrativa en nada asimilable a una sentencia de cierre de establecimientos. Entre otras diferencias, aquélla no se incluye en los archivos policiales, ni se hace constar en la información sobre antecedentes penales. Cuando el fiscal estima que no es procedente seguir la vía judicial, puede hacer saber al afectado, mediante carta certificada, que cuenta con la posibilidad de evitar la prosecución de la instrucción criminal mediante el pago de una determinada suma. El pago de la misma hace desaparecer la acción criminal esgrimida en su contra.

El señor DEWEER acudió ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, invocando la violación de los tres apartados del artículo 6.º del Convenio por parte del Estado belga, al haberle sido impuesta una multa, mediante el mecanismo de un acuerdo, el cual fue adoptado bajo la presión del cierre provisional de su establecimiento.

Aceptada la solicitud por la Comisión, ésta admitió en su informe que el uso combinado del procedimiento encaminado a obtener el acuerdo amistoso y del procedimiento paralelo relativo al cierre provisional del establecimiento violaba el derecho a acudir ante los tribunales, «el cual le está garantizado al solicitante por el artículo 6.º.1 del Convenio». Por el contrario, la Comisión estimó que no existía violación de los otros dos apartados del artículo 6.º

3. Planteado el asunto ante el Tribunal Europeo, éste cifra su interpretación de una posible violación del artículo 6.º del Convenio en el establecimiento de una conexión entre el procedimiento sancionador aplicado al señor DEWEEER y una interpretación, sustantiva antes que formal, del concepto de «Acusación en materia penal» que se contempla en dicho artículo 6.º.

La interpretación sustancial del término «acusación», ateniéndose al fondo del asunto y no á sus meros caracteres formales, la sustenta el Tribunal basándose principalmente en el distinto alcance interpretativo que ofrecen la versión inglesa y francesa del Convenio. En efecto, según expone el Tribunal, si nos atuviésemos al texto francés («*Accusation en matière pénale*») el recurrente no ostentaría, de acuerdo con la terminología de la legislación nacional belga, el *status* de *accusé*, ya que el fiscal no puede proponer un pacto amigable al infractor una vez que se haya procedido a la instrucción del sumario por el Tribunal competente.

Sin embargo, el Tribunal Europeo ha entendido en esta sentencia que la expresión francesa debe ser interpretada «dentro del sentido propio del Convenio», cobrando aquí singular relevancia el hecho de que la versión inglesa del Convenio utilice la expresión *charged*, cuyo significado es mucho más amplio. En este sentido, el Tribunal trae a colación distintas sentencias de su propia jurisprudencia, en las que otros conceptos del artículo 6.º, como el de «plazo razonable», se determinaba iniciándose su cómputo «el día en el que la persona fue acusada», habiendo sido individualizado tal día, en casos anteriores, en una fecha anterior a la del inicio de las actividades jurisdiccionales del Tribunal. Así, en el caso *GOLDER* (STEDH de 21 de febrero de 1975), se aplicó el día en que tuvo lugar el arresto; en los casos *WEMHOFF* y *NEUMEISTER* (STEDH de 27 de junio de 1968), el día de la notificación oficial del auto de procesamiento; y en el caso *RINGEISEN* (STEDH de 16 de julio de 1971), el día en que se iniciaron las primeras investigaciones en torno al caso.

En relación al presente supuesto, el Tribunal reconoce que no se ha producido ni arresto ni notificación de auto de procesamiento y que, asimismo, la inspección llevada a cabo en el local del recurrente formaba parte de un procedimiento de control de la observancia de la legislación belga sobre asuntos económicos, sin que fuese llevada a cabo dentro del contexto de la represión criminal.

Ahora bien, en opinión del Tribunal, un examen de la legislación belga, que no se limite a sus aspectos formales, pone de manifiesto el carácter criminal del presente asunto a la luz de la Convención.

El origen de los textos legales en los que se basa la represión de la disciplina del mercado se encuentra en una normativa emanada durante la Segunda Guerra Mundial ante una situación de carestía, racionamiento y mercado negro, la cual estaba encaminada a la represión de delitos contra el ordenado abastecimiento del país. Ello hace que los textos actuales, aunque hayan cambiado su denominación y atenuado su severidad, todavía lleven consigo la impronta de su origen, en especial la terminología utilizada, como la de «delinquentes» y «delito», así como el modo en que se castiga la contravención de las mismas con denominaciones de «penas de prisión, multas, confiscaciones, órdenes de clausura de establecimientos y publicación de las sentencias». Precisamente, para el Tribunal Europeo el arreglo amistoso, de que se trata en el caso de autos, viene a sustituir la imposición de alguna de dichas penas, pues si el recurrente hubiese rechazado la oferta del pago de los diez mil francos en que se cifraba el acuerdo amistoso, se habría llevado a cabo el cierre del establecimiento.

De forma similar, en la decisión del fiscal de acudir a dicho acuerdo, se aludía a la comisión de un delito, aunque no se consideraba necesario exigir la puesta en prisión del infractor, resaltándose en la carta de la notificación de la propuesta del acuerdo las importantes penas a que se exponía en caso de transgredir la orden de cierre del establecimiento. De aquí que el Tribunal haya considerado que la orden de cierre constituía el «prólogo de un proceso criminal que se iniciaría en caso de que el infractor rehusase al acuerdo amistoso».

También en las consideraciones vertidas en la sentencia, el Tribunal resaltó el lenguaje utilizado por el Gobierno belga en sus alegaciones, en las que se incluían conceptos tales como los de «confesión», «delito flagrante» y «culpa». Finalmente se recordaba el hecho de que el pago de la cantidad objeto del acuerdo amistoso, si bien no es asimilable al concepto de pena, sí que se menciona en las certificaciones de infracción expedidas por los ayuntamientos para su inclusión en los archivos criminales.

De todo este conjunto de datos y razonamientos, el Tribunal Europeo llegó a la conclusión de que existía una «combinación de factores concordantes que demostraban claramente, a la luz del Convenio,

el carácter penal del presente caso». En este sentido, la «acusación» a que se refiere el artículo 6.º 1 quedaba determinada por «la notificación oficial dirigida a un particular, por parte de la autoridad competente, en la que se le imputa la comisión de una infracción penal».

No le restaba, pues, al Tribunal —admitida ya la aplicabilidad del artículo 6.º 1— más que analizar la posible conculcación de los derechos allí protegidos.

Así, se parte de declarar que el derecho a ser juzgado equitativamente por un Tribunal independiente e imparcial contiene, a su vez, como uno de sus elementos constitutivos, el derecho de acceso a los tribunales, siendo este derecho el que aparece denegado al recurrente. Ciertamente, esta denegación ha adoptado, en el presente caso, la forma de una renuncia a tal derecho por parte del particular como requisito implícito en el acuerdo amistoso que le fue ofrecido por el fiscal belga. De aquí que el juicio sobre la posible infracción del artículo 6.º 1 se centre en el examen de las circunstancias y condiciones que rodean a tal renuncia.

El Tribunal Europeo admite en su doctrina el ser acorde con el respeto al derecho de acceso a los tribunales la existencia de mecanismos jurídicos que posibiliten la renuncia a obtener la tutela judicial, pero, sin embargo, en virtud de los principios de legalidad y de favor de la libertad, tales mecanismos sólo son admisibles cuando sobre ellos no pese en ningún momento un elemento de coacción que condicione dicha renuncia.

A juicio del Tribunal, este elemento coactivo de la voluntad del recurrente en orden a renunciar a su derecho de acceso a los tribunales se concreta, en el caso que nos ocupa, en la orden de cierre del establecimiento que le había sido notificada por el fiscal para ser llevada a cabo en un plazo de cuarenta y ocho horas. En efecto, según el Tribunal, existe una tremenda desproporción entre las dos soluciones posibles que le fueron ofrecidas al recurrente por parte del fiscal belga. De un lado, el cierre provisional del establecimiento y la apertura de un proceso penal, extendiéndose, en todo caso, la provisionalidad del cierre hasta que fuese fallado el caso por los tribunales. De otro, el pago de una multa, cuya cifra era, de hecho, bastante moderada, y la renuncia del recurrente a que su caso se sustanciase ante los tribunales. Enfrentadas las pérdidas económicas ocasionadas por la duración del cierre del establecimiento, con la cuantía de la multa fijada por el fiscal, se desprendía de ello una incuestionable coacción

para el recurrente, dirigida a que aceptase el pago de esta última con la consecuencia paralela de su renuncia al derecho a obtener la tutela de los tribunales.

En virtud de todo ello, el Tribunal Europeo admitió por unanimidad la existencia de una violación del artículo 6.º, 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4. La sentencia comentada sienta, pues, una importante doctrina en materia de sanciones administrativas. No obstante, a mi juicio, esta doctrina está muy matizada por las características concretas del supuesto de hecho sobre el que recae.

En primer lugar, la calificación de la situación jurídica del recurrente como «acusado» se basa, según el razonamiento aportado por el Tribunal Europeo, en las conexiones históricas del procedimiento sancionador que se le aplica al recurrente con la legislación penal de represión del mercado negro durante la Segunda Guerra Mundial, la cual se manifestaba en una determinada carga terminológica aún subsistente en la legislación belga. La calificación de acusado que se hace necesaria para la aplicabilidad del artículo 6.º, 1, del Convenio sólo sería posible cuando estuviésemos ante un procedimiento sancionador formalmente administrativo, pero a través del cual se estuviese llevando a cabo un procedimiento cuyo carácter fuese asimilable al proceso penal.

Evidentemente, es importante esta ruptura del marco formal que distingue el procedimiento sancionador administrativo y el procedimiento penal, pero ello se ha realizado teniendo en cuenta las estrechas conexiones que se producen en este caso concreto y no mediante una teorización general, según la cual todo particular sujeto a una sanción administrativa, por una pretendida violación del ordenamiento jurídico, se encuentra en la situación de acusado, según el sentido del artículo 6.º, 1, del Convenio, y goza, por tanto, de todas las garantías contenidas en el mismo.

En este sentido, conviene recordar la importante doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia de 8 de junio de 1981, la cual declara inicialmente que:

«Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.»

Doctrina ratificada más adelante, en el sentido de afirmar que:

«Los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.º de la Constitución.»

GARCÍA DE ENTERRÍA, al comentar esta sentencia —«la incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», «REDA», número 29, 1981, pp. 359 y ss—, resalta «la *Preferred position* de la libertad en el sistema constitucional y su prevalencia resuelta sobre los tradicionales privilegios de funcionamiento de la Administración». Es alentador constatar que en este punto el contenido de los derechos constitucionales de nuestro ordenamiento supera el estándar europeo dictado por su más Alto Tribunal en esta materia.

Un segundo orden de problemas parte de que la coacción que se reconoce como existente en el caso de autos se basa en la tremenda desproporción entre las opciones posibles para el recurrente. Queda de este modo una interrogante sobre la solución a dar en los supuestos en los que la coacción sea de menor entidad o cuya apreciación tenga un mayor grado de dificultad. Cabe cuestionarse en concreto si lo que nos está queriendo decir el Tribunal es que no es compatible con el Convenio la renuncia al derecho de acceso a los tribunales cuando ésta se produce por coacción o que para que exista una violación apreciable es necesario que el grado de coacción sea de cierta entidad.

En este sentido es muy interesante el argumento utilizado por el Gobierno belga, según el cual parece absurdo que se produzca una violación del Convenio por la existencia del acuerdo amistoso que favorece a los intereses del particular, cuando su inexistencia no plantearía cuestión de ilegitimidad a la luz del Convenio. El Tribunal Europeo respondió a esta objeción alegando, esencialmente, que no estaba llamado a decidir sobre esta segunda hipótesis de si la orden de clausura del establecimiento sin posibilidad de acuerdo amistoso

era compatible o no con el Convenio, pero que, en todo caso, en el terreno de los derechos humanos no rige el principio de que quien puede lo más puede lo menos.

Estaríamos, de este modo, ante dos posibles interpretaciones del alcance de esta sentencia. Según la primera, quedarían fuera de la legalidad establecida en el Convenio todas las técnicas existentes en el Derecho europeo que de un modo u otro se reconducen a multas de composición. Ello plantea unas consecuencias prácticas de indudable importancia, sabido el papel que las multas de composición han jugado en la agilización del proceso de resolución de sanciones administrativas. En una segunda interpretación, la sentencia sólo supondría la eliminación de aquellos procedimientos en los cuales la multa de composición presentase caracteres coactivos para el particular. Sin embargo, lo paradójico de esta segunda vía interpretativa estribaría en que, siguiendo los argumentos utilizados por el Tribunal Europeo, cuanto más favorable fuese para el particular la multa de composición, mayor coacción presentaría el sistema, ya que ello induciría en mayor medida a que el infractor optase por el pago de la multa. Habría, pues, que determinar en cada caso cuándo estaríamos ante una «simple presión», que se reputaría admisible, o por el contrario, cuándo dicha presión debería considerarse de una cierta entidad, supuesto en el cual nos encontraríamos ante una coacción.

Esta segunda interpretación tendría la ventaja de no implicar una revisión de todos los sistemas europeos de multas de composición, ya que sólo habría que ir esperando a que el Tribunal Europeo o los tribunales nacionales determinasen, en cada caso, la compatibilidad de cada uno de ellos con el Convenio Europeo.

Si, en cambio, se entendiese que el sentido de esta sentencia es el de eliminar toda multa de composición que lleve aparejada la renuncia del particular a interponer un ulterior recurso ante los tribunales, estaríamos, bien ante una nueva concepción de la multa de composición, en la cual no se conminaría a la renuncia a la intervención judicial o bien se acabarían suprimiendo dichas multas al no evitar ya lo que se pretendía en un principio con las mismas, esto es, el evitar el recargamiento de la maquinaria judicial.

En favor de esta vía judicialista hubiese sido más clarificador una declaración del Tribunal Europeo, en la que se dijese que en ningún caso es admisible el hecho de que, por la forma en que se estructure el procedimiento sancionador, el particular deba renunciar al derecho

de acceso a los tribunales para obtener una disminución en la cuantía de la sanción.

Ciertamente estamos, una vez más, ante el reto de cómo articular los intereses colectivos que puedan estar detrás de la función sancionadora de la Administración y el respeto de los derechos individuales. El instrumento de la multa de composición implica indudablemente que la protección más inmediata que se ofrece a un particular ante una situación de este tipo es la aceptación de la misma. Ello lleva, pues, implícito una conminación hacia un resultado, en todo caso gravoso para el particular, sin posibilidad de una ulterior revisión jurisdiccional, por lo que no deja de ser plausible un rechazo de este sistema que, en definitiva, no es sino uno más entre los que son posibles de articular en la organización de la justicia.

5. En conclusión, la doctrina que cabe extraer de esta sentencia podría cifrarse en una breve consideración. Cuando, del análisis de la situación jurídica que ocupa un particular dentro de un procedimiento sancionador, pueda estimarse, por la índole material del procedimiento que se le aplica, que dicha situación jurídica es calificable como de «acusado», se produce una violación del artículo 6.º.1 del Convenio europeo, en lo que se refiere al derecho a un juicio equitativo, cuando exista coacción por parte de la autoridad sancionadora para que el particular renuncie al derecho a recabar la tutela judicial sobre el caso en cuestión.

Sin embargo, a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional español en la sentencia anteriormente mencionada hay que entender que las multas de composición existentes en nuestro ordenamiento jurídico, cuando no lo sean por razones de orden público, en cuyo caso no es preciso abonarlas por la suspensión inmediata de su ejecutoriedad con motivo de la interposición del pertinente recurso según el artículo 7.º de la Ley de Protección de Derechos Fundamentales de 28 de diciembre de 1978, no pueden introducir la regla de la renuncia del derecho de acceso al juez ordinario para el conocimiento de la legitimidad de la imposición de una sanción.

