

CASO BELILOS CONTRA SUIZA

Artículo 6.1 (Cuestiones de hecho) Sentencia de 29 de abril de 1988

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resolviendo en pleno, en aplicación del artículo 50 de su Reglamento, y compuesto por los Jueces siguientes:

Señores R. Ryssdal, Presidente; J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, Señora D. Bindschedler-Robert, Señores F. Gölcüklü, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha, L.-E. Pettiti, B. Walsh, Sir Vincent Evans, Señores R. Macdonald, C. Russo, R. Bernhardt, A. Spielmann, J. de Meyer, N. Valticos, y por los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto.

Después de deliberar en privado los días 28 y 29 de octubre de 1987, y el 22 y el 23 de marzo de 1988,

Dicta esta Sentencia, aprobada en la última fecha citada:

PROCEDIMIENTO

1. La Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión») y el Gobierno de la Confederación Suiza («el Gobierno») sometieron el caso al Tribunal los días 18 de julio y 22 de septiembre de 1986, respectivamente, dentro del plazo de tres meses previsto en los artículos 32.1 y 47 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales («el Convenio»). Empezó con la demanda número 10328/83, dirigida contra Suiza y presentada ante la Comisión por un ciudadano de esa nacionalidad, la señora Marlène Belilos, el 24 de marzo de 1983 en virtud del artículo 25. El escrito de la Comisión se remite a los artículos 44 y 48 del Convenio y a la declaración suiza de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46), y la demanda del Gobierno a los artículos 45, 47 y 48. Ambos pretenden que se resuelva si los hechos de autos ponen de manifiesto que el Estado demandado faltó a las obligaciones que resultan del artículo 6.1.

2. La señora demandante, en contestación al ofrecimiento previsto en el artículo 33.3. d) del Reglamento, anunció que participaría en el procedimiento pendiente ante el Tribunal y designó Abogado a este respecto (art. 30).

3. La Sala, que debía constituirse con siete Jueces, se componía, como miembros de oficio, de la señora D. Bindschedler- Robert, Juez elegido por su nacionalidad suiza (art. 43 del Convenio), y del señor R. Ryssdal, Presidente del Tribunal [art. 21.3. b) del Reglamento]. El Presidente, el 26 de septiembre de 1986 , designó por sorteo ante el Secretario a los cinco miembros restantes, los señores L.-E. Pettiti, B. Walsch, R. Bernhardt, A. Spielmann y N. Valticos (arts. 43 *in fine* del Convenio y 21.4 del Reglamento).

4. El señor Ryssdal, como Presidente de la Sala (art. 21.5 del Reglamento), consultó por medio del Secretario al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al Abogado de la demandante sobre la necesidad del procedimiento escrito (art. 37.1).

Con arreglo a lo dispuesto, se recibieron en la Secretaría los siguientes escritos:

- el 22 de diciembre de 1986, la Memoria de la demandante;
- el 24 de febrero de 1987, la del Gobierno;

- el 4 de mayo, una memoria adicional de la demandante;
- el 12 de junio, otra del Gobierno.

El Secretario de la Comisión, en una carta recibida el 23 de abril de 1987, comunicó al Tribunal que el Delegado expondría su parecer en la vista del caso.

5. La Sala, el 21 de mayo, acordó declinar su competencia con efectos inmediatos en favor del Pleno del Tribunal (art. 50 del Reglamento).

6. El Presidente del Tribunal, el 27 de mayo, después de consultar por medio del Secretario al Agente del Gobierno, al Delegado de la Comisión y al Letrado de la señora demandante, señaló el 26 de octubre de 1987 como fecha de apertura del procedimiento oral (art. 38 del Reglamento).

7. La vista o audiencia pública se celebró el día señalado, en el Palacio de Derechos Humanos en Estrasburgo. Inmediatamente antes, el Tribunal había celebrado una reunión preparatoria.

Han comparecido:

- *Por el Gobierno:*

el señor Voyame, Director del Servicio Federal de la Justicia, Agente;

el señor M. Krafft, Embajador, Jefe de la Dirección de Derecho Internacional, Departamento de Asuntos Exteriores;

el señor L. Wildhaber, Profesor de la Universidad de Basilea;

el señor P. Rossy, del Servicio de Justicia y Legislación de Vaud.

el señor O. Jacot-Guillarmod, Jefe del Servicio de Asuntos Internacionales del Departamento Federal de Justicia, Asesores jurídicos.

- *Por la Comisión:*

el señor J. A. Frowein, Delegado.

- *Por la demandante:*

el señor J. Lob, Abogado, Asesor Jurídico.

El Tribunal oyó las declaraciones y las contestaciones a sus preguntas y a las tres de sus miembros de los señores Voyame, Krafft y Wildhaber, en nombre del Gobierno, del señor Frowein en el de la Comisión y del señor Lob, Letrado de la señora Belilos, quien también hizo uso de la palabra.

8. La demandante, el 9 de diciembre, facilitó varios datos sobre algunos gastos y costas, tal como el Secretario, en nombre del Tribunal, le había requerido el 4 de noviembre. El Gobierno y el Delegado de la Comisión formularon sus observaciones sobre esta cuestión, las cuales entraron en Secretaría los días 18 de enero y 25 de febrero de 1988, respectivamente.

HECHOS

I. Las circunstancias del caso

9. La señora Marlène Belilos, ciudadana suiza con domicilio en Lausana, estudiaba en esa ciudad cuando ocurrieron los hechos de autos.

1. *La Junta de Policía de Lausana*

10. La policía municipal de Lausana, en un atestado de fecha 16 de abril de 1981, la denunció por infracción del Reglamento general de Policía del Municipio al participar el día 4 en una manifestación en las calles de la ciudad, sin que se hubiera solicitado autorización para celebrarla. La marcha había sido organizada por el movimiento *Lausanne bouge* (Lausana se mueve), el cual había repartido octavillas los días anteriores invitando a incorporarse, y se reunieron unas sesenta o setenta personas, pidiendo que el Ayuntamiento estableciera un centro autónomo para la juventud.

La Junta de Policía del Municipio, reunida el 29 de mayo, sin que estuviera presente la interesada, le impuso una multa de 200 francos suizos (FS).

11. La Junta de Policía, como consecuencia de la impugnación formulada por la demandante con arreglo a los artículos 36 y siguientes de la Ley del cantón de Vaud de 17 de noviembre de 1969 sobre las resoluciones municipales, celebró una primera audiencia el 14 de julio. Después de la lectura del informe de la policía, se concedió la palabra a la acusada y a los Agentes que le habían denunciado. La Junta, a la vista de las explicaciones de la señora Belilos, aplazó el procedimiento a una fecha posterior para que se pudiera interrogar a un testigo. El 26 de agosto, oyó de nuevo a la interesada, y también, como testigo, a su anterior marido. Declaró éste que, en el momento en que ocurrieron los hechos, estaba con la que había sido su esposa en un café de Lausana, donde le entregó el importe de la pensión de su niño.

12. La Junta de Policía dictó su resolución el 4 de septiembre, «sin que estuvieran presentes los interesados». En la parte de la resolución titulada «Hechos», describía la convocatoria, el desarrollo y las consecuencias de la manifestación controvertida y después recogía las alegaciones de la señora Belilos impugnando especialmente la legitimidad del órgano que fallaba y negando que hubiese participado en la manifestación. En tercer lugar, citaba el testimonio del anterior marido de la acusada; y, finalmente, señalaba la resolución que los policías se habían ratificado en su informe, desmintiendo rotundamente la alegación de la señora de que no había tomado parte.

En los «fundamentos de Derecho», la Junta ponía de manifiesto que su competencia era indiscutible y terminaba diciendo que «había llegado a la conclusión, durante el procedimiento, de que la denunciada había participado realmente en la manifestación del 4 de abril de 1981». Teniendo en cuenta, de una parte, que la señora Belilos no había desempeñado un papel activo en los hechos y, de otra, que era reincidente, se redujo la multa a 120 FS y, además, se fijó el importe de las costas en 22 FS.

La resolución se notificó a la demandante, por correo certificado, el 15 de septiembre.

2. *La Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud*

13. La señora Belilos interpuso un recurso de nulidad ante la Sección de casación penal del

Tribunal cantonal de Vaud. Alegaba fundamentalmente que, teniendo en cuenta los requisitos del artículo 6 del Convenio, la Junta de Policía no tenía competencia para fallar sobre la infracción controvertida; y, en su caso, pedía al Tribunal que se tomara declaración al que fue su marido y se restablecieran los hechos con arreglo a la realidad. El Tribunal de casación penal desestimó el recurso el 25 de noviembre de 1981 por las siguientes razones:

«... la recurrente alegó que la resolución se oponía al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que confirma el derecho de que la causa se vea por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, y que las reservas formuladas por Suiza al adherirse no permitían a una autoridad administrativa, *a fortiori* cuando procede del poder ejecutivo que es a la vez juez y parte, resolver sobre el fundamento de una acusación en materia penal, no siendo, por otra parte, suficiente la fiscalización del Tribunal de casación.

El propio Tribunal, en su Sentencia de 9 de junio de 1980, en el caso Marlène Belilos y otros, puntualizó que, en virtud de las reservas formuladas por Suiza, en los procedimientos ante una autoridad administrativa sobre el fundamento de una acusación en materia penal se podía prescindir de la celebración de la vista y del trámite de pronunciar la sentencia en público (véase también Leonelli, 31 julio/16 octubre 1981; Christinat, 23 mayo/6 agosto 1981).

En cuanto al artículo 6, apartado 1, del Convenio, Suiza hizo la siguiente declaración (RS-Recopilación sistemática del Derecho federal 0.010 pág. 25): El Consejo federal suizo considera que la garantía de un proceso justo incluida en el apartado 1 del artículo 6 del Convenio... sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra la persona de que se trate, pretende solamente asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la autoridad pública que afectan a la apreciación de dicha acusación.

El Consejo federal, en su mensaje del 4 de marzo de 1974 sobre el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, preciso que, cuando la resolución tomada por una autoridad administrativa se puede someter a un juez, no para que se pronuncie sobre el fondo, sino tan sólo sobre su legalidad (recurso de nulidad), se plantea la cuestión de si este procedimiento de casación reúne los requisitos del artículo 6 del Convenio.

La contestación fue afirmativa, puesto que el artículo 6, apartado 1, sólo pretende asegurar una fiscalización judicial final y el elemento judicial del proceso justo parece estar suficientemente garantizado en el Derecho suizo: el Tribunal Federal ha deducido del derecho a ser oído unas normas sobre la administración de justicia que corresponden a las que se enumeran en el artículo 6 del Convenio (Boletín federal, 1974, I, pág. 1032, Mensaje).

El hecho de que la tramitación del recurso sea escrita, sin audiencia ni práctica de pruebas, no se opone al artículo 6 del Convenio (Sección de casación del Tribunal Federal: Risse, 14 de septiembre de 1981).

El Tribunal de casación ejerce, pues, la fiscalización judicial final exigida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con las reservas formuladas por Suiza, incluso si no puede examinar a los testigos.

...».

3. El Tribunal Federal

14. La interesada recurrió contra esta sentencia ante el Tribunal Federal. A su entender, la declaración formulada por Suiza sobre interpretación del Convenio (apartado 29, posterior) no

significaba que una autoridad administrativa, como la Junta de Policía, pudiera pronunciarse sobre el fundamento de su acusación en materia penal. Sólo se podía concebir una competencia así si se disponía de una fiscalización judicial final. Ahora bien, no era éste el caso: el Tribunal de casación de Vaud y el Tribunal Federal tenían facultades limitadas que no les permitían, en principio, conocer de nuevo las cuestiones de hecho - definitivamente resueltas por la Junta de Policía-; por ejemplo, interrogando a los testigos. A mayor abundamiento, el artículo 12 de la Ley del cantón de Vaud sobre las resoluciones municipales permitía a los municipios delegar sus facultades en un funcionario superior de policía, dependiente del Poder Ejecutivo, con lo cual la Junta de Policía era, a la vez, juez y parte.

15. El 2 de noviembre de 1982, el Tribunal Federal (Sección 1.a de Derecho público) dictó una sentencia desestimando el recurso por los siguientes fundamentos:

«...

2. La garantía del proceso justo que concede el apartado 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, establece, en principio, que toda persona tiene derecho a que su causa se vea con justicia... por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley...

a) El agravio denunciado por la recurrente plantea sólo el problema de si el artículo 6 del Convenio se opone a que la cuestión de hecho se resuelva por un órgano, como la Junta de Policía, que no es un tribunal independiente. En contra de lo que establece dicha Junta en su resolución de 18 de enero de 1982, la recurrente no pretende, ni siquiera implícitamente, que la Junta de Policía fuera en este caso un órgano administrativo sin el requisito de la imparcialidad. Por lo menos, una queja así no se ha formulado de forma suficiente en relación al artículo 90.1. b) de la Ley federal de organización judicial.

b) Se debe examinar el alcance del apartado 1 del artículo 6 del Convenio según la declaración de Suiza interpretándolo, redactada en estos términos:

El Consejo federal suizo considera que la garantía de un proceso justo, incluida en el apartado 1 del artículo 6 del Convenio... pretende solamente asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la autoridad pública [art. 1, apartado 1, letra a) del Decreto federal de 3 de octubre de 1974 por el que se aprueba el Convenio, recopilación oficial de las leyes federales, 1974, 2149]. El Consejo federal, en su Mensaje a la Asamblea federal de 4 de marzo de 1974, destaca que esta declaración interpretativa se ha formulado precisamente para el caso en que la resolución tomada por una autoridad administrativa puede someterse a un juez no para que se pronuncie sobre el fondo, sino solamente para que lo haga sobre su regularidad o su conformidad con la ley (recurso de nulidad), y fundándose en la interpretación del artículo 6.1 por el Presidente de la Comisión Europea de Derechos Humanos (FF 1974, I, pág. 1032). El Tribunal Federal no tiene por qué apartarse de esta declaración interpretativa (ATF, Sentencias del Tribunal Federal suizo 107 Ia 167), ni siquiera por la impugnación doctrinal de su validez y de su alcance (D. Brandle, *Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur europäischen Menschenrechtskonvention*, tesis, Zurich 1978, pág. 113 y 114). Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce también que se respeta el artículo 6.1 en la medida en que una resolución de una autoridad administrativa puede ser objeto de una fiscalización judicial final, puesto que se ha de apreciar la garantía del proceso justo a la vista del conjunto del proceso (ATF 98 Ia 238; véanse J. Raymond, *Suiza ante los órganos de la CEDH*, en RDS, Revista de Derecho Suizo, 98/1979, II, pág. 67, y la jurisprudencia citada; D. Poncet, *La protección del acusado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, pág. 29, núm. 78).

3. El legislador de Vaud ha utilizado la facultad reconocida a los cantones por el artículo

345.1.2 del CP, Código Penal suizo, atribuyendo a la autoridad municipal el enjuiciamiento de determinadas infracciones (art. 45 de la ley de Administración local de 28 de febrero de 1956, arts. 1 y sig. de la LSM, ley sobre las resoluciones municipales). Según el artículo 41 LSM, la fiscalización judicial de estas sentencias se efectúa por la Sección de Casación del Tribunal cantonal, el cual puede examinar tanto la regularidad del procedimiento, en el marco de un recurso de nulidad (art. 43 LSM) como si se ha aplicado debidamente la ley cuando se ha interpuesto un recurso de reforma (art. 44 LSM). Es cierto que, por tanto, no se ve de nuevo libremente los hechos; pero esto no es necesario, desde el punto de vista del artículo 6.1 del Convenio, puesto que se puede recurrir a una autoridad judicial que no sólo fiscaliza la regularidad del procedimiento -con inclusión de las posibles importantes dudas sobre los hechos probados [art. 43, letra e)]- sino que puede conocer además de las quejas o reclamaciones por aplicación indebida de la ley y por abuso de la facultad de apreciación en su aplicación (art. 44). Los Tribunales cantonales tienen, pues, en esto unas facultades revisoras mucho más amplias que las del Tribunal Federal en el marco del recurso de Derecho público limitado a comprobar que la resolución no es arbitraria (V. Schubarth, *Die Artikel 5 und 6 der Konvention, insbesondere im Hinblick auf das schweizerische Strafprozeßrecht*, RDS 94/1975, I, pág. 489, núms. 119 a 122), ya que el recurso previsto no es un mero recurso de casación (J. Raymond, *loc. cit.*, págs. 68 y 69, núm. 81). Por otra parte, cuando el Tribunal de casación cantonal anula una sentencia por sus serias dudas sobre los hechos declarados probados [art. 43, letra e) LSM], puede requerir a la autoridad municipal, a la que se devuelven los autos (art. 52 LSM), para que complete la instrucción del procedimiento. Es suficiente esto para demostrar que la fiscalización judicial final, tal como se realiza en el cantón de Vaud, se ajusta el artículo 6.1 del Convenio, interpretado en el sentido de la declaración que hizo Suiza. La opinión de P. Bischofberger, quien, al parecer, entiende que la fiscalización judicial final se extiende tanto a las cuestiones de hecho como a las del Derecho, no está justificada a la vista del sentido de la declaración interpretativa del Consejo federal, aunque sería deseable que se concediera a un juez penal la competencia para conocer de infracciones como la de que se trata.

Además, la recurrente no pretende que la fiscalización judicial efectuada en el caso de autos por la sección de casación del Tribunal cantonal fuera censurable en el marco del examen de la regularidad y de la conformidad con la ley de la resolución de la Junta de Policía de 4 de septiembre de 1981. [Sentencias del Tribunal Federal suizo, vol. 108, 1.a parte, a), págs. 313 a 316].»

II. La Junta de Policía en el Derecho del cantón de Vaud

16. En el cantón de Vaud, los Ayuntamientos pueden delegar en uno o en tres concejales o, si la población pasa de diez mil almas, en un funcionario especializado o en un funcionario superior de la Policía la facultad de sancionar las infracciones (art. 12 de la Ley de 17 de noviembre de 1969 sobre las resoluciones municipales, «la Ley de 1969»).

17. En Lausana, la Junta de Policía se compone sólo de un funcionario municipal. Tiene que jurar para tomar posesión de su cargo y «debe desempeñarlo personalmente, con diligencia, con conocimiento y con lealtad» (art. 10 del Reglamento de personal de la Administración local). Puede abstenerse voluntariamente o ser recusado (art. 12 de la Ley de 1969).

1. *Sus facultades*

18. La Junta de Policía sólo puede imponer la pena de multa (art. 5 de la Ley de 1969), y su importe no puede pasar de 200 FS o, en el caso de reincidencia, de 500 FS. Tiene competencia para disponer que el «denunciado» corra con sus gastos (arts. 5 y 34), pero no puede conceder una indemnización por daños y perjuicios ni condenar en costas (art. 5).

19. En 1986, la Junta de Policía de Lausana resolvió 22.761 casos. Las faltas de circulación o tráfico representaban el 91 por 100 del total y consistían, por lo general, en el incumplimiento de las normas sobre el estacionamiento.

2. El procedimiento

20. La Junta de Policía, si considera probados los hechos y suficientes las informaciones sobre la situación personal del «denunciado», puede resolver sin citarle para ser oído (art. 24 de la Ley de 1969).

Cuando se celebre una audiencia, el «denunciado» tiene el derecho de que, antes, se le pongan de manifiesto los autos (art. 23). Comparecerá personalmente, pero podrá hacerlo por representación si se le dispensa expresamente (art. 29).

21. El artículo 30 precisa las diligencias de la instrucción en los siguientes términos:

«La autoridad municipal oír al denunciado y, en su caso, al denunciador.

Se da cuenta del informe de la policía, en cuanto afecta al denunciado o a la persona que le representa o le acompaña.

Si no hay conformidad en los hechos, la autoridad municipal realizará las comprobaciones necesarias, especialmente oyendo a los testigos que cita o que llama en el juicio o a los que presenta el presunto infractor. Puede también efectuar una inspección ocular o reconocimiento.

Cuando sea necesario, se utilizarán los servicios de un intérprete.

Por lo demás, la autoridad municipal decidirá, según su convicción, si pueden considerarse probados los hechos recogidos en el informe.»

22. La Junta de Policía dicta su resolución en la propia sesión y verbalmente; si se le condena, se informará al interesado del posible recurso (art. 31), y después se le notificará por escrito la resolución.

23. El condenado puede oponerse si, como en el caso de autos, no se le citó para oírle o si fue juzgado sin estar presente (art. 36). En tales casos, la resolución queda sin efecto (art. 39) y la Junta de Policía reanuda el procedimiento convocando al oponente a una audiencia (art. 40, primer párrafo).

3. Los posibles recursos

24. El Derecho penal de Vaud no concede apelación contra las resoluciones de la Junta de Policía, pero proporciona, además de la llamada «oposición», dos clases de recursos ante la Sección de casación del Tribunal cantonal.

El primero -utilizado por la señora Belilos (apartado 13, precedente)- se regula en el artículo 43 de la Ley de 1969 en los siguientes términos:

«El recurso de nulidad puede interponerse por los siguientes defectos de procedimiento:

a) Cuando la autoridad municipal ha resuelto sobre un hecho para conocer del cual no era competente, según la ley, por razón de las personas o de la materia;

- b) cuando no se haya citado debidamente al inculpado;
- c) cuando se haya violado otra regla fundamental de procedimiento y la violación pueda afectar a la resolución impugnada;
- d) cuando la resolución impugnada contenga omisiones o contradicciones tales que el Tribunal de casación no pueda fallar sobre los fundamentos del recurso;
- e) cuando haya serias dudas sobre los hechos probados.»

En los casos a que se refiere el párrafo a), y si se trata de una infracción que se persigue de oficio, el Tribunal de casación da traslado al Ministerio Fiscal (art. 51, primer párrafo); declara la nulidad sin devolución de los autos «si la infracción no se persigue de oficio, o si es evidente que se ha ganado la prescripción» (art. 51, segundo párrafo). En los demás casos, «devuelve los autos a la autoridad municipal para que dicte nueva resolución» (art. 52).

El artículo 44 concede una segunda clase de recursos que no se ha utilizado en este caso: el recurso de reforma «por indebida aplicación de la ley o por abuso de la facultad de apreciación al aplicarla». Si estima el recurso, «el tribunal de casación reforma la resolución, tomando como presupuesto de su sentencia los hechos aceptados como probados en primera instancia, sin perjuicio de los errores manifiestos que rectifica de oficio» (art. 53).

25. Cuando se interpone un recurso, la Junta de Policía lo eleva sin demora al Tribunal cantonal, con los autos de la causa. Comprenden éstos los siguientes documentos (art. 46): el informe o los informes de la policía; un duplicado de la citación con el correspondiente recibí, si procede; una copia de la resolución; el sobre del recurso si se envió por correo; en su caso, los demás documentos sobre la contravención de que se trate; un ejemplar del Reglamento Municipal que se haya aplicado o una copia de la resolución administrativa infringida. La Junta puede incorporar a los autos «observaciones» sobre el recurso.

26. En 1986, el Tribunal cantonal de Vaud registró de entrada veintiocho recursos -de nulidad o de reforma- interpuestos contra resoluciones de la Junta de Policía de Lausana. El 31 de diciembre del mismo año, el Tribunal había eliminado tres prejudicialmente, desestimado dieciséis y estimado uno con devolución de la causa a la autoridad municipal; los ocho restantes continuaban pendientes.

27. Contra las sentencias de la Sección de casación penal del Tribunal cantonal se puede interponer un recurso de Derecho público ante el Tribunal Federal, cuyas facultades de revisión se limitan a asegurar que la resolución no ha sido arbitraria (apartado 15).

El número de recursos sobre resoluciones de la Junta de Policía de Lausana ascendía a cinco en 1986; todos fueron declarados inadmisibles por el Tribunal Federal.

III. La declaración de Suiza sobre interpretación del artículo 6.1 del Convenio

1. Su redacción

28. El 28 de noviembre de 1974, el Jefe del Departamento político federal -en la actualidad, Departamento federal de Asuntos Exteriores- presentó ante el Secretario General del Consejo de Europa el instrumento de ratificación del Convenio (art. 66.1, tercer párrafo). El documento reproducía, *mutatis mutandis*, la fórmula que tradicionalmente utiliza Suiza en estos casos, a saber:

«El Consejo federal suizo, visto y examinado el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950..., aprobado por las Cámaras federales el 3 de octubre de 1974, lo declara ratificado con las reservas y declaraciones interpretativas siguientes...»

Las reservas se referían a los artículos 5 y 6 -la primera se retiró en 1982- mientras que las declaraciones tenían por objeto los apartados 1 y 3. c) y e) del artículo 6.

29. Sólo interesa en este caso la declaración interpretativa del artículo 6.1, redactada en los términos siguientes:

«El Consejo federal suizo considera que la garantía de un proceso justo incluida en el artículo 6.1 del Convenio, en cuanto a los litigios sobre los derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra la persona enjuiciada, pretende sólo asegurar la fiscalización judicial final de los actos o de las resoluciones de la Autoridad pública que afecten a dichos derechos y obligaciones o al examen del fundamento de la referida acusación.»

2. Los trabajos preparatorios

a) El informe del Consejo federal a la Asamblea federal de 9 de diciembre de 1968

30. El 9 de diciembre de 1968, el Consejo federal presentó a la Asamblea federal un detallado informe sobre el Convenio («Boletín federal», 1968, vol. II, págs. 1069 a 1198). En él se subrayaba la necesidad de formular varias reservas y también una declaración interpretativa del artículo 6.3. c) y e); no obstante, no se aludía a ninguna declaración sobre el artículo 6.1.

b) El informe complementario del Consejo federal a la Asamblea federal de 23 de febrero de 1972

31. El Consejo federal, en un informe complementario dirigido a la Asamblea federal el 23 de febrero de 1972, volvió a referirse a la cuestión de las reservas y de las declaraciones interpretativas en la forma siguiente:

«...

6. En nuestro informe de 9 de diciembre de 1968, reconocimos que Suiza, al ratificar el Convenio, debía formular, además de las cinco reservas mencionadas antes, una declaración interpretativa del artículo 6, apartado 3, letras c) y e), que se refiere a la asistencia gratuita por un Abogado de oficio y por un intérprete (FF 1968 II 1.121)...

7. Desde que se publicó nuestro anterior informe, ha surgido una nueva dificultad que puede llevar a Suiza a formular una reserva adicional al ratificar el Convenio. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 16 de julio de 1971 en el caso Ringeisen, ha dado a conocer su interpretación del concepto litigios sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil, que se contiene en el primer apartado del artículo 6...

La inclinación del Tribunal a dar un sentido amplio a la palabra civil suscita problemas delicados para nuestro país en el que las autoridades administrativas resuelven litigios de Derecho civil e intervienen en relaciones de Derecho privado. Para evitar que un concepto extensivo de una controversia de naturaleza civil pueda afectar a la organización administrativa y judicial de los cantones, probablemente será necesario, en el momento de

ratificar el Convenio, hacer una reserva sobre el alcance del artículo 6. La presentación de esta reserva dependerá, de una parte, del resultado de los estudios que todavía habrá que emprender sobre la cuestión y, de otra, del posible desarrollo de la jurisprudencia de la Comisión o del Tribunal. Tendremos ocasión de fijar nuestra posición sobre este punto en el Mensaje que les enviaremos, en su momento, con motivo de la ratificación del Convenio.

...» (Boletín federal, 1972, vol. I, págs. 995 y 996).

El Departamento político federal comunicó oficialmente dicho informe complementario a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa.

c) El Mensaje del Consejo federal a la Asamblea federal del 4 de marzo de 1974

32. El Mensaje anunciado en 1972 llegó a la Asamblea el 4 de marzo de 1974. El Consejo federal se refería, entre otras cuestiones, a las «consecuencias que produciría en la organización administrativa y judicial de los cantones la garantía del derecho de acudir a los tribunales formulada en el artículo 6 del Convenio». Se decía:

«En nuestro informe complementario de 23 de febrero de 1972, destacamos especialmente la probable necesidad de hacer una reserva, en el momento de ratificar el Convenio, sobre el alcance del artículo 6.1, diciendo que...; sin embargo, nos reservábamos la facultad de estudiar el problema más a fondo y de fijar nuestra posición a este respecto en este Mensaje.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia que dictó el 16 de julio de 1971 en el caso Ringeisen, declaró que, para que el artículo 6.1 se aplique a un litigio no se requiere que las dos partes litigantes sean personas privadas. La redacción de este precepto es mucho más amplia. En francés, los términos «contestations sur des droits et obligations de caractère civil» abarcan cualquier procedimiento cuyo resultado sea decisivo para los derechos y obligaciones de carácter privado. El texto inglés, que se refiere a la «determination of... civil rights and obligations» confirma esta interpretación. En opinión del Tribunal, tienen, por tanto, poca importancia la naturaleza de la ley a cuyo tenor ha de resolverse el litigio (civil, mercantil, administrativa, etc.) y la de la autoridad competente en la materia (tribunales ordinarios, órganos administrativos, etc.)

Para apreciar el alcance exacto de este precepto, hay que preguntarse en qué fase del procedimiento de Derecho interno se han de cumplir los requisitos del artículo 6.1.

A este respecto, la exposición que presentó uno de los Delegados de la Comisión Europea de Derechos Humanos ante el Tribunal en el caso Ringeisen contiene indicaciones muy valiosas. Según el señor Fawcett, el artículo 6 del Convenio sólo pretende asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la autoridad pública que afectan, en particular, a derechos y obligaciones de naturaleza civil. Además, esta fiscalización judicial es limitada: el precepto de que se trata sólo requiere un proceso justo y no una resolución sobre la cuestión de fondo. Dicho de otra manera, no se exige que las propias autoridades administrativas cumplan los requisitos del artículo 6. Sin embargo, cuando, como consecuencia de sus resoluciones, se confirman, modifican o anulan derechos y obligaciones de naturaleza civil, el procedimiento, considerado en su conjunto, debe ofrecer un elemento judicial de proceso justo.

...

Por último, en el campo del Derecho penal, el artículo 345.1.2 del Código Penal suizo prevé que la autoridad administrativa puede ser competente para juzgar las contravenciones o

faltas.

Además, el artículo 369 del mismo Código permite a los cantones designar un órgano de la Administración para conocer de las infracciones cometidas por los niños o por los adolescentes.

Hemos reconocido, en nuestro informe del 9 de diciembre de 1968 sobre el Convenio, que, a pesar de estas desviaciones del principio de separación de poderes, las garantías de independencia y de imparcialidad no existen menos, en otra forma, en los casos citados. En muchos cantones, por ejemplo, las autoridades administrativas que tendrán que desempeñar funciones judiciales son elegidas por el pueblo e independientes del Poder Ejecutivo. Por consiguiente, pueden equipararse a un tribunal en el sentido del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos .

Más aún: el justiciable que no esté conforme con una resolución administrativa puede, con frecuencia, pedir que su causa se eleve a un Juez que resolverá según el procedimiento ordinario. El Tribunal dicta entonces un fallo de fondo sobre el fundamento de la acusación, absolviendo o condenando. Cuando, en cambio, se puede elevar a un Juez la resolución de una autoridad administrativa, no para que falle sobre el fondo, sino únicamente para que revise su irregularidad o su legalidad (recurso de nulidad), se plantea la cuestión de si este procedimiento de casación cumple las exigencias del artículo 6 del Convenio.

Siguiendo la interpretación dada al precepto por el actual Presidente de la Comisión Europea de Derechos Humanos, aceptamos que el artículo 6 sólo intenta asegurar una fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la autoridad pública. Además, exige tan sólo un proceso justo, y no una resolución sobre el fondo...» («Boletín federal», 1974, vol. I, págs. 1030- 1033).

El Departamento político federal transmitió oficialmente el Mensaje a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa.

d) El Decreto federal de 3 de octubre de 1974

33. La Asamblea federal aprobó el Convenio -y, a la vez, las reservas y las declaraciones interpretativas- el 3 de octubre de 1974. El Decreto federal, haciéndolo constar, dice lo siguiente:

«La Asamblea federal de la Confederación Suiza, visto el artículo 8 de la Constitución , visto el Mensaje del Consejo federal de 4 de marzo de 1974, dispone:

Artículo 1. Se aprueban:

a) El Convenio de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, modificado por el Protocolo número 3, de 6 de mayo de 1963, que modificó los artículos 29 , 30 y 34 del Convenio, y por el Protocolo número 5, de 20 de enero de 1966, que modificó los artículos 22 y 40 del Convenio, con las reservas y declaraciones siguientes:

...

Declaración sobre la interpretación del artículo 6, apartado 1 (apartado 29, precedente).

...» (Recopilación oficial de las leyes federales, 1974, págs. 2148 y 2149).

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN

34. La señora Belilos acudió a la Comisión el 24 de marzo de 1983, demanda número 10328/83. Alegaba que no había sido juzgada por un tribunal independiente e imparcial, en el sentido del artículo 6.1 del Convenio, con plena competencia para resolver las cuestiones de hecho y de Derecho.

35. La Comisión admitió a trámite la demanda el 8 de julio de 1985. En su informe de fecha 7 de mayo de 1986 (art. 31), opinó por unanimidad que se había violado el artículo 6.1.

El texto íntegro de esta opinión se incluye en un anexo a esta Sentencia.

CONCLUSIONES PRESENTADAS AL TRIBUNAL

36. La demandante, en su Memoria complementaria del 4 de mayo de 1987, pidió al Tribunal que resolviera lo siguiente:

«I. Se hace constar que la demandante ha sido víctima, en el caso de autos, de una violación del artículo 6.1 del Convenio al no haberse resuelto en la vía judicial su controversia.

II. Suiza deberá tomar las medidas necesarias para anular la multa impuesta a la demandante por la resolución dictada el 4 de septiembre de 1981 por la Junta de Policía de Lausana y para devolverle la suma satisfecha de 120 FS.

III. Se requerirá a Suiza a que tome las medidas necesarias para que las Juntas de Policía no puedan en lo sucesivo declarar definitivamente probados los hechos en los procedimientos que lleven a la imposición de una multa, modificando a estos efectos la Ley del cantón de Vaud de 17 de noviembre de 1969 sobre las resoluciones municipales.

IV. Suiza pagará a Marlène Belilos la suma de 3.250 FS en concepto de gastos en los procedimientos en Vaud y en Suiza, y 30.000 FS por los ocasionados en los procedimientos europeos.»

37. El Gobierno confirmó a la vista las Conclusiones de su Memoria de 24 de febrero de 1987, pidiendo al Tribunal lo siguiente:

«A. *En cuanto a la admisión*, que estimara la excepción previa y declarara que, debido a la incompatibilidad de la demanda con los compromisos internacionales de Suiza en relación con el artículo 6.1 del Convenio, el Tribunal no podía conocer del fondo del asunto:

B. *En cuanto al fondo*, que declarara que la declaración de Suiza sobre interpretación del artículo 6.1 del Convenio produce los efectos en Derecho de una reserva válidamente formulada y que, por tanto, no se había violado dicho precepto tal como es aplicable a Suiza.»

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. La excepción previa del Gobierno

38. El Gobierno, en forma de excepción previa, alega que la demanda de la señora Belilos es incompatible con los compromisos internacionales de Suiza en relación al artículo 6.1 del Convenio. Invoca, a este respecto, la declaración interpretativa, formulada al presentarse el

instrumento de ratificación, redactada en los siguientes términos:

«El Consejo Federal Suizo considera que la garantía de un proceso justo, incluida en el artículo 6.1 del Convenio, en cuanto a los litigios sobre los derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra la persona enjuiciada, pretende sólo asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la Autoridad pública que afecten a dichos derechos y obligaciones o al examen del fundamento de la referida acusación.»

En su opinión, la Comisión debió declinar su competencia, puesto que la demanda se refería a un derecho que Suiza no reconoce.

39. El Tribunal examinará la naturaleza de la declaración controvertida y, después y en su caso, su validez en relación al 64 del Convenio, redactado en la siguiente forma:

«1. Todo Estado puede formular en el momento de la firma del... Convenio o de la presentación de su instrumento de ratificación, una reserva con motivo de una disposición particular del Convenio, en la medida en que una ley vigente a la sazón en su territorio no se ajuste a dicha disposición. Este artículo no permite las reservas de carácter general.

2. Toda reserva que se formule de conformidad con este artículo irá acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate.»

A. La naturaleza de la declaración

40. Según la demandante, no se puede equiparar dicha declaración a una reserva. Suiza, al ratificar el Convenio, formuló dos «reservas» y «dos declaraciones interpretativas»; utilizó así una terminología escogida deliberadamente. La reserva supone que el Convenio no es aplicable en un punto concreto; en cambio, la declaración sólo tiene un carácter provisional, en espera de una resolución de los órganos de Estrasburgo. La señora Belilos arguyó además que el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, cuando en 1982 anunció la retirada de la reserva al artículo 5, puntualizó que sólo se mantenía una que se refería a la publicidad de las audiencias y de los fallos. Suiza hizo esta distinción con pleno conocimiento de las circunstancias; por tanto, no puede apartarse ahora de ella.

41. La Comisión llegó también a la conclusión de que se trata de «una mera declaración interpretativa que no tiene el valor de una reserva» (informe, apartado 102); se basa tanto en la redacción del texto en cuestión como en los trabajos preparatorios. Ponen éstos de manifiesto que Suiza afrontaba así la situación creada por la sentencia del Tribunal de fecha 16 de julio de 1971, en el caso Ringeisen (serie A, núm. 13). Es decir, que se trataba de los procedimientos administrativos que afectan a los derechos de naturaleza civil; en cambio, no proporcionan ninguna indicación sobre la manera de aplicar la declaración como una reserva en los procedimientos penales. En términos más generales, la Comisión entiende que si un Estado formula a la vez reservas y declaraciones interpretativas, sólo en casos excepcionales se podrán equiparar las segundas a las primeras.

42. Por el contrario, según el Gobierno estamos ante una declaración interpretativa «calificada». Tiene, por tanto, la naturaleza de una reserva en el sentido del artículo 2.1. d) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, a cuyo tenor:

«La expresión reserva significa una declaración unilateral, cualquiera que sea su redacción o su denominación, hecha por un Estado cuando firma, ratifica, acepta o aprueba un Tratado o se adhiere al mismo, por la que se propone excluir o modificar los efectos legales de

determinadas disposiciones del Tratado en su aplicación a dicho Estado.»

43. La finalidad de la declaración es el primero de los argumentos del Gobierno. Consiste en dejar a salvo los procedimientos que, en el ámbito de aplicación civil o penal del artículo 6.1, se plantea primero ante las autoridades administrativas y en que el tribunal o los tribunales que conocen de los recursos no revisan, o no lo hacen totalmente, las cuestiones de hecho. La declaración expresa de esta manera el deseo de respetar las singularidades de los cantones, reconocidas por la Constitución federal, en el procedimiento y en la administración de justicia. A la vez, supone una «reacción» ante la citada sentencia en el caso Ringeisen.

El argumento se relaciona estrechamente con el que se funda en los trabajos preparatorios, cuestión que el Tribunal estudiará más adelante (apartado 48).

44. Un segundo factor es, según el Gobierno, el carácter manifiestamente restrictivo del texto de la declaración. Reconoce el Tribunal que el texto original francés, aunque no está completamente claro, se puede considerar como una reserva.

45. El Gobierno, para demostrar que la declaración controvertida representa una reserva, se refiere además al régimen idéntico de las reservas y de las declaraciones interpretativas suizas en sus fundamentos, en su formulación y en su inclusión en el Derecho federal que aprobó el Convenio, según acuerdo de la Asamblea federal de 3 de octubre de 1974 (apartado 38, precedente). El mismo procedimiento se siguió en la presentación del instrumento de ratificación (apartado 28).

El Tribunal no considera convincente esta argumentación. El hecho de que la formulación de las declaraciones interpretativas coincida con la de las reservas, es decir, que se haga al firmarse el Convenio o al presentar el instrumento de ratificación (art. 64), responde a una práctica normal. Por consiguiente, no es raro que las dos clases de textos, aunque distintos en su naturaleza jurídica, se hayan incluido en una misma actuación parlamentaria y después en un solo instrumento de ratificación.

46. El Gobierno se ampara además en la práctica suiza en materia de reservas y de declaraciones interpretativas que no utiliza criterios absolutos para distinguir entre los dos conceptos. Por ejemplo, cuando se duda del exacto sentido de una cláusula de un Convenio y no hay jurisprudencia a este respecto, el Consejo federal aconseja que se formule una declaración interpretativa para modificar, en su caso, los efectos legales de dicha estipulación. Así, en el caso de autos, las dos declaraciones suizas -según esta tesis- tienen el mismo alcance que las reservas y deben considerarse como calificadas, y no como meras declaraciones.

Siempre según el Gobierno, la práctica seguida en el sistema del Convenio se caracteriza también por la variedad en la terminología. Esto no debe ocasionar ninguna sorpresa: los Tratados Internacionales no regulaban específicamente, por lo menos hasta tiempos recientes, el empleo de declaraciones; incluso en la actualidad, el Derecho internacional comprende dentro del concepto genérico de «reserva» cualquier declaración unilateral dirigida a excluir o modificar los efectos legales de determinadas disposiciones del Tratado en cuanto al Estado que la formula.

El Tribunal no acierta a ver por qué esta falta de uniformidad -aunque ponga de manifiesto lo relativa que es la distinción- baste por sí sola para considerar como reserva la declaración controvertida.

47. El Gobierno deduce un argumento más de la falta de reacción del Secretario General del

Consejo de Europa y de los Estados que son partes en el Convenio.

El Secretario General notificó, sin hacer ningún comentario, a los Estados miembros del Consejo de Europa las reservas y las declaraciones interpretativas incluidas en el instrumento de ratificación de Suiza. Ahora bien, según el Gobierno, como depositario con importantes facultades, podía pedir aclaraciones y hacer observaciones, como ocurrió en el caso de la declaración del Gobierno turco, de 28 de enero de 1987, en virtud del artículo 25. Suiza, cuando preparaba sus reservas y declaraciones interpretativas, hizo algunos sondeos en la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa para tener la seguridad de que no había objeciones por parte del Secretario General.

En cuanto a los Estados contratantes, no consideraron necesario pedir a Suiza explicaciones sobre la declaración controvertida. Por consiguiente, la reputaron admisible como reserva en el ámbito del artículo 64 o del Derecho internacional general. El Gobierno suizo deduce de lo dicho que podía creer de buena fe que se admitía los efectos del artículo 64.

El Tribunal no está de acuerdo con estas consideraciones. El silencio del depositario y de los Estados contratantes no priva a los órganos del Convenio de sus facultades para apreciar la cuestión.

48. Por último, insiste el Gobierno en los trabajos preparatorios de la declaración. Les atribuye una importancia decisiva, como lo hicieron la Comisión y el Consejo de Ministros en la demanda Temeltasch contra Suiza [núm. 9116/80], informe de 5 de mayo de 1982 y Resolución DH (83), 6, «Resoluciones e Informes», núm. 31, págs. 120 a 137]. Se refiere especialmente a dos documentos, dirigidos por el Consejo federal a la Asamblea federal, sobre el Convenio: el informe complementario de 23 de febrero de 1972 y el Mensaje de 4 de marzo de 1974 (apartados 31 y 32, precedentes).

El Tribunal, lo mismo que la Comisión y el Gobierno, reconoce la necesidad de averiguar cuál era la intención del autor de la declaración. A su entender, dichos documentos demuestran que Suiza pensó primero en una reserva formal, pero optó después por el término declaración. Aunque los documentos no explican con total claridad a qué se debió el cambio de denominación, ponen de manifiesto que el Consejo federal tuvo siempre una preocupación: evitar las incidencias de una concepción extensiva del derecho de acudir a los tribunales -a la vista del fallo en el caso Ringeisen- en la organización administrativa y judicial de los cantones; y, como consecuencia, presentar el texto de la declaración como uno de los elementos del consentimiento de Suiza a las obligaciones que impone el Convenio.

49. La cuestión de si una declaración calificada como «interpretativa» se debe considerar como una reserva es difícil, especialmente en el caso de autos, puesto que el Gobierno suizo ha formulado las «reservas» y las «declaraciones interpretativas» en el mismo instrumento de ratificación. En términos ya más generales, el Tribunal reconoce la gran importancia, justamente subrayada por el Gobierno, del problema del régimen jurídico aplicable a las reservas y a las declaraciones interpretativas de los Estados que son parte en el Convenio. Sólo se mencionan en éste las reservas, pero varios Estados han formulado también (o únicamente) declaraciones interpretativas, sin distinguir siempre con claridad unas y otras.

Para calificar la naturaleza jurídica de una «declaración» así, hay que mirar más allá de la mera denominación e intentar determinar el contenido material. En el caso de autos, consta que Suiza pretendía dejar fuera del ámbito del artículo 6.1 algunas clases de litigios y precaverse contra una interpretación, a su entender demasiado amplia, de dicho precepto. Ahora bien, el Tribunal debe procurar evitar que las obligaciones que nacen del Convenio sufran restricciones que no respondan a las exigencias del artículo 64, que se refiere a las

reservas. Por tanto, examinará la validez de la declaración interpretativa de que se trata, como en el caso de una reserva, en el contexto de dicho precepto.

B . La validez de la declaración

1. La competencia del Tribunal

50. La competencia del Tribunal para determinar, en relación al artículo 64, la validez de una reserva o, en su caso, de una declaración interpretativa, no se ha discutido en el de autos. Así se deduce tanto de los artículos 45 y 49 del Convenio, citados por el Gobierno, como el artículo 19 y de la jurisprudencia del propio Tribunal (véase la reciente Sentencia en el caso Ettl y otros de 23 de abril de 1987, serie A, núm. 117, pág. 19, apartado 42).

2. El cumplimiento del artículo 64 del Convenio

51. Por consiguiente, el Tribunal debe averiguar si la declaración suiza controvertida cumplía las exigencias del artículo 64 del Convenio.

a) El artículo 64.1

52. La demandante, después de reconocer ante la Comisión que la declaración interpretativa no era una reserva de carácter general, ha sostenido lo contrario ante el Tribunal. Defiende ahora que el texto de que se trata pretende sustraer al Juez cualquier causa civil o penal para pasarla al poder ejecutivo prescindiendo de un principio fundamental para la sociedad democrática: la separación de poderes. La «fiscalización judicial fiscal» es un engaño si no abarca las cuestiones de hecho que llegaría a eliminar la garantía del proceso justo, norma fundamental del Convenio. Según eso, la declaración suiza no cumpliría los requisitos de fondo del artículo 64 que prohíbe expresamente las reservas de carácter general e implícitamente las que se oponen al Convenio.

53. El Gobierno, apoyándose en los dos criterios expresados por la Comisión en su informe de 5 de mayo de 1982, en el caso Temeltasch, afirma que la declaración suiza no es de carácter general.

De una parte -arguye- se refiere a una disposición específica del Convenio, el apartado 1 del artículo 6, incluso si produce consecuencias en los apartados 2 y 3 cuyas garantías son «aspectos, entre otros, del concepto general del proceso justo» (Sentencia en el caso Colozza de 12 de febrero de 1985, serie A, núm. 89, pág. 14, apartado 26).

De otra parte, la declaración se formula de manera que permita determinar claramente su alcance, y con suficiente previsión para los demás Estados que son parte y para los órganos del Convenio. El Consejo federal se propuso limitar la extensión de la garantía del proceso justo, especialmente en los casos en que un órgano administrativo resuelve sobre el fundamento de una acusación en materia penal. De buena fe, escogió la expresión «fiscalización judicial final» para designar una revisión de las características de la casación, promovida por medio de un recurso de nulidad y limitada a las cuestiones de Derecho, es decir, al examen de la corrección de la resolución de la autoridad administrativa desde el punto de vista de su conformidad con la ley. De esta manera, parafraseó fielmente -extendiéndola al aspecto penal del art. 6- la opinión defendida por el señor Fawcett, en nombre de la minoría de la Comisión, en el caso Ringeisen. A mayor abundamiento -siempre según el Gobierno-, quince años después de formularse el texto no se le puede considerar general y ambiguo fundándose principalmente en la jurisprudencia posterior de los órganos del Convenio, sobre todo del Tribunal en su Sentencia en el caso Albert y Le Compte de 10 de febrero de 1983 (serie A, núm. 58). Por

último, el concepto de «fiscalización judicial final» no es desconocido por el Derecho internacional de los Derechos Humanos, como lo demuestra la reserva de Francia al artículo 2 del Protocolo número 7 del Convenio.

El Gobierno, en la vista ante el Tribunal, se refirió a un tercer punto: la compatibilidad con el objeto y la finalidad del Convenio. La considera indudable en este caso, ya que la declaración sólo se refiere a un determinado aspecto, y no a la sustancia del derecho a un proceso justo.

54. La Comisión reconoció que era necesario tener en cuenta dos circunstancias: primero, los trabajos preparatorios anteriores a la ratificación, de los que se deduce que Suiza quería limitar el concepto de proceso justo a una fiscalización judicial que no implicara una resolución sobre el fondo; después, la situación de la jurisprudencia de los órganos del Convenio en 1974: el Tribunal aún no había puntualizado que el artículo 6.1 garantiza el «derecho a un tribunal... y a una resolución judicial del litigio...», tanto de las cuestiones de hecho como de las de Derecho» (Sentencia ya citada en el caso *Albert y Le Compte*, serie A, núm. 58, pág. 16, apartado 29).

Sin embargo -continuaba diciendo la Comisión-, las palabras «fiscalización judicial final» son ambiguas y carecen de precisión. Crean una gran incertidumbre en cuanto a las consecuencias de la declaración controvertida en la aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 6, sobre todo en las resoluciones dictadas por la Administración en materia penal. Según la Comisión, el texto de que se trata parece llevar a privar casi totalmente al «acusado» de la protección del Convenio, aunque no hay nada que demuestre que ésa fue la intención de Suiza. Por lo menos para el procedimiento penal, la declaración tendría, por tanto, un alcance general e ilimitado.

55. El Tribunal llega a la misma conclusión. El 64 considera especialmente como «reserva de carácter general» la redactada en términos demasiado ambiguos o amplios para que se pueda apreciar el sentido y el ámbito de aplicación exactos. Aunque los trabajos preparatorios y las explicaciones facilitadas por el Gobierno demuestran con claridad cuál era el propósito del Estado demandado cuando se presentó el instrumento de ratificación, no pueden ocultar una realidad objetiva: la propia redacción de la declaración. Los términos «fiscalización judicial final de los actos o las resoluciones de la autoridad pública que afectan a los derechos u obligaciones (de naturaleza civil) o al examen del fundamento de una... acusación (en materia penal)» no permiten medir exactamente el alcance del compromiso de Suiza, en especial en cuanto a las clases de litigios considerados y a si la «fiscalización judicial final» se extiende o no se extiende a los hechos de un asunto. Por consiguiente, se pueden interpretar de distintas maneras, mientras que el artículo 64.1 exige precisión y claridad. En síntesis, inciden en la prohibición de las reservas de carácter general.

b) El artículo 64.2

56. Según la demandante, la declaración interpretativa tampoco respeta el apartado 2 del artículo 64, al no efectuar «una breve exposición de la ley de que se trate». Es indudable que el Gobierno debió tener dificultades de hecho para redactar la relación de las leyes cantonales y federales que no concordaban, a la sazón, con el artículo 6.1. Sin embargo, esta circunstancia no justifica que se incumpliera una expresa condición del Convenio.

57. El Gobierno reconoce que no se acompaña con la declaración interpretativa controvertida una «breve exposición de la ley de que se trata»; pero sostiene que el incumplimiento de esta formalidad no puede tener ninguna consecuencia. Invoca la práctica muy flexible que se ha desarrollado en la materia con el tácito consentimiento del Depositario y de los demás Estados Contratantes, y se refiere a este respecto al caso de Irlanda [reserva en relación al art. 6.3. c)] y al de Malta (declaración de interpretación del art. 6.2). Sobre todo, subraya que el artículo

64.2 no tiene en cuenta los problemas específicos que se plantean a los Estados federales y que pueden resultar casi insuperables. Suiza, para cumplir esta obligación, habría tenido que mencionar la mayor parte de los preceptos de los veintiséis Códigos de procedimiento penal y de los veintiséis de procedimiento civil de los cantones, incluso centenares de disposiciones legislativas o reglamentarias municipales. Este trabajo habría oscurecido la situación en vez de aclararla. En definitiva, el cumplimiento en sus términos literales del artículo 64.2 habría tenido más inconvenientes que ventajas, con el peligro de suscitar interpretaciones erróneas sobre el alcance del compromiso internacional de Suiza. Además, las referencias que se hacen al Código Penal suizo en el informe complementario del Consejo federal a la Asamblea federal, de 23 de febrero de 1972, cumplían, por lo menos indirectamente, el requisito del artículo 64.2.

58. En opinión de la Comisión, las innegables dificultades de hecho aducidas por el Gobierno no justificaban el incumplimiento del apartado 2 del artículo 64. El precepto era aplicable a todos los Estados que eran parte en el Convenio sin distinción alguna, unitarios o federales, y con un Derecho procesal único o vario. La Comisión, refiriéndose a su informe de 5 de mayo de 1982, en el caso *Temeltasch*, insiste en dos aspectos. En primer lugar, el apartado 2 del artículo 64 se debe interpretar a la vista del apartado 1, aplicable solamente a una ley entonces en vigor, y que prohíbe las reservas de carácter general; las precisiones que se piden a los Estados de que se trate contribuyen a evitar que se acepten dichas reservas. En segundo lugar, la obligación de acompañar con la reserva una breve exposición de las leyes que un Estado pretenda dejar a salvo permite a los demás Estados Contratantes, a los órganos del Convenio y a cualquier persona afectada conocer dicha legislación. No carece esto de interés. Ha de tenerse en cuenta el alcance de la regla cuya aplicación pretende evitar el Estado mediante una reserva o una declaración interpretativa, ya que la utilidad de incluir una exposición de la ley será tanto mayor cuanto que aquel alcance sea más amplio.

59. El Tribunal comparte sustancialmente la opinión de la Comisión en este punto, y añade que la «breve exposición de la ley de que se trate» supone, a la vez, un medio de prueba y un factor de seguridad jurídica. El artículo 64.2 pretende proporcionar, especialmente a las demás partes contratantes y a los órganos del Convenio, la garantía de que la reserva no va más allá de las disposiciones expresamente excluidas por el Estado afectado. No implica una mera exigencia de forma, sino una condición de fondo. La omisión que se ha apreciado en el caso de autos no se puede justificar ni siquiera por las importantes dificultades de hecho.

C. Conclusión

60. En resumen, la declaración controvertida no cumple dos de las exigencias del artículo 64 del Convenio, de forma que se ha de considerar nula. Ahora bien, no hay duda de que Suiza está y se considera obligada por el Convenio con independencia de la validez de la declaración. Por otra parte, su Gobierno reconoce la competencia del Tribunal para resolver la última cuestión, a la que se ha referido él mismo. Por consiguiente, procede rechazar la excepción previa opuesta por el Gobierno.

II. La violación que se alega del artículo 6.1

61. La demandante se considera víctima de una violación del artículo 6.1 del Convenio. El precepto invocado sispone lo siguiente:

«Toda persona tiene derecho a que su causa se vea con justicia, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La Sentencia debe

pronunciarse públicamente, pero puede prohibirse la entrada a la Sala de audiencia a la prensa y al público durante la totalidad o parte del juicio en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan, o en la medida que considere estrictamente necesario el Tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia...»

A su entender, la Junta de Policía del Municipio de Lausana no era un «tribunal independiente, e imparcial»; además, ni la Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud ni el Tribunal federal aseguraron una «fiscalización judicial final» de suficiente extensión al no poder revisar las conclusiones sobre los hechos de autos a que llegó un órgano meramente administrativo, la Junta de Policía.

62. El Tribunal advierte que los comparecientes, aparte de los efectos de la declaración interpretativa suiza, no discuten la posible aplicación del artículo 6.1 en el caso de autos. El propio Tribunal, apoyándose en los criterios que se deducen de su jurisprudencia, entiende también que la contravención imputada a la demandante era de «naturaleza penal» (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia en el caso Öztürk, de 21 de febrero de 1984, serie A, núm. 73, págs. 18 a 21, apartados 50 a 54).

1. La Junta de Policía del Municipio de Lausana

63. La señora Belilos alegó que la Junta de Policía dependía de las autoridades de esta institución: compuesta por un funcionario de policía, sólo podía pronunciarse en su favor.

La Comisión, al emitir su opinión, se limita a señalar que la pena impuesta a la demandante procedía de un órgano administrativo que declaró probados los hechos.

El Gobierno no lo discute, pero, a su entender, la demandante no dejó de contar con un proceso justo. De una parte, el funcionario de la Administración local disfrutaba «de hecho, de una gran independencia en el desempeño de sus funciones» y la señora Belilos nunca pretendió, ni siquiera implícitamente, que no fuera imparcial. Además, el procedimiento seguido ante él cumplía en lo fundamental las exigencias del artículo 6.1: el acusado puede pedir la práctica de diligencias en la instrucción, y la señora Belilos utilizó esta posibilidad con éxito; la Junta valora las pruebas; sólo tiene facultades limitadas para sancionar, y, finalmente, sus resoluciones no se inscriben en el Registro de antecedentes penales.

64. Según la jurisprudencia del Tribunal, un «tribunal» se caracteriza, en el sentido de fondo del término, por su función judicial: resolver, conforme a las reglas del Derecho y después de un procedimiento reglado, cualquier cuestión que dependa de su competencia (véase la reciente Sentencia en el caso H. contra Bélgica, de 30 de noviembre de 1987, serie A, núm. 127, pág. 34, apartado 50). Ha de reunir también una serie de requisitos -independencia, especialmente en relación al Poder Ejecutivo, imparcialidad, inamovilidad, garantías de procedimiento- varios de los cuales aparecen en el propio texto del artículo 6.1 (véase, entre otras, la Sentencia en el caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere, de 23 de junio de 1981, serie A, núm. 43, pág. 24, apartado 55).

65. La ley de 1969 califica a la Junta de Policía como «autoridad municipal». En cuanto al Tribunal federal, su Sentencia de 2 de noviembre de 1982 habla de «autoridades administrativas» (véase el precedente apartado 15), expresión recogida por el Gobierno ante la Comisión Europea de Derechos Humanos. Aun cuando estas expresiones no son decisivas, facilitan un indicio importante de la naturaleza del órgano de que se trata.

66. En cambio, el Derecho de Vaud atribuye a la Junta de Policía una función judicial y establece un procedimiento ante ella que permite al acusado defenderse. El Ayuntamiento nombra al único miembro que la compone, pero esto no basta para poner en duda la independencia y la imparcialidad de la persona así designada, tanto más cuanto que en numerosos Estados contratantes el nombramiento de los Jueces depende del Poder Ejecutivo.

El mencionado miembro, un Letrado de la Dirección de Policía, tiene la condición de funcionario de la Administración local, pero actúa por sí solo, no está subordinado en el ejercicio de sus funciones, y su juramento es distinto del de los policías, aunque no se incluya en su texto la exigencia de independencia. En principio, es inamovible durante los cuatro años de desempeño de su cargo. A mayor abundamiento, no se ha discutido su imparcialidad personal en el caso de autos.

67. No obstante, hay aspectos de las funciones y de la organización que también han de tenerse en cuenta; hasta las apariencias pueden tener importancia (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia en el caso De Cubber, de 26 de octubre de 1984, serie A, núm. 86, pág. 14, apartado 26). En Lausana, el miembro de la Junta es un funcionario superior, procedente de la Dirección de Policía y que puede desempeñar en ella en el futuro otras tareas. Los justiciables se inclinarán a verle como un miembro del Cuerpo de Policía, subordinado a sus superiores jerárquicos y compenetrado con sus compañeros.

Una situación así puede quebrantar la confianza que los órganos jurisdiccionales deben inspirar en una sociedad democrática.

En síntesis, la demandante podía justificadamente tener dudas sobre la independencia y la imparcialidad de la organización de la Junta de Policía. Por consiguiente, no cumplía ésta en este punto las exigencias del artículo 6.1.

2. Los posibles recursos

68. El Tribunal, en su Sentencia de 21 de febrero de 1984, en el caso Öztürk, decía ya lo siguiente:

«Teniendo en cuenta el gran número de infracciones leves, especialmente en el ámbito de la circulación vial, un Estado contratante puede tener buenos motivos para liberar a sus tribunales del trabajo de enjuiciarlas y sancionarlas. La atribución de esta misión, para dichas infracciones, a órganos de la Administración, no se opone al Convenio con tal que el interesado pueda recurrir cualquier resolución así tomada contra él ante un tribunal que reúna las garantías del artículo 6» (serie A, núm. 73, págs. 21 y 22, apartado 58; véase también la Sentencia en el caso Lutz, de 25 de agosto de 1987, serie A, núm. 123, pág. 24, apartado 57).

Estas consideraciones son aplicables también al caso de autos. Por tanto, hay que averiguar si los recursos disponibles podían corregir las deficiencias comprobadas en la primera instancia.

a) La Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud

69. La señora Belilos, en virtud del artículo 43 de la Ley de 1969, interpuso un recurso de nulidad ante la Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud (apartado 13, anterior), pero, según dice, no había podido someter su causa a un Juez con total jurisdicción y con facultades, especialmente, para revisar los hechos y examinar a los testigos. La Comisión se ha unido a esta opinión.

Por el contrario, para el Gobierno las garantías judiciales a nivel cantonal, consideradas en su conjunto, van claramente más allá de una mera fiscalización como la propia de la casación, a pesar de la falta de competencia pura y simple para conocer de las cuestiones de hecho; en su opinión, equivalen en la realidad a las que proporciona un auténtico recurso de apelación. En primer lugar, la demandante no interpuso, como podía, un recurso de reforma «por aplicación indebida de la ley o por abuso de la facultad discrecional al aplicarlas» (art. 44 de la Ley de 1969 -apartado 24, precedente-); y el Gobierno deduce de lo dicho que no tenía ningún motivo para reclamar contra la Junta de Policía. Además, la Sección de casación penal podía -e incluso debía- si tenía «serias dudas» sobre la realidad de los hechos -como la participación de la interesada en la manifestación no autorizada- devolver los autos a la Junta de Policía para que completara la instrucción (arts. 43 y 52 de la Ley de 1969, apartado 24, anterior).

70. No se puede tener en cuenta el recurso de reforma ya que no era el adecuado para reclamaciones como las formuladas por la demandante; por lo demás, así lo señala el Gobierno.

En cuanto a la Sección de casación penal, hay que referirse a su Sentencia de 25 de noviembre de 1981 (apartado 13, precedente). En ella se citaba el Mensaje del Consejo federal a la Asamblea federal, de fecha 4 de marzo de 1974, en el que se aludía al caso en que «se puede someter a un Juez la resolución tomada por una autoridad administrativa no para que falle sobre el fondo, sino solamente para que revise su legalidad (recurso de nulidad)». Se señalaba también que en el procedimiento ante ella no había ni juicios orales ni práctica de pruebas como, por ejemplo, la testifical. Tal como, por otra parte, dijo el Tribunal federal en su Sentencia de 2 de noviembre de 1982, «no tenía competencia para revisar los hechos» (apartado 15, anterior). Estos distintos factores llevan a la conclusión de que la Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud no tenía, en el caso de autos, suficiente competencia en relación al artículo 6.1 (véase, entre otras, las Sentencias en el caso Albert y Le Compte, ya citadas antes, serie A, núm. 58, pág. 16, apartado 29).

b) El Tribunal federal

71. En opinión de la demandante, el Tribunal federal no podía subsanar las deficiencias señaladas en los niveles municipales y cantonales porque al interponerse un recurso de Derecho público -el único posible en este caso- no se vuelven a examinar las cuestiones de hecho ni las del Derecho, ya que sus facultades se limitan a asegurarse de que lo resuelto no ha sido arbitrario. El Gobierno ha reconocido que la señora Belilos no contó tampoco en esta fase con una completa fiscalización judicial de las cuestiones de hecho. La Comisión ha opinado lo mismo.

72. El Tribunal llega a la misma conclusión. A este respecto, tiene en cuenta la Sentencia dictada en este caso el 2 de noviembre de 1982 por el Tribunal federal (apartado 15, precedente). En ella, después de recordar las competencias que tiene la Sección de casación del Tribunal cantonal de Vaud según los artículos 43. e) y 44 de la Ley de 1969 (apartado 24), se dice: «El Tribunal cantonal tiene... unas facultades revisoras mucho más amplias que las del Tribunal federal en el ámbito del recurso de Derecho público limitado a resolver si la resolución ha sido arbitraria.» Ahora bien, el Tribunal ha advertido ya que la fiscalización proporcionada a nivel del Tribunal cantonal era insuficiente; por consiguiente, la deficiencia comprobada en relación a la Junta de Policía no se ha podido corregir después.

73. En consecuencia, se ha violado el artículo 6.1.

III. La aplicación del artículo 50

74. El artículo 50 del Convenio dice lo siguiente:

«Si la Resolución del Tribunal declara que una resolución tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad de una parte contratante se opone, total o parcialmente, a las obligaciones que se derivan del... Convenio, y si el Derecho interno de dicha parte sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de esta resolución o medida, la Resolución del Tribunal concederá, si procede, una satisfacción equitativa a la parte lesionada.»

Las peticiones de la demandante en el ámbito de esta cláusula se refieren a la vez a la anulación y devolución de la multa, a la modificación de la Ley de Vaud sobre las resoluciones municipales y al reembolso de los gastos y costas.

A. La anulación y la devolución de la multa

75. La señora Belilos pretende, ante todo, que Suiza tome «todas las medidas necesarias para anular la multa impuesta... el 4 de septiembre de 1981 por la Junta de Policía del Municipio de Lausana y para devolverle» el importe, es decir, 120 FS.

El Delegado de la Comisión entiende que procede la devolución. El Gobierno señala que los fallos del Tribunal no anulan las resoluciones dictadas en el ámbito del Derecho interno; y añade que la realidad de los hechos y los fundamentos de la multa no se discutían ante los órganos del Convenio.

76. El Tribunal reconoce que el Convenio no le concede competencia para exigir al Estado suizo -en el supuesto de que pueda atender esta exigencia- la anulación de la resolución de condena de la interesada (véase, *mutatis mutandis*, la Sentencia en el caso Le Compte, Van Leuven y De Meyere, de 18 de octubre de 1982, serie A, núm. 54, pág. 7, apartado 13).

Además, no se pueden hacer suposiciones sobre el resultado a que habría llevado el procedimiento litigioso si no se hubiera violado el Convenio.

B. La reforma de la legislación

77. La demandante pide también al Tribunal que requiera a Suiza a que «tome todas las medidas necesarias para que las Juntas de Policía no tengan competencia en lo sucesivo para declarar definitivamente probados los hechos en los procedimientos en los que se imponen las multas, modificando a este respecto la Ley de Vaud de 17 de noviembre de 1969, sobre las resoluciones municipales».

Ni el Agente del Gobierno ni el Delegado de la Comisión han formulado observaciones sobre esta cuestión.

78. El Tribunal señala que el Convenio no le faculta para requerir a Suiza a que reforme su legislación; su sentencia deja al Estado la elección de los medios en su Derecho interno para cumplir la obligación que le impone el artículo 53 (véanse, *mutatis mutandis*, las Sentencias en los casos Marckx, de 13 de junio de 1979, serie A, núm. 31, pág. 25, apartado 58, y F. contra Suiza, de 18 de diciembre de 1987, serie A, núm. 128, pág. 19, apartado 43).

C. Gastos y costas

79. Finalmente, la señora Belilos pide el reembolso de los gastos y costas devengados en el procedimiento entablado ante los tribunales suizos y después ante los órganos del Convenio.

El Tribunal puede conceder, en virtud del artículo 50, una indemnización por los gastos y costas: *a)* satisfechos, real y necesariamente, por la parte lesionada para evitar o hacer corregir una violación del Convenio en el Ordenamiento jurídico interno y conseguir que la Comisión, y luego el Tribunal, la reconozcan y «ordenen su reparación»; y *b)*, cuya cuantía sea razonable (véase, entre otras, la Sentencia en el caso Olsson, de 24 de marzo de 1988, serie A, núm. 130, pág. 43, apartado 104).

1. Los gastos en los procedimientos nacionales

80. La reclamación de la demandante se refiere a los gastos judiciales en los tribunales internos que tuvo que pagar, y a los honorarios de Abogado, con un total de 3.250 FS.

Como el Gobierno no formula ningún reparo y el Delegado de la Comisión no comenta nada a este respecto, Suiza debe reembolsar a la interesada 3.250 FS.

2. Los gastos en los procedimientos europeos

81. La señora Belilos reclama 25.000 FS para su Letrado, en concepto de gastos en los procedimientos europeos. Justifica su pretensión por la importancia del asunto y las gestiones que tuvo que realizar.

El Gobierno arguye que no se han facilitado datos concretos para comprobar la realidad del importe; lo considera también excesivo dadas las circunstancias en que se desarrollaron los procedimientos. Está de acuerdo, sin embargo, en conceder una «indemnización a tanto alzado» de 8.000 FS con deducción de las sumas recibidas en concepto de asistencia judicial.

El Tribunal señala, como el Delegado de la Comisión, que la demandante no ha dado detalles ni ha aportado justificantes de los gastos no atendidos por la ayuda judicial. Por esta razón, y teniendo en cuenta las observaciones del Gobierno, concede a la señora Belilos la cantidad, que no se ha discutido, de 8.000 FS menos los 8.822 FF pagados por el Consejo de Europa.

82. La interesada calcula en 3.000 FS el importe de sus propios gastos no cubiertos por la asistencia judicial (viajes dentro de Suiza, teléfono y fotocopias).

El Gobierno discute la exactitud de esta suma ante la falta de datos más precisos. Sin embargo, está dispuesto a pagar, con espíritu de conciliación, 300 FS.

Por su parte, el Delegado de la Comisión no opina a este respecto.

El Tribunal considera equitativo que Suiza satisfaga a la demandante 500 FS por sus gastos personales.

El Tribunal, por estos fundamentos, y por unanimidad,

1. *Rechaza*, la excepción previa del Gobierno;
2. *Falla*, que se ha violado el artículo 6.1 del Convenio;
3. *Falla*, que el Estado demandado debe pagar a la demandante, en concepto de gastos y costas, la suma de once mil setecientos cincuenta francos suizos (11.750), menos ocho mil

ochocientos veintidós francos franceses (8.822) convertibles en francos suizos al cambio aplicable en la fecha en que se pronuncia esta Sentencia;

4. *Rechaza*, la reclamación de indemnización en cuanto al exceso.

Hecha en francés y en inglés, y pronunciada en audiencia pública en el Palacio de Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 29 de abril de 1988.

Firmado: Rolv Ryssdal, PRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen, SECRETARIO

Se unen en anexo a esta Sentencia, conforme a los artículos 51.2 del Convenio y 52.2 del Reglamento, los votos particulares de conformidad de los señores Pinheiro Farinha y De Meyer.

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

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SEÑOR PINHEIRO FARINHA

1. Apruebo la parte dispositiva de la Sentencia.

2. No comparto la opinión de que la declaración interpretativa de Suiza sobre el artículo 6 del Convenio «puede entenderse como una reserva».

El Estado suizo presentó el mismo día, y en un mismo instrumento de ratificación, sus reservas y declaraciones. No creo que pretendiera dar el mismo peso y el mismo significado a las dos clases. Hizo cosas distintas.

VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL JUEZ SEÑOR DE MEYER

Quisiera explicar brevemente mi voto en relación con la excepción previa que rechazo con todos mis colegas. El objeto y la finalidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos no es crear, sino reconocer derechos que deben respetarse y protegerse, incluso a falta de cualquier precepto de Derecho positivo.

Es difícil concebir la admisión de reservas en relación a las disposiciones que reconocen derechos de esta naturaleza. Incluso se puede pensar que tales reservas, y las disposiciones que las permiten, son incompatibles con el *ius cogens* y, por tanto, nulas, a menos que se refieran a las modalidades de ejecución, sin afectar a la esencia misma de los derechos de que se trate.

Sólo se puede interpretar y aplicar el artículo 64 del Convenio con este espíritu. El precepto puede permitir, a lo sumo, que un Estado se conceda, sólo temporalmente, «en el momento de» la firma o de la ratificación del Convenio, un plazo breve para adaptar las leyes «vigentes a la sazón en su territorio» que no respetan y no protegen aún suficientemente los derechos fundamentales que aquél reconoce.

ANEXO

OPINIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

(Formulada en el informe de la Comisión de 7 de mayo de 1986)

90. La Comisión tiene que resolver si el procedimiento entablado contra la demandante se desarrolló de acuerdo con las cláusulas del Convenio. A este respecto, el Gobierno se refiere a su declaración sobre el artículo 6.1. La Comisión examinará primero si dicha declaración limita o no limita la competencia de los órganos del Convenio para revisar si el procedimiento penal seguido contra la demandante se ajustó al artículo 6 del Convenio.

A. El alcance de la declaración interpretativa de Suiza

91. El artículo 64 del Convenio dice lo siguiente:

«1. Todo Estado puede formular en el momento de la firma de este Convenio o de la presentación de su instrumento de ratificación, una reserva con motivo de una disposición particular del Convenio, en la medida en que una ley vigente a la sazón en su territorio no se ajuste a dicha disposición. Este artículo no permite las reservas de carácter general.

2. Toda reserva que se formule de conformidad con este artículo irá acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate.»

92. La declaración interpretativa de Suiza dice así:

«El Consejo federal suizo considera que la garantía de un proceso justo, incluida en el artículo 6.1 del Convenio, en cuanto a los litigios sobre los derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra la persona enjuiciada, pretende sólo asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la Audiencia Pública que afecten a dichos derechos y obligaciones o al examen del fundamento de la referida acusación.»

93. La Comisión ha reconocido ya que una declaración formulada por un Estado con carácter interpretativo puede calificarse como reserva si reúne las condiciones fundamentales de ésta (caso *Temeltasch*, informe de la Comisión del 5 de mayo de 1982, apartado 68, «Resoluciones e Informes», núm. 31, pág. 120, en lo sucesivo «*Temeltasch*»). Se refería al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y a la práctica en el Derecho internacional público. Entendía que «cuando un Estado hace una declaración y la presenta como condición de su consentimiento a quedar obligado por el Convenio y con la finalidad de excluir o modificar los efectos legales de algunas de sus cláusulas, esta declaración, cualquiera que sea su denominación, debe equipararse a una reserva, en el sentido del artículo 64 del Convenio», y que, «por tanto, es indispensable interpretar la intención del autor de la declaración» (*ibidem*, apartado 73). La intención del Estado se demostrará por medio de los términos utilizados en la declaración (*ibidem*, apartado 75) y del contexto, incluidos si es necesario los trabajos preparatorios (*ibidem*, apartados 76 y sigs.).

94. La interpretación de la declaración de que se trata plantea problemas de gran importancia. La declaración suiza se refiere expresamente a los litigios sobre derechos y obligaciones de naturaleza civil y sobre las acusaciones en materia penal. Según ella, la garantía de un proceso justo prevista por el artículo 6, «pretende sólo asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de la Autoridad pública que afecten a dichos derechos y obligaciones o al examen del fundamento de la referida acusación». Si nos atenemos a los términos literales y claros de la declaración, se aplica de la misma manera tanto a los procedimientos sobre derechos civiles como a los de naturaleza penal.

Sin embargo, el concepto de fiscalización judicial final parece que no tiene el mismo alcance

en los dos casos. Mientras que esta fiscalización de los actos de la autoridad pública que afectan a los derechos civiles es un principio bien conocido en el Derecho administrativo de algunos países, no sucede así en cuestiones penales. Por lo general, la acusación penal se plantea ante un tribunal y se resuelve por él ya en primera instancia. En tales casos, el concepto de «fiscalización judicial final» no parece que tenga un sentido comúnmente admitido en el ámbito del proceso penal.

95. La Comisión, para interpretar la intención del Gobierno demandado en cuanto a su declaración, a la vista de los trabajos preparatorios que precedieron a la ratificación del Convenio por Suiza, procederá sin tener en cuenta si una interpretación que sólo se fundara en los trabajos preparatorios sin apoyarse en el texto podría tener como consecuencia que la declaración se equiparara a una reserva.

96. El Gobierno demandado sostiene que los trabajos preparatorios demuestran que su intención, al formular la declaración interpretativa, era considerar suficiente una fiscalización judicial aunque se limitara a revisar la legalidad de las resoluciones de los órganos administrativos.

97. Deduce un primer argumento, a este respecto, de los términos literales del Decreto federal de 7 de octubre de 1974 que aprobó el Convenio, cuyo artículo 1 dispone que el Convenio y algunos de sus Protocolos «se aprueban... con las reservas y declaraciones (interpretativas) siguientes...». Como consecuencia, y con referencia a la definición de «reserva» del artículo 2.1. d) del citado Convenio de Viena, entiende que la expresión «se aprueban» es significativa en este contexto.

98. Se refiere además en esta cuestión a los informes del Consejo federal a la Asamblea federal sobre el Convenio de 9 de diciembre de 1968 (véase el apartado anterior 70) y de 23 de febrero de 1972 (apartado 74). En el segundo informe se decía que existía una «nueva dificultad» que «podría llevar a Suiza a hacer una reserva complementaria» a la vista de la interpretación que dio el Tribunal al artículo 6.1 del Convenio en su Sentencia en el caso Ringeisen. El Consejo federal subrayó que el Tribunal se inclinaba a dar un sentido amplio a la palabra «civil» del artículo 6.1 del Convenio, lo cual suscitaba «delicados problemas» a Suiza, especialmente en la organización administrativa y judicial de los cantones; en consecuencia, entendía el Consejo federal que «probablemente será necesario, al ratificar el Convenio, hacer una reserva sobre el alcance del artículo 6»; sin embargo, el Consejo federal decidió aplazar el examen de este problema y fijar su posición en un momento posterior, puntualizando que «la presentación de la reserva dependerá, de una parte, del resultado de los estudios que aún han de emprenderse sobre este punto y, de otra, del posible desarrollo de la jurisprudencia de la Comisión o del Tribunal».

99. El Consejo federal, posteriormente, en su Mensaje de 4 de marzo de 1974, después de examinar detalladamente las consecuencias para Suiza de la Sentencia del Tribunal en el caso Ringeisen, propugnó que se siguiera la opinión expuesta en dicho asunto por la minoría de la Comisión, tal como la expuso ante el Tribunal el señor Fawcett. Según ella, el artículo 6.1 del Convenio sólo pretende «asegurar la fiscalización judicial final de los actos o resoluciones de las autoridades públicas» y «sólo exige un proceso justo, y no una resolución sobre el fondo». El Consejo federal propuso que «esta interpretación» se «estableciera» en una «declaración» que se hiciera al ratificar el Convenio.

100. Según el Gobierno, la finalidad real de la declaración interpretativa de Suiza era especialmente «amparar» los procedimientos que, con arreglo al artículo 345.1.2 del Código Penal de dicho país se desarrollan ante una autoridad administrativa nombrada por un cantón para juzgar determinadas contravenciones (véase el apartado 79, precedente). Se citan como

prueba, a este respecto, los mismos términos del Decreto federal, de 3 de octubre de 1974, de aprobación del Convenio (véase el apartado 50), y los trabajos preparatorios anteriores a la ratificación del Convenio por Suiza.

101. Opina la Comisión que el examen de los trabajos preparatorios pone de manifiesto que el Gobierno suizo pretendía, por medio de su declaración, contestar en cierto modo a la situación que había creado la Sentencia del Tribunal en el caso Ringeisen; lo cual, por otra parte, confirma algo ya comprobado por la propia Comisión (véase el apartado 94), a saber, que los términos de la declaración resaltan su específico alcance dirigido a los procedimientos que afectan a los derechos civiles. En cambio, los trabajos preparatorios no facilitan ningún indicio sobre la posible aplicación de la declaración como una reserva en los procedimientos penales. Como el caso de la demandante se refiere a un procedimiento de dicha naturaleza, la Comisión debe determinar sobre todo el alcance de la citada declaración en los procesos penales.

102. Después de estudiar la redacción de la declaración y los trabajos preparatorios, opina la Comisión que cuenta ya con suficientes elementos de juicio para llegar a la conclusión de que se trata de una mera declaración interpretativa que no produce los efectos de una reserva. Esta clase de declaraciones se pueden tener en cuenta cuando se ha de interpretar un artículo del Convenio; pero si la Comisión o el Tribunal lo interpretan de distinta manera, el Estado de que se trate quedará obligado por esta interpretación. Por otra parte, hay que destacar una circunstancia. Si un Estado formula a la vez reservas y declaraciones interpretativas, sólo excepcionalmente se podrá equiparar una declaración interpretativa a una reserva.

103. Antes de determinar el alcance de la declaración controvertida, la Comisión examinará la situación legal partiendo del supuesto de que es una reserva, tal como la prevé el artículo 64 del Convenio. Al actuar así, se intentará aclarar el sentido que el Gobierno demandado ha querido atribuir probablemente a la declaración. Si la conclusión fuera que no puede equipararse a una reserva en el sentido del artículo 64, se contaría con un argumento más para entender que se trata de una «mera declaración interpretativa».

104. El artículo 64 no permite «las reservas de carácter general». La Comisión ha dicho ya que una reserva es de carácter general «cuando no se refiere a una disposición específica del Convenio o cuando su redacción no permite determinar su alcance» (Temeltasch, apartado 84).

105. En el caso de autos, el Gobierno demandado sostiene que la declaración interpretativa del artículo 6.1 del Convenio está redactada en «términos claros». La palabra que emplea, «fiscalización judicial final», son «paráfrasis fiel (a la vez que una extensión al aspecto penal del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) de la opinión que expuso el señor Fawett, en nombre de la minoría de la Comisión, en el caso Ringeisen en la vista pública, ante el Tribunal, de marzo de 1971» (observaciones del Gobierno suizo, de 14 de diciembre de 1984, pág. 8).

106. La redacción de la declaración interpretativa tiene, por tanto -según la tesis del Gobierno- un «carácter objetivo» puesto que se apoya en un «punto de vista oficial, publicado y expresado dentro del ámbito del sistema de fiscalización de Estrasburgo». Además, las palabras «fiscalización judicial final» tienen la «suficiente precisión para los demás Estados partes del Convenio y para los órganos fiscalizadores creados por el mismo». Su finalidad es restringir el alcance de la revisión judicial que pretende el artículo 6.1 del Convenio.

107. Así -continúa diciendo el Gobierno-, en el caso en que una autoridad administrativa impone una multa y resuelve sobre el fundamento de una acusación en materia penal, será

suficiente una «fiscalización judicial final», es decir, la revisión de la legalidad de la resolución mediante el recurso de nulidad. El Gobierno demandado termina diciendo que no se puede considerar su declaración interpretativa como una «reserva de carácter general». Por su parte, la demandante no refuta estos argumentos y arguye principalmente que no se puede equiparar dicha declaración a una reserva y que, incluso si lo fuera, no produciría los mismos efectos al haberse formulado infringiendo el artículo 64.2 del Convenio.

108. La Comisión señala en primer lugar, a este respecto, que las palabras de la declaración interpretativa suiza «fiscalización judicial final» carecen de precisión y son ambiguas a los efectos de la misma. Cabe preguntarse si la fiscalización se debe limitar a la legalidad de los actos de las autoridades administrativas en materia penal o si consiste en una revisión judicial tanto de las cuestiones de hecho como de las de Derecho.

109. En teoría son posibles las dos hipótesis si se interpreta la declaración en sus propios términos. Ciertamente, si se la sitúa en su contexto, en especial si se examinan los trabajos preparatorios anteriores a la ratificación del Convenio, se da uno cuenta de que se ha querido limitar el concepto del proceso justo, formulado en el artículo 6.1 del Convenio, a una fiscalización judicial final que no implique una resolución sobre el fondo. Además, cuando se presentó la declaración interpretativa, es decir en 1974, el Tribunal aún no había establecido claramente que el artículo 6.1 del Convenio garantizaba el «derecho a un Tribunal y a una resolución judicial del litigio que se extendiera tanto a las cuestiones de hecho como a las del Derecho» (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Albert y Le Compte, de 10 de febrero de 1983 , serie A, núm. 58, apartado 29 *in fine*). La Comisión reconoce que la declaración interpretativa suiza no tendría eficacia en la práctica si el Gobierno se comprometiera a respetar la fiscalización judicial tanto en los hechos como en las cuestiones de Derecho.

110. La incertidumbre sobre el alcance de la declaración todavía es mayor en cuanto a los procedimientos penales. La declaración sólo menciona el artículo 6.1; pero se plantea la cuestión de las posibles consecuencias para las garantías del artículo 6.2 y, sobre todo, del apartado 3 en el caso de que dichos procedimientos sólo se sometieran a una «fiscalización judicial final».

Se suscitan varias cuestiones a este respecto. Se pregunta si Suiza tuvo la intención de librarse por completo de las obligaciones que se derivan de las citadas garantías, fundamentales para cualquier acusado. ¿Se puede suponer que, en materia penal, se atribuya a un órgano administrativo la prueba de los hechos y que, en tal caso, la revisión judicial final se limite a la aplicación del Derecho? Si se parte de lo dicho, se comprenderá que, en cuanto a las garantías del acusado, parece que la declaración suiza tiene un alcance general e ilimitado con la consecuencia de que en Suiza se prive casi por completo al acusado de la protección del Convenio.

111. Sin embargo, no hay nada que indique que ésa fue la intención del Gobierno demandado cuando formuló su declaración. Resulta, pues, que, incluso si se pudiera equipararla a una reserva, no se ajustaría al artículo 64.1, puesto que, en este caso, por lo menos en cuanto a los procedimientos penales, se la consideraría como una reserva de carácter general.

112. Según dispone el artículo 64 del Convenio, la segunda condición que debe cumplir una reserva es la de ir acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate.

113. El Gobierno reconoce, y la Comisión lo comprueba, que con la declaración interpretativa sobre el artículo 6.1 del Convenio no se acompañó la mencionada exposición de la ley o de las leyes de que se trataba, tal como exige el apartado 2 del artículo 64 del mismo Instrumento.

Según el Gobierno, como en Suiza no están unificados los procedimientos y la organización judicial, habría sido necesario para alcanzar un máximo de precisión, describir el conjunto de aquéllos y de sus recursos a escala cantonal y federal, tanto en Derecho Civil como en el Penal e incluso en el Administrativo. Un trabajo de esta naturaleza no cumpliría la exigencia formal que significa la «breve exposición» y oscurecería la situación en lugar de aclararla.

114. Aunque la Comisión comprende las dificultades de hecho a que alude el Gobierno demandado, no puede considerar que así se justifica el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 64.2 del Convenio (véase, *mutatis mutandis*, Temeltasch, apartado 86). La obligación es aplicable a todos los Estados que son parte en el Convenio, sin distinción alguna, sean o no sean Estados federales y hayan o no hayan unificado su Derecho procesal.

115. La Comisión tiene, por tanto, que pronunciarse sobre las consecuencias legales que tiene para Suiza la violación en el caso de autos del artículo 64.2 del Convenio. En especial, se plantea si, a pesar de todo, la susodicha declaración interpretativa produce los efectos propios en Derecho de una reserva formulada válidamente.

116. La Comisión reitera a este respecto que la exigencia formal, establecida en el artículo 64.2 del Convenio, se debe interpretar en relación con el apartado 1 del mismo precepto (véase Temeltasch, apartado 89). Se exige en él que la reserva se refiera a una «ley vigente a la sazón» y se prohíben las reservas de carácter general. Los detalles que se piden a los Estados autores de una reserva deben contribuir así a evitar que se admitan posibles reservas de carácter general.

117. La Comisión ha declarado ya que el alcance del artículo 64.2 no se limita a este resultado. Con motivo de la otra declaración interpretativa suiza, señaló que era indiscutible que la obligación impuesta a un Estado de acompañar con su reserva una breve exposición de la ley o de las leyes que pretendía mantener en vigor -y que, en principio, no estaban de acuerdo con el Convenio-, permitía también a las demás partes contratantes, a los órganos del Convenio y a cualquier persona afectada, conocer el contenido de dicha legislación. Además, añadía la Comisión que se trataba de un factor importante y que era fundamental tener en cuenta el alcance de la disposición del Convenio cuya aplicación quería evitar el Estado mediante una reserva o una declaración interpretativa (véase Temeltasch, apartado 90). La Comisión entendió, en efecto, que la utilidad de acompañar un resumen de la ley era mayor cuando se trataba de un precepto del Convenio de alcance muy amplio, como, por ejemplo, el artículo 10, que cuando era más limitado, como, por ejemplo también, el artículo 6.3. e).

La Comisión llegaba a la conclusión de que «en el primer caso, no se excluía la posibilidad de que una reserva formulada sin cumplir las exigencias del artículo 64.2 se considerase opuesta al Convenio y no produjese los efectos pretendidos por el Estado que la hubiese formulado» (*loc. cit.*).

118. En el caso de autos, lo que acaba de decirse se añade a la incertidumbre sobre el alcance de la declaración suiza y confirma su carácter general y vago. En consecuencia, la declaración, si se la considerase como reserva, no estaría de acuerdo con los dos apartados del artículo 64. La Comisión considera esto como un argumento más en apoyo de la conclusión de que la declaración interpretativa no puede equipararse a una reserva.

119. Por estas razones, entiende la Comisión que la declaración del Gobierno suizo no limita la competencia de los órganos del Convenio para fiscalizar la conformidad del procedimiento penal entablado contra la demandante con el artículo 6 del Convenio.

B. El artículo 6.1

120. A la vista de las consideraciones precedentes, el artículo 6.1 del Convenio, que garantiza el derecho a un proceso justo, se aplica sin tener en cuenta la declaración interpretativa de este precepto formulada por Suiza.

121. La demandante alega que se violó el artículo 6.1 del Convenio al condenarla al pago de una multa un órgano administrativo que, según ella, no era un «tribunal independiente e imparcial». Sostiene además que se violó el precepto porque fue dicha autoridad administrativa -la Junta de Policía del municipio de Lausana- la que declaró definitivamente probados los hechos, sin que pudieran revisarse por los tribunales que conocieron de los recursos.

122. La Comisión examinará conjuntamente las dos reclamaciones de la demandante que, en realidad, se refieren ambas a su derecho a un proceso justo garantizado por el artículo 6.1 del Convenio.

123. Dicho precepto dispone que «toda persona tiene derecho a que su causa se vea con justicia... por un tribunal independiente e imparcial que resolverá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de naturaleza civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella».

124. Dejando aparte la cuestión de la apreciación de la validez de la susodicha declaración interpretativa suiza, las dos partes no discuten la posible aplicación del artículo 6.1 al procedimiento controvertido. La Comisión, teniendo en cuenta a este respecto los criterios sentados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entiende que la contravención cometida por la demandante se incluye en la «materia penal» en el sentido del artículo 6.1 del Convenio (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Öztürk, de 21 de febrero de 1984 , serie A, núm. 73, apartado 50 y sigs.).

125. Al aplicarse dicho precepto, hay que averiguar si la demandante contó con que examinara su causa un tribunal que reuniera las condiciones que en aquél se exigen. Tres órganos conocieron de su causa: la Junta de Policía del municipio de Lausana, la Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud y el Tribunal federal.

126. Acepta la Comisión que un Estado parte en el Convenio libere a sus tribunales de la misión de perseguir y castigar las infracciones, como la cometida por la demandante, de un reglamento de policía. No se opone al artículo 6.1 del Convenio que se atribuya esta tarea a una autoridad administrativa con tal que el interesado pueda recurrir contra cualquier resolución que le sancione ante un tribunal que reúna las garantías previstas en aquel precepto (véanse, *mutatis mutandis*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Le Compte, Van Leuven y De Meyere, de 23 de junio de 1981 , serie A, núm. 43, apartado 51; Sentencia Öztürk *loc. cit.*, apartado 56); es decir, con tal que pueda contar con una resolución judicial del litigio tanto en las cuestiones de hecho como en las de Derecho (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia Albert y Le Compte, *loc. cit.*, apartado 29, *in fine*).

127. En el caso de autos, comprueba la Comisión que la demandante fue condenada al pago de una multa por una autoridad administrativa, la Junta de Policía del municipio de Lausana. Recurrió contra esta resolución local ante la Sección de casación penal del Tribunal cantonal de Vaud, la cual, con arreglo a la legislación aplicable, puede examinar tanto la regularidad del procedimiento, en el ámbito de un recurso de nulidad, como la debida aplicación de la ley, como consecuencia de un recurso de reforma. Sin embargo, no tiene competencia para revisar los hechos declarados probados en la primera instancia. Se deduce, por otra parte, de las observaciones del Gobierno demandado y de la Sentencia dictada por el Tribunal federal en

este asunto, que este Tribunal tampoco tenía competencia a estos efectos.

128. El Gobierno demandado reconoce que la demandante tenía derecho a una resolución judicial de su litigio en las cuestiones de Derecho; pero que no sucedió así en las cuestiones de hecho, resueltas definitivamente por la Junta de Policía del municipio de Lausana sin que haya existido una revisión judicial posterior.

Conclusión

129. La Comisión llega, por unanimidad, a la conclusión de que, en el caso de autos, se violó el artículo 6.1 del Convenio al no contar la demandante con una resolución judicial sobre las cuestiones de hecho de su litigio.

Firmado: C. A. Nørgaard, PRESIDENTE

Firmado: H. C. Krüger, SECRETARIO