

CASO PIERRE-BLOCH CONTRA FRANCIA

Artículo 6.1 (Aplicabilidad de este artículo a asuntos que no son ni de naturaleza civil ni de naturaleza penal) Sentencia de 21 de octubre de 1997

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 21 de octubre de 1997 en el asunto Pierre-Bloch contra Francia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declara, por siete votos contra dos, que el apartado 1 del artículo 6 del Convenio no es aplicable a un procedimiento sustanciado ante el Consejo Constitucional, que actuaba como autoridad judicial en materia de elección de diputados. Además estima que no procede aplicar el artículo 13 (siete votos contra dos), y que no resulta necesario examinar la queja planteada por el demandante basándose en el artículo 14 del Convenio (por unanimidad).

La sentencia fue leída en audiencia pública por el Vicepresidente del Tribunal, señor Rudolf Bernhardt.

1. HECHOS

Nacido en 1939, el señor Jean-Pierre-Bloch es de nacionalidad francesa. Candidato de la UDF (Unión para la Democracia Francesa) en la circunscripción decimonovena de París, en las elecciones legislativas de los días 21 y 28 de marzo de 1993 fue elegido en la segunda vuelta.

El 27 de marzo de 1993, depositó las cuentas de su campaña en la Comisión Nacional de Cuentas de Campañas Electorales y de Financiación Política. Dichas cuentas, que incluían 440.603,15 FF de gastos y 512.661,01 FF de ingresos, fueron rechazadas por la Comisión el 30 de julio de 1993. Considerando ésta que, entre otras cosas, había que añadir el coste de un sondeo efectuado el 26 de octubre de 1992 a petición del RPR (Reunión para la República), la Comisión estimó que el importe de los gastos reales ascendía a 816.663,84 FF, superando así en 316.663,84 FF el máximo permitido; el 30 de julio de 1993, la Comisión apeló al Consejo Constitucional en virtud del artículo 136.1 del Código Electoral. Un elector de la circunscripción había recurrido ya ante este órgano el 8 de abril de 1993.

El demandante presentó el 8 de septiembre de 1993 recurso ante el Consejo de Estado contra la legalidad de la decisión de la Comisión. Alegaba que ésta no había respetado los principios de contradicción e igualdad de trato ya que, al contrario de lo que ocurrió con otros candidatos, la Comisión no le prestó audiencia. El mismo día pidió al Consejo Constitucional el aplazamiento de su resolución hasta que se pronunciase el Consejo de Estado.

El 24 de noviembre de 1993, el Consejo Constitucional declaró la inelegabilidad del demandante durante un año, a contar desde el 28 de marzo de 1993, le privó de oficio de su condición de diputado, y fijó el importe de las costas procesales en 588.987,14 FF.

El 30 de noviembre de 1993, no reconociendo la valoración de los gastos realizada por el Consejo Constitucional, y en especial por lo que se refiere a la inclusión de una parte del coste del sondeo, el demandante presentó ante éste una petición de rectificación por error material. Por escrito de fecha 2 de diciembre de 1993, el letrado del interesado pidió al secretario general del Consejo Constitucional que le indicara la fecha de la audiencia. Completó la solicitud con un escrito de 7 de diciembre de 1993, en el que cuestionaba la forma de la decisión y el procedimiento seguido. Asimismo hacía constar que había sido privado de la

posibilidad de presentar sus conclusiones definitivas, al no habersele notificado la fecha de la vista de su asunto.

El 17 de diciembre de 1993, el Consejo Constitucional modificó el cálculo de los gastos de campaña del demandante -los estimó en 563.572,46 FF- pero no se pronunció sobre las alegaciones relativas a la forma y al procedimiento realizadas por el interesado. Este último no había sido informado de la fecha de la vista.

El 8 de abril de 1994, la Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña fijó en 59.572 FF el importe que el demandante tenía que abonar al Tesoro público.

El 9 de mayo de 1994, el Consejo de Estado declaró inadmisibile la demanda del señor Pierre-Bloch presentada el 8 de septiembre de 1993.

El 9 de junio de 1994, el demandante solicitó al Tribunal Administrativo de París la anulación de la decisión de la Comisión Nacional de Cuentas de la Campaña de 8 de abril de 1994. El 14 de noviembre de 1994, dicho Tribunal dictó sentencia rechazando esa solicitud.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

La demanda presentada ante la Comisión el 6 de abril de 1994 fue admitida a trámite por ésta el 30 de junio de 1995.

Tras haber buscado en vano un arreglo amistoso, la Comisión redactó un informe el 1 de julio de 1996 haciendo constar los hechos y en el que concluyó que no había existido violación del apartado 1 del artículo 6 (nueve votos contra ocho), ni del artículo 13 (nueve votos contra ocho), ni el artículo 14 (por unanimidad).

La Comisión elevó el asunto ante el TEDH el 16 de septiembre de 1996 .

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Aplicabilidad del artículo 6.1 del Convenio

El TEDH recuerda que el hecho de que un procedimiento se haya desarrollado ante una jurisdicción constitucional no basta para sustraerle del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 6. En consecuencia, el TEDH examina si el procedimiento de que se trata tenía o no relación con un «litigio sobre derechos y obligaciones civiles» o con una «acusación en materia penal».

1. Existencia de un «litigio sobre derechos y obligaciones civiles»

Como la existencia de un «litigio» no era controvertida, la tarea del TEDH se limita a determinar si éste versa sobre «derechos y obligaciones de carácter civil». Para ello, observa que, como cualquier candidato a diputado, el señor Pierre-Bloch estaba obligado a no gastar más de una cierta cantidad para financiar su campaña. El Consejo Constitucional estimó, en este caso, que dicho importe había sido superado, y declaró que el demandante era inelegible durante un año y que quedaba de oficio privado de su cargo, poniendo en peligro así su derecho a presentar candidatura en una elección a la Asamblea Nacional y a conservar su

mandato. Ahora bien, este derecho es de carácter político y no «civil» en el sentido del apartado 1 del artículo 6, de modo que los litigios relativos a la organización del ejercicio de ese derecho -tal como aquellos relativos a la obligación de los candidatos de limitar sus gastos electorales- quedan fuera del ámbito de aplicación de esta disposición.

El TEDH reconoce que la actuación litigiosa afectaba al patrimonio del demandante, ya que, cuando la superación del límite de los gastos electorales fue constatada por el Consejo Constitucional, la Comisión Nacional fijó una suma, igual al importe que supera el límite, que el candidato tenía que pagar al Tesoro público. Además, el reembolso total o parcial de los gastos descritos en las cuentas de la campaña, cuando lo prevé la ley, sólo es posible después de la aprobación de dichas cuentas por la Comisión Nacional. Sin embargo, este aspecto patrimonial de la actuación litigiosa no le confiere por ello un carácter «civil» en el sentido del apartado 1 del artículo 6. En efecto, la imposibilidad de obtener el reembolso de los gastos de la campaña cuando se ha constatado que se ha superado el máximo permitido, y la obligación de pagar al Tesoro público una suma equivalente son los corolarios de la obligación de limitar los gastos electorales; como aquélla, forman parte de la organización del ejercicio del derecho de que se trata.

2. Existencia de una «acusación en materia penal»

Como la existencia de una «acusación» no es controvertida, la tarea del TEDH se limita a determinar si se refiere a materia penal. Para ello, toma en consideración tres criterios: la calificación jurídica de la infracción litigiosa en el Derecho interno, la índole misma de dicha infracción y la naturaleza y el grado de severidad de la sanción.

a) Calificación jurídica de la infracción en el Derecho francés, y naturaleza misma de ésta

El código electoral instaura el principio de limitación de los gastos electorales de los candidatos a Diputado (art. L.52-11), y establece un control del respeto de ese principio. La Comisión Nacional examina las cuentas de campaña de todos los candidatos y, si considera que uno de ellos ha superado el límite permitido, lo pone en conocimiento del Consejo Constitucional, autoridad judicial competente en materia de elección de los Diputados. Cuando el Consejo constata que el límite ha sido rebasado, el candidato en cuestión puede ser declarado inelegible durante un año (arts. L.118-3, LO 128 y LO 136-1) y es obligado a pagar al Tesoro público una cantidad igual al importe en que se ha rebasado el límite, fijada por la Comisión Nacional (art. L.52-15). El TEDH constató que estas disposiciones, las únicas aplicables al caso, claramente no forman parte del Derecho penal francés sino que, como lo confirma la rúbrica del capítulo del Código Electoral en el que se encuentran, forman parte de la reglamentación relativa a la «financiación y [al] límite de los gastos electorales», y, por tanto, al Derecho electoral. Según el TEDH, un incumplimiento de una norma jurídica que rige esta materia tampoco se podría calificar como «penal» por su propia naturaleza.

b) Naturaleza y grado de severidad de la sanción

Tres sanciones se imponen o pueden imponerse al candidato que no respeta el límite de gastos fijado por la ley: la inelegibilidad, la obligación de pagar al Tesoro público una suma igual al importe en que ha superado el límite permitido, y las penas previstas en el artículo L.113-1 del Código Electoral .

i) La inelegibilidad

El Consejo Constitucional puede declarar inelegible por un año a cualquier candidato cuando constata que ha rebasado el límite de los gastos electorales; si se trata, como en el caso

presente, de un candidato electo, el Consejo de oficio le priva de su cargo. El objeto de esta sanción es obligar al respeto de dicho límite. Así, según el TEDH, dicha sanción se inscribe directamente en el marco de las medidas destinadas a asegurar el buen desarrollo de las elecciones legislativas, de modo que, por su finalidad, escapa al ámbito de lo «penal». Además, la inelegibilidad impuesta por el Consejo Constitucional se limita únicamente a un año a partir de la elección, y sólo afecta a la elección en cuestión, es decir, en el caso presente la elección a la Asamblea Nacional. El TEDH concluyó así que ni la naturaleza ni el grado de severidad de esta sanción sitúan a este asunto en el ámbito de lo «penal».

ii) *La obligación de abonar al Tesoro público una suma igual al importe en que se ha sobrepasado el límite*

Cuando el Consejo Constitucional ha comprobado que el límite de los gastos electorales ha sido rebasado, la Comisión Nacional fija una suma igual al importe en que se ha rebasado dicho límite, suma que el candidato está obligado a pagar al Tesoro público. Esta obligación de pago está relacionada con el importe en que, según el Consejo Constitucional, se haya excedido el límite previsto. Según el TEDH, ello tiende a demostrar que esta obligación se asemeja a un pago a la colectividad de la suma de la que el candidato ha sacado ventaja indebidamente a la hora de solicitar el voto a sus conciudadanos, y que de esta forma se relaciona también con las medidas destinadas a asegurar el buen desarrollo de las elecciones legislativas, y en particular la igualdad de los candidatos. Además, destaca el Tribunal, aparte del hecho de que la suma que pagar no está tarifada ni fijada de antemano, varios elementos que diferencian la obligación litigiosa de las multas penales *stricto sensu*: no se inscribe en el expediente penal, ni está sometida al principio de no acumulación de las penas, y la ausencia de pago no autoriza al arresto sustitutivo. El TEDH concluye que, considerada su naturaleza, la obligación de pagar al Tesoro público una suma igual al importe en que se excede el límite no puede, pues, ser considerada como una multa.

iii) Las penas previstas en el artículo L.113-1 del Código Electoral

El artículo L.113-1 del Código Electoral dispone que el candidato que haya sobrepasado el límite de los gastos electorales se expone a una multa de 25.000 FF y/o a una pena de prisión de un año, penas pronunciadas, llegado el caso, por los órganos jurisdiccionales penales de Derecho común. El TEDH considera, sin embargo, que en el presente caso esas sanciones no son apropiadas, ya que al demandante no se le ha abierto diligencia alguna basada en dicho artículo.

3. Conclusión

El TEDH concluye que el apartado 1 del artículo 6 no resultaba aplicable ni desde el punto de vista civil ni desde el penal.

II. Artículo 14 del Convenio

Habida cuenta de que el demandante no reiteró, ni en su memoria ni durante la audiencia ante el TEDH el argumento relativo a su discriminación por opiniones políticas, en el sentido del artículo 14 del Convenio, y en la medida en que, en principio, no cabe plantear ninguna cuestión sobre esta materia considerada aisladamente, el TEDH concluye que no resulta necesario proceder a un examen de oficio.

III. Artículo 13 del Convenio

El señor Pierre-Bloch afirmaba que no había dispuesto de un «recurso efectivo» en el sentido

del artículo 13 para hacer valer sus pretensiones, en la medida en que el Consejo Constitucional había dictado resolución en primera y única instancia. El TEDH recuerda que el derecho a un recurso previsto por el artículo 13 sólo puede referirse a un derecho protegido por el Convenio y, de acuerdo con las decisiones adoptadas en relación con las pretensiones basadas en el apartado 1 del artículo 6 y el artículo 14, concluye que el artículo 13 no se aplica a este caso concreto.

Dos miembros del Tribunal formularon votos particulares, cuyo texto se encuentra adjunto a la sentencia.