

CASO CASADO COCA CONTRA ESPAÑA

Artículo 10 (Libertad de expresión) Sentencia de 24 de febrero de 1994

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a las cláusulas correspondientes de su Reglamento, en una sala cuyos magistrados son:

R. Ryssdal, presidente, Thór Vilhjálmsson, A. Spielmann, N. Valticos, Mme E. Palm, I. Foighel, J. M. Morenilla, Sir John Freeland, M. F. Bigi, así como los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto, después de haber deliberado a puerta cerrada los días 29 de octubre de 1993 y 26 de enero de 1994, dicta la siguiente sentencia, acordada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») sometió el caso al Tribunal el 19 de febrero de 1993, dentro del plazo de tres meses que marcan los artículos 32.1 y 47 del Convenio. Su origen se encuentra en una demanda entablada contra el Reino de España que un nacional de este Estado, D. Francisco Gea Catalán, había presentado ante la Comisión el 25 de mayo de 1989, en virtud del artículo 25.

La demanda de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48, así como a la declaración española que reconoce la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Su objeto es obtener una decisión sobre si los hechos enjuiciados revelan un incumplimiento por parte del Estado defensor de las exigencias del artículo 10.

2. En respuesta a la invitación prevista por el artículo 33.3 d) del Reglamento, el demandante expresó su deseo de participar en el proceso y de asegurar él mismo la defensa de sus intereses. El 30 de abril de 1993, el presidente accedió a su petición y le autorizó también a expresarse en lengua española durante el procedimiento (arts. 27.3 y 30).

3. La sala que se había de constituir estaba compuesta por J. M. Morenilla, juez electo de nacionalidad española (art. 43 del Convenio) y R. Ryssdal, presidente del Tribunal (art. 21.3 b) del Reglamento), como miembros de pleno derecho. El 27 de febrero de 1993, el señor R. Bernhardt, vicepresidente, extrajo por sorteo el nombre de los otros siete miembros: los señores Thór Vilhjálmsson, A. Spielmann, N. Valticos, la señora E. Palm, I. Foighel, Sir John Freeland y F. Bigi, en presencia del secretario (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. En su calidad de presidente de la sala (art. 21.5 del Reglamento A), el señor Ryssdal consultó, a través del secretario, con el agente del Estado español («el Estado»), el demandante y el delegado de la Comisión sobre la organización del procedimiento (arts. 37.1 y 38 del Reglamento A). Conforme a las providencias dictadas en consecuencia, el secretario recibió el 29 de abril de 1993 el informe del demandante y el 13 de julio el del Estado. El 7 de septiembre, el secretario de la Comisión le informó de que el delegado se constituiría en defensa.

Los días 24 de agosto y 15 de septiembre de 1993, la Comisión presentó al secretario diversos documentos que éste había solicitado sobre las instrucciones del presidente a petición del

Estado. Por su parte, este último y el demandante presentaron en octubre diversos documentos.

5. Tal como había decidido el presidente -que también había autorizado al agente del Estado a expresarse en español durante la vista (art. 27.2 del Reglamento)-, los debates se desarrollaron en audiencia pública el 26 de octubre de 1993 en el Palacio de Derechos Humanos de Estrasburgo. El Tribunal celebró con anterioridad una reunión preparatoria.

Comparecieron:

- *Por el Estado:*

Sr. J. Borrego Borrego, jefe del Servicio Jurídico de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, agente;

- *Por la Comisión:*

Sr. F. Martínez, delegado.

- *El demandante*, Sr. P. Casado Coca.

El Tribunal oyó sus declaraciones, así como las respuestas a sus preguntas. El agente del Estado presentó ciertos documentos.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

6. El ciudadano español D. Pablo Casado Coca tiene su domicilio en Valldoreitx, cerca de Barcelona y su bufete en esta última ciudad.

7. Tras instalarse como abogado en 1979, insertó regularmente anuncios publicitarios en las páginas de «varios» en diversos periódicos de Barcelona, así como en la Revista alemana de España; además, dirigió cartas a diversas empresas ofreciendo sus servicios.

8. La Junta de Gobierno del Colegio de Abogados (Junta de Govern del Col·legi d'Advocats) de Barcelona adoptó en cuatro ocasiones por este hecho medidas disciplinarias que dieron lugar a sanciones en 1981 y 1982, a saber: dos amonestaciones y dos advertencias. El demandante respondió mediante recursos internos, pero no acudió a las jurisdicciones competentes.

A. El procedimiento ordinario

9. A partir de octubre de 1982, aparecieron anuncios del bufete del interesado en el boletín de la Asociación de residentes y propietarios de Valldoreitx. Ocupaban aproximadamente un tercio de página e indicaban el nombre del demandante acompañado de la palabra «letrado», así como su dirección y número de teléfono profesionales.

10. Basándose en esto, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona abrió un nuevo procedimiento disciplinario contra el Sr. Casado Coca, que recibió nuevamente, el 6 de abril de 1983, una amonestación escrita por haber infringido la prohibición de hacer publicidad profesional (art. 31 del Real Decreto núm. 2090/82 del 24 de julio, 1982 , que contiene el

Estatuto general de la Abogacía, párrafo 22 más abajo).

11. Tras interponer el demandante un recurso de alzada, el Consejo general de la Abogacía de España confirmó la sanción el 3 de junio de 1983. Haciendo referencia al artículo 31 del estatuto general de la abogacía, tal como lo desarrollan las correspondientes reglas establecidas por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona (párrafos 22, 24 y 27 más abajo), estimaba que, por sus características, los anuncios en cuestión se excedían de los límites fijados. También recordaba que, por el mismo motivo, el demandante ya había sido objeto de otras sanciones disciplinarias que era necesario tener en cuenta para pronunciarse sobre el recurso.

B. El procedimiento ante las jurisdicciones competentes

12. El interesado acudió entonces a la Audiencia Territorial de Barcelona. Alegó, entre otras cosas, que el anuncio tenía por finalidad informar al público y que la amonestación infringía el artículo 20 de la Constitución, que garantiza el derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, denunció que se conculcaba el principio de legalidad de delitos y penas, ya que las disposiciones que prohibían la publicidad de los abogados y preveían con respecto a ello sanciones disciplinarias revestían un carácter reglamentario.

El 11 de mayo de 1987, el Tribunal desestimó su demanda al considerar que el anuncio en litigio constituía un medio publicitario y no una simple transmisión de información. Figuraba junto a mensajes similares de una autoescuela y de una residencia para la tercera edad; se salía del marco establecido por las normas que autorizan anuncios destinados únicamente a informar de un nuevo despacho o de un cambio de dirección, que no era el caso en este litigio.

13. El 23 de septiembre de 1988, el Tribunal Supremo rechazó el recurso del Sr. Casado Coca, así como la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional con un recurso de inconstitucionalidad.

Rechazó la queja de que no se había reconocido el principio de legalidad refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual el artículo 36 de la Constitución (párrafo 18 más abajo) permite que la ley remita a un Reglamento la cuestión del estatuto jurídico de los Colegios Profesionales y del ejercicio de las profesiones. Consideró que el artículo 20 no protegía la difusión de mensajes publicitarios como derecho fundamental, puesto que no se trataba de expresar pensamientos, ideas u opiniones, sino de anunciar la existencia de una actividad con ánimo de lucro.

Además, la prohibición de la publicidad profesional de los abogados pretendía tener fines legítimos: la defensa de la libre competencia y de los intereses de los clientes. En tales casos, el derecho en cuestión podía someterse a restricciones.

C. El procedimiento ante el Tribunal Constitucional 14. A continuación, el demandante presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Alegó nuevamente que el establecimiento de sanciones administrativas por vía de decreto conculcaba el principio de legalidad consagrado en la Constitución y que como su anuncio mostraba información verídica (su nombre, domicilio y número de teléfono), la sanción impuesta infringía el artículo 20 de la Constitución.

15. El 17 de abril de 1989, el Tribunal Constitucional declaró que no se admitía el recurso.

Según éste, la sanción enjuiciada no infringía el derecho fundamental a comunicar información verídica. El objetivo de la publicidad se asocia al «ejercicio de una actividad

comercial, industrial, artesanal o profesional»; consiste en «promover directa o indirectamente la conclusión de contratos sobre bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos u obligaciones», mientras que el derecho fundamental definido en el artículo 20.1 d) debe permitir a los ciudadanos «formar sus convicciones pese a las opiniones diferentes e incluso opuestas y participar así en el debate sobre asuntos públicos». La prohibición de la publicidad relativa a los servicios profesionales no conculcaba el derecho fundamental citado.

II. El Derecho interno aplicable

A. Disposiciones generales

1. La Constitución de 1978

16. El artículo 20 de la Constitución garantiza el derecho a la libertad de expresión:

«1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción;

(...)

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

(...)

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.»

17. El artículo 25 consagra el principio de legalidad penal:

«1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

(...)»

18. El artículo 36 trata de los Colegios Profesionales:

«La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.»

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este artículo no prohíbe que la ley remita a un reglamento administrativo la fijación del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones (sentencias de 20 de febrero y 24 de septiembre de 1984).

19. La Constitución declara derogadas todas las disposiciones anteriores que se opongan a lo establecido en la misma.

2. La Ley 2/1974 sobre Colegios Profesionales

20. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 15 de febrero de 1974, la Ley 2/1974 rige el funcionamiento y la organización de los Colegios de profesiones liberales. Su primer artículo dispone:

«Los Colegios Profesionales son Corporaciones de Derecho público, amparadas por la ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.»

21. El artículo 5. i) reserva a los Colegios Profesionales la tarea de ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y de ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. Con esta finalidad, los Consejos generales correspondientes adoptan los estatutos generales de cada profesión, que son aprobados por el Gobierno. Estos estatutos definen los derechos y obligaciones de los miembros y el régimen disciplinario.

B. Disposiciones particulares para los Colegios de abogados

1. El Estatuto general de la Abogacía española

a) Régimen aplicable al caso

22. El Real Decreto número 2090/82, que recoge el Estatuto general de la Abogacía española, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* del 2 de septiembre de 1982.

Artículo 31 «Se prohíbe a los Abogados:

a) El anuncio o difusión de sus servicios, directamente o a través de medios publicitarios, (...) o emitir dictámenes gratuitos en revistas profesionales, periódicos o medios de difusión sin autorización de la Junta de Gobierno.

(...)»

Los artículos 107 a 112 rigen los poderes disciplinarios de las Juntas de Gobierno. Las sanciones pueden ser objeto de recurso ante el Consejo general de la Abogacía (art. 96.1), y después ante las jurisdicciones competentes (art. 99).

b) El nuevo régimen previsto

23. Durante las sesiones celebradas los días 5-6 de marzo, 21-22 de mayo y 25 de junio de 1993, la Asamblea de Decanos de Colegios de Abogados de España adoptó un proyecto de nuevo Estatuto general, sometido a la aprobación del Gobierno. En su artículo 31, se dispone:

«1. El abogado podrá hacer publicidad de sus servicios y despachos conforme a la legislación vigente, el presente Estatuto general y otras normas y las decisiones deontológicas.

2. La publicidad, directa o indirecta, de los abogados y sus servicios, así como la participación de éstos en emisiones de consultas jurídicas en los medios de comunicación está sometida a

ciertas condiciones. Los abogados deben:

a) observar, además de la legislación vigente sobre publicidad, las disposiciones específicas aplicables a la profesión de abogado;

b) dar importancia a la verdad, el rigor y la exactitud sin dañar la publicidad de otros abogados imitándola o induciendo a confusión, sin utilizar el autoelogio, la comparación con sus colegas ni denigrarlos, sin hacer publicidad de sus propios éxitos profesionales, de su clientela ni de las condiciones financieras de sus servicios;

c) solicitar de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados competente su autorización previa para la publicidad prevista, precisando su contenido y modalidades.

La Junta de Gobierno puede conceder la autorización, subordinarla a ciertas modificaciones o denegarla, en cualquier caso, mediante una decisión justificada que podrá ser recurrida según el procedimiento previsto en los artículos 130 y siguientes de este Estatuto y deberá serle comunicada al abogado solicitante en el plazo máximo de treinta días tras su solicitud. Si no se le comunica, se considerará concedida tácitamente.

3. No obstante lo anterior, los abogados pueden, sin comunicación previa,

a) utilizar papel con membrete que indique su nombre, profesión y titulación universitaria o los de sus asociados, la dirección, el número de teléfono y otros datos relativos a su despacho siguiendo la forma habitual del Colegio de Abogados;

b) colocar en el exterior del inmueble donde esté instalado el despacho o donde viva, al igual que en la puerta de éste o sus proximidades, un rótulo o una placa que señalen su despacho y que tenga las dimensiones y características habituales en el municipio del Colegio;

c) hacer que se inscriba su condición de abogado en las guías telefónicas, de fax, télex y otras;

d) comunicar por carta o mediante la prensa los cambios de dirección, número de teléfono y otros datos relativos a su despacho, siempre siguiendo la forma habitual en el Colegio del que dependan;

e) participar, señalando su calidad de abogado, en conferencias y coloquios, publicar artículos de prensa, especializada o no, y efectuar declaraciones en radio o televisión.

4. Los abogados que presten sus servicios a título permanente u ocasional a particulares o a empresas deben exigir de éstos que se abstengan de hacerle publicidad que no respete las disposiciones de este Estatuto general.

5. La Junta de Gobierno se pronuncia sobre los casos supuestamente dudosos o imprevistos, así como sobre los de infracción de una disposición que rija la publicidad o de abuso de derechos que se originen en una regla de este Estatuto, y puede prohibir expresamente las prácticas que estime contrarias al espíritu de éste y sancionar cualquier transgresión de la citada prohibición.»

2. El Estatuto del Colegio de Abogados de Barcelona

a) Régimen aplicable al caso

i. *Los Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona de 1947*

24. En el momento de la sanción impuesta al demandante, aún estaban en vigor los Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona de 1947. Su artículo 18 prohibía pura y simplemente todo tipo de publicidad a los abogados en estos términos:

Artículo 18

«Está prohibido a los abogados que publiquen anuncios relativos al ejercicio de su profesión como medio de publicidad o de propaganda.»

ii. *La decisión del 24 de febrero de 1981*

25. Considerando la prohibición de la publicidad como una importante disposición de la deontología profesional, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona adoptó el 24 de febrero de 1981 un acuerdo sobre «los abogados y la publicidad» (Acord sobre «Els advocats i la publicitat»). Preveía en particular:

«1. Principio general Se prohíbe a los abogados toda actividad publicitaria personal, directa o indirecta, dirigida a atraer clientes.

(...)

2. Anuncios autorizados Los abogados pueden publicar anuncios de dimensiones modestas en la prensa diaria local para notificar la apertura de su despacho o las modificaciones en su composición, dirección, número de teléfono o de télex. Las dimensiones y el contenido de los anuncios deben recibir la aprobación previa de la Junta de Gobierno. No podrán aparecer más de tres veces durante un período máximo de dos meses.

(...)

6. Guías profesionales Los abogados pueden proceder a la publicación de su nombre, domicilio, número de teléfono y de télex con una breve indicación del tipo de servicios profesionales propuestos en las guías profesionales bajo la condición de que todos los abogados tengan las mismas posibilidades de acceso a éstas.

(...)»

b) *El régimen posterior*

i. *Los Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona de 1985*

26. El 5 de junio de 1985 aparecieron los nuevos Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona (Estatuts del Il.lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona) en el Boletín Oficial de Cataluña. Según su artículo 19:

«1. Se prohíbe a los abogados cualquier actividad publicitaria personal dirigida a obtener directa o indirectamente clientes.

2. Está igualmente prohibido que presten su consentimiento expreso o tácito a cualquier forma de publicidad que les sea propuesta.

3. La prohibición se aplica tanto a la publicidad oral como a la escrita o gráfica de cualquier

forma y modalidad. También se aplica a la publicidad por medio de emisiones de radio o televisión.

(...)

5. La Junta de Gobierno puede adoptar normas destinadas a completar la materia cubierta por este artículo.»

El incumplimiento de las disposiciones de los Estatutos constituye una falta grave o leve, según el caso, y puede ser objeto de sanciones (arts. 94-96 de los estatutos).

ii. *La decisión de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona de 1985*

27. El 5 de febrero de 1985, el Consejo de Gobierno modificó las reglas previstas en su decisión de 1981 (párrafo 25 más arriba) prohibiendo a los abogados dirigir a los medios de comunicación notas de prensa que implicasen una publicidad personal.

iii. Las normas adoptadas en 1991 por el Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña

28. El 4 de julio de 1991, el Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña (Consell dels Col·legis d'Advocats de Catalunya) adoptó nuevas normas sobre la publicidad. Derogaban las disposiciones anteriores que figuraban en los Estatutos y las decisiones de los Colegios de Abogados de la región (art. 6).

Su exposición de motivos indica:

«La publicidad de los abogados se ha considerado tradicionalmente poco compatible con la ética profesional. No obstante, es obvio que la publicidad, siempre que no sobrepase ciertos límites, no atenta contra los principios esenciales de la deontología profesional: probidad e independencia. Actualmente, la información es uno de los fundamentos de los países democráticos y un derecho de los usuarios.

(...)»

Sus artículos 2 y 3 realizan una distinción en la materia:

« *Artículo 2* Publicidad autorizada Un abogado puede: (...)

b) publicar documentos, circulares o artículos sobre temas jurídicos, comprendida la prensa no especializada en Derecho, firmándolos e indicando su calidad de abogado;

c) tener acceso a los medios de comunicación expresando su opinión personal sobre asuntos que sean de interés para la opinión pública o sobre asuntos en los que intervenga como letrado, velando siempre por la salvaguardia del secreto profesional;

d) editar folletos explicativos sobre las características del despacho, los abogados que trabajen en él y los asuntos que traten. Esta publicidad deberá recibir la aprobación previa de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados. Un abogado también puede editar circulares informativas sobre temas jurídicos. Los folletos y circulares a que se refiere este párrafo se podrán difundir solamente entre los clientes del abogado y no entre terceros;

(...)»

« *Artículo 3* Publicidad no autorizada El abogado no puede hacer ningún tipo de publicidad que no sea la autorizada por el artículo anterior. Concretamente no podrá:

a) hacer publicidad de sus servicios señalando sus éxitos profesionales, citando el nombre de sus clientes, comparándose con otros abogados o permitiendo que otras personas actúen de este modo sin oponerse;

b) enviar folletos, circulares u otros documentos o proponer sus servicios fuera de su clientela;

(...)

e) hacer publicidad en prensa, radio o televisión exceptuando la autorizada por el artículo 2.»

PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

29. El Sr. Casado Coca acudió a la Comisión el 25 de mayo de 1989. Alegó diversas infracciones del Convenio: *a)* del artículo 7 en tanto que el régimen disciplinario de los Colegios de abogados de España obedecía a un decreto y no a una ley; *b)* del artículo 10, ya que la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona le había hecho una amonestación por haber publicado un anuncio en un boletín de información local; *c)* del artículo 4.2, ya que los abogados españoles no podían escoger una especialización profesional; del artículo 14 combinado con el artículo 10 en la medida en que los miembros de otras profesiones liberales disfrutarían de mayores posibilidades en materia de publicidad profesional.

30. El 2 de diciembre de 1991, la Comisión admitió la demanda por lo que se refiere al artículo 10 y no admitió el resto. En su informe del 1 de diciembre de 1992 (art. 31), concluyó por nueve votos contra nueve, con el voto ponderado del presidente, que se había infringido el artículo 10. El texto íntegro de su parecer, así como las dos opiniones disidentes que lo acompañan, se adjuntan al presente fallo.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL POR EL GOBIERNO

31. En su escrito del 13 de julio de 1993, el Gobierno invita al Tribunal a juzgar

«- que este caso no entra en el campo de aplicación del artículo 10;

- y que, si se aplica el artículo 10 a este caso, el Reino de España no ha incumplido sus obligaciones dimanantes del Convenio.»

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. Sobre la violación alegada del artículo 10

32. El Sr. Casado Coca se quejó de la sanción disciplinaria que le impuso la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona el 6 de abril de 1983 por haber publicado en varios números de un boletín informativo local un anuncio de su despacho. Invocó el artículo 10 del Convenio, según el cual:

«1. Toda persona 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 impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, para 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.»

A. Aplicabilidad del artículo 10

33. El Gobierno impugnó la aplicabilidad del artículo 10. Los anuncios insertados por el demandante no presentaban en modo alguno una información comercial, sino simple publicidad; los había pagado con el único fin de atraer más clientes. Ahora bien, la publicidad como tal no dependería de la libertad de expresión; en efecto, un anuncio no persigue el interés general, sino el particular de los individuos que lo insertan. Conceder a la publicidad las garantías del artículo 10 equivaldría a desnaturalizar el alcance de este texto.

34. Según el demandante, los datos que figuraban en su anuncio constituían, sin duda, una información dirigida al público; si se supone que hubieran podido atraer un flujo de clientes, ello será porque los ciudadanos los habrían considerado útiles y necesarios. Por una parte, la publicidad sería un concepto general que cubriría varias categorías según el contenido político o comercial de la información o las ideas en cuestión. Por otra parte, la protección de los derechos humanos no debería promover necesariamente un interés general, sino que podría servir a intereses particulares.

35. El Tribunal destaca de entrada que el artículo 10 garantiza la libertad de expresión a «toda persona»; no distingue la naturaleza, lucrativa o no, de la finalidad perseguida (véase, *mutatis mutandis*, la sentencia Autronic AG c. Suiza del 22 de mayo de 1990, serie A n.º 178, p. 23, 47); una diferencia de trato a este respecto podría afectar, llegado el caso, al artículo 14.

En su sentencia de Barthold c. Alemania del 25 de marzo de 1985, el Tribunal deja abierta la cuestión de si la publicidad comercial como tal beneficia las garantías del artículo 10, pero su jurisprudencia posterior facilita indicaciones al respecto. El artículo 10 no se aplica sólo a ciertos tipos de información, ideas o modos de expresión (sentencia Markt intern Verlag GmbH y Klaus Beermann c. Alemania del 20 de noviembre de 1989), en especial las de naturaleza política, sino que también abarca la expresión artística (sentencia Müller y otros c. Suiza del 24 de mayo de 1988), informaciones de carácter comercial (sentencia Markt intern Verlag GmbH y Klaus Beermann citada, ibídem) -la Comisión lo recuerda acertadamente- o incluso la música ligera y los mensajes publicitarios difundidos por cable (sentencia Groppera Radio AG y otros c. Suiza del 28 de marzo de 1990).

36. En este caso, los anuncios en litigio indicaban simplemente el nombre, profesión, dirección y número de teléfono del demandante. Tenían, ciertamente, un fin publicitario, pero facilitaban a personas que necesitasen asistencia jurídica información de gran utilidad y cuya naturaleza era la de facilitar su acceso a la justicia.

37. Por tanto, es de aplicación el artículo 10.

B. Observancia del artículo 10

1. Existencia de una injerencia por parte de una «autoridad pública»

38. Según el Gobierno, si existe injerencia, ésta no procedió de una «autoridad pública» en el sentido del artículo 10.1. La advertencia escrita de la Junta del Colegio de Abogados de Barcelona (párrafo 10 más arriba) se analizaría como una sanción interna impuesta al Sr. Casado Coca por sus colegas. El Estado español se habría limitado a ratificar, bajo la forma de un real decreto, el Estatuto general elaborado por los propios abogados, cuyo artículo 31 prohibía la publicidad profesional (párrafo 22 más arriba).

39. Con el demandante y la Comisión, el Tribunal observa, no obstante, que el artículo 1 de la ley de 1974 sobre los Colegios Profesionales afirma su carácter de corporaciones de derecho público (párrafo 20 más arriba). Esta naturaleza se encuentra reforzada, en el caso de los Colegios de abogados, por su fin de interés general: la promoción de una asistencia jurídica libre y adecuada, dotada de un control público del ejercicio de la profesión y del respeto a la deontología profesional (véase, para un Colegio de abogados, la sentencia Van der Mussele c. Bélgica del 23 de noviembre de 1983 y H. c. Bélgica del 30 de noviembre de 1987; véase también, *mutatis mutandis*, para un Colegio de médicos, la sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere del 23 de junio de 1981). Por otra parte, la decisión enjuiciada se adoptó conforme a las disposiciones aplicables a los abogados de Barcelona y se pudo recurrir ante las jurisdicciones competentes (párrafo 22 más arriba). Tanto estas últimas como el Tribunal Constitucional, todos ellos órganos del Estado, confirmaron la sanción (párrafos 12, 13 y 15 más arriba). En este sentido, se puede considerar que hubo injerencia de una «autoridad pública» en el derecho del Sr. Casado Coca a transmitir libremente información.

2. Justificación de la injerencia

40. Tal injerencia infringe el artículo 10 salvo que estuviera «prevista por la ley», tuviese una finalidad legítima con respecto al artículo 10.2 y fuera «necesaria en una sociedad democrática» (véase concretamente la sentencia de Thorgeir Thorgeirson c. Islandia del 25 de junio de 1992).

a) «Prevista por la ley»

41. Según el demandante, la sanción enjuiciada carecía de base legal válida. La Ley de 1974 habría quedado derogada tras la entrada en vigor de la Constitución en 1978, que deroga todos los textos anteriores contrarios a la misma (párrafo 19 más arriba); e adoptado en cumplimiento de la citada Ley, habría corrido la misma suerte:

42. El Estado y la Comisión estuvieron de acuerdo en considerar que la medida disciplinaria se basaba en la prohibición que pesaba sobre los abogados de recurrir a la publicidad, que figura en el artículo 31 del Estatuto, así como en los Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona y las decisiones de su Junta (párrafos 22, 24 y 25 más arriba).

43. En cuanto al primer cargo, incumbe a las autoridades nacionales, y especialmente a los juzgados y tribunales, la interpretación y aplicación del Derecho interno (véase, entre otras, la sentencia de Thorgeir Thorgeirson citada). En este caso, el Tribunal Supremo, para desestimar la demanda nacida de la infracción del principio de legalidad, se apoyó en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia (párrafos 13 y 18 más arriba). El Tribunal encontró razonable esta interpretación y la del artículo 20 de la Constitución aplicada por el Alto Tribunal en su decisión del 17 de abril de 1989 (párrafos 15-16 más arriba) visto el texto de las disposiciones del caso (véase, *mutatis mutandis*, la sentencia de Castells c. España del 23 de abril de 1992) y del estado de su propia jurisprudencia en aquella época. En pocas palabras, la

injerencia estaba «prevista por la ley».

b) *Finalidad legítima*

44. El Gobierno y la Comisión consideraron de manera general que la finalidad esencial de la prohibición que afecta a los abogados en materia de publicidad profesional estaba dentro de la «protección de los derechos ajenos», en concreto los del público y los de otros miembros del Colegio. Por otra parte, el primero destacó que la publicidad siempre se ha considerado incompatible con la dignidad de la profesión, el respeto debido a los colegas y el interés del justiciable.

45. Para el demandante, la opinión de la Comisión sólo se sostiene en la hipótesis de una publicidad comparativa o mendaz, pero no cuando un anuncio se limite a facilitar una información profesional. La prohibición enjuiciada permitiría mantener una discriminación entre los abogados en ejercicio libre y los que trabajen como «asalariados», «funcionarios» o «profesores de facultad»: para los primeros, la publicidad sería el único modo de acceso posible a la clientela, mientras que los segundos poseerían medios complementarios para darse a conocer entre los clientes potenciales gracias a los puestos o funciones que ocupan. Además, la prohibición no valdría ni para los grandes despachos de asesoría jurídica que actúan a escala internacional ni para las compañías aseguradoras que también ofrecen servicios de asistencia jurídica. Lejos de representar una medida de protección para los abogados «liberales», constituiría una forma de preservar los intereses de ciertos profesionales privilegiados.

46. Al Tribunal no le cupo duda de que las disposiciones legales enjuiciadas tendían a proteger los intereses del público con respecto a los miembros del Colegio de abogados. A este respecto, se debe tener en cuenta la naturaleza específica de la profesión que ejerce un abogado; en su calidad de auxiliar de la justicia, se beneficia del monopolio y la inmunidad de la defensa, pero debe demostrar discreción, honradez y dignidad en su comportamiento. Las limitaciones a la publicidad tuvieron tradicionalmente su origen en estas particularidades. En cuanto a la decisión recurrida, nada demuestra que la intención de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de esa época no coincidiera con la finalidad reconocida por la legislación. Es más, las circunstancias que menciona el Sr. Casado Coca se refieren, sobre todo, a las modalidades de aplicación de la citada legislación y afectan a la apreciación de la necesidad de la medida.

c) *«Necesario en una sociedad democrática»*

47. Según el demandante, la sanción enjuiciada no era «necesaria en una sociedad democrática», ya que suponía un perjuicio desproporcionado para su derecho a difundir mensajes de carácter comercial, derecho que el artículo 10 garantizaría a los abogados igual que al resto de los ciudadanos. Añadía que para que fuera admisible, semejante restricción debe expresar una voluntad de autolimitación libre y democráticamente consentida, lo que no se daba en este caso.

48. El Gobierno consideró que las normas legales españolas criticadas reunían estas características. Reflejaban la idea de que los propios abogados son por su profesión auxiliares de la justicia, lo que excluiría un ejercicio puramente comercial. Por otra parte, correspondían en 1982 a la práctica común y general de los Colegios de abogados europeos, incluso si se constataba desde entonces el comienzo de una cierta relajación en la materia.

A fin de cuentas, la sanción impuesta al Sr. Casado Coca era de una naturaleza casi simbólica. En realidad, reprimía una actividad publicitaria repetitiva del interesado, quien ya había

recibido amonestaciones y advertencias por los anuncios que había insertado en la sección «varios» de diversos periódicos y por las circulares que había dirigido a empresas (párrafos 7-8 más arriba). En estas condiciones, y cuando se trata de lenguaje comercial, el Gobierno reivindica para las autoridades competentes un margen de apreciación considerable.

49. Según la Comisión, prohibir de manera casi absoluta toda publicidad a los abogados parece excesiva y cuadra más con el derecho a la libertad de expresión, que consiste en la libertad de transmitir información y su corolario: el derecho a recibirla. El anuncio del demandante presentaba indicaciones totalmente neutras (su nombre, profesión, dirección y número de teléfono profesionales) y no contenía información falsa ni despreciativa hacia sus colegas, de manera que tenía derecho a difundirla, al igual que su clientela potencial tenía derecho a beneficiarse de la misma.

50. Según la jurisprudencia del Tribunal, los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación para juzgar la necesidad de una injerencia, pero ésta va pareja con un control europeo aplicable a la vez sobre las correspondientes normas y las decisiones que las aplican (véase, entre otras, la sentencia *Maria intern Verlag GmbH y Klaus Beermann* citada). Semejante margen de apreciación se impone especialmente en el campo complejo y fluctuante de la competencia desleal (*ibídem*). Lo mismo se aplica a la publicidad. La tarea del Tribunal se limita entonces en este caso a investigar si las medidas adoptadas a escala nacional se justifican en principio y si son proporcionadas (véase, entre otras, *ibídem* y la sentencia *Barthold* citada).

51. La publicidad constituye para el ciudadano un medio de conocer las características de los bienes y servicios que se le ofrecen. No obstante, a veces puede ser objeto de restricciones destinadas concretamente a impedir la competencia desleal y la publicidad engañosa o fraudulenta. En ciertos contextos, incluso la publicación de mensajes publicitarios objetivos y verídicos podría experimentar limitaciones para que se respeten los derechos ajenos o basarse en las particularidades de una actividad comercial o de una profesión determinadas. Sin embargo, apelan a un control minucioso del Tribunal, el cual debe ponderar las exigencias de las citadas particularidades y la publicidad en cuestión y, a estos efectos, juzgar la sanción enjuiciada a la luz del caso en su conjunto (véase, *mutatis mutandis*, la sentencia *Markt intern Verlag GmbH y Klaus Beermann* citada).

52. En este caso, el Sr. Casado Coca recibió el 6 de abril de 1983 una amonestación escrita de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona por haber infringido la prohibición de la publicidad profesional (párrafos 10 y 22 más arriba). Al confirmar la sanción, el Consejo General de la Abogacía Española estimó que, por sus características, los anuncios en cuestión excedían los límites fijados por las correspondientes reglas del Colegio de Abogados de Barcelona; motivación que retomó la Audiencia Territorial de Barcelona (párrafos 11, 12, 24 y 25 más arriba). El Tribunal destacó que las susodichas reglas autorizaban la publicidad en ciertos casos -en el momento de abrir un despacho

Caso Bendenoun contra Francia (S. 24 de febrero de 1994)

o cuando se cambiara su composición, dirección o número de teléfono- y bajo ciertas condiciones (párrafo 25 más arriba). Por tanto, la prohibición no era absoluta.

53. El demandante y la Comisión se basaron en el hecho de que en España y en otros países europeos, empresas comerciales como las compañías aseguradoras no sufren restricciones a la publicidad de sus servicios de asesoría jurídica.

54. En opinión del Tribunal, no podrían compararse a un abogado en ejercicio libre. Su

estatuto específico le coloca en una posición central en la administración de justicia, como intermediario entre el justiciable y los tribunales, lo que explica a la vez las normas de conducta impuestas en general a los colegiados y los poderes de vigilancia y control transferidos a las Juntas de Gobierno de los distintos Colegios.

No obstante, la reglamentación de la profesión de abogado, concretamente en el campo de la publicidad, varía de un país a otro en función de sus tradiciones culturales. Por otra parte, la mayoría de los Estados contratantes, entre ellos España, experimentan desde hace algún tiempo una evolución hacia una relajación debida a los cambios en sus respectivas sociedades y, especialmente, al papel creciente de los medios de comunicación en éstas. Así, el Gobierno cita a título de ejemplo el código deontológico de los abogados de la Comunidad Europea (Estrasburgo, 28 de octubre de 1988) y las conclusiones de la Conferencia de Colegios de Abogados Europeos (Cracovia, 24 de mayo de 1991). Sin perjuicio del principio de prohibición estos textos autorizan a los abogados a expresarse ante los medios de comunicación, a darse a conocer y a participar en debates públicos. Según estas directrices, el Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña admite, en sus nuevas normas en materia de publicidad (4 de julio de 1991), la publicación de circulares o artículos incluidos aquéllos en la prensa (párrafo 28 más arriba). Más recientemente, el Gobierno comenzó a estudiar un proyecto de nuevo Estatuto de la Abogacía española que liberalice la materia en cierta medida (párrafo 23 más arriba).

55. Este amplio abanico de reglamentaciones y los diferentes ritmos en los Estados miembros del Consejo de Europa muestran la complejidad del problema. Gracias a sus contactos directos y constantes con sus miembros, las autoridades legales o los juzgados y tribunales del país se encuentran mejor situados que el juez internacional para precisar dónde se sitúa, en un momento determinado, el equilibrio justo entre los diversos intereses en juego: los imperativos de una buena administración de la justicia, la dignidad de la profesión, el derecho de toda persona a recibir información sobre la asistencia jurídica y la posibilidad para un abogado de hacer publicidad de su despacho.

56. Considerando todo lo anterior, el Tribunal estima que la reacción de las autoridades competentes no pudo, en aquella época (1982-1983), considerarse desproporcionada respecto a la finalidad pretendida.

57. En resumen, se concluye que no hubo violación del artículo 10.

Por estos motivos, el Tribunal,

1. Dictamina, por unanimidad, que el artículo 10 es de aplicación a este caso.
2. Dictamina, por siete votos contra dos, que el mismo no ha sido infringido.

Hecha en francés e inglés y leída en audiencia pública en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo, el 24 de febrero de 1994.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se adjunta a esta sentencia, conforme a los artículos 51.2 del Convenio y 53.2 del Reglamento, la exposición de la opinión disidente común del Sr. Thór Vilhjálmsson y de la Sra. Palm.

Rubricado: R. R. Rubricado: M.-A. E.

OPINIÓN DISIDENTE COMÚN DEL MAGISTRADO THÓR VILHJÁLMSSON Y LA
MAGISTRADA PALM

Junto con la mayoría de la sala, consideramos que se aplica a este caso el artículo 10 del Convenio y que se produjo una injerencia prevista por la ley dirigida a un fin legítimo.

No obstante, en cuanto a su necesidad, suscribimos los párrafos 54 a 65 del informe de la Comisión. En consecuencia, concluimos que se infringió el artículo 10 del Convenio.