



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CUARTA SECCIÓN

CASO BOMAN contra FINLANDIA

(Solicitud nº 41604/11)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

17 de febrero de 2015

FINAL

17/05/2015

La presente sentencia ha adquirido firmeza en virtud del artículo 44 § 2 del Convenio. Puede estar sujeta a revisión editorial.





**En el asunto Boman contra Finlandia,**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sala Cuarta), integrado por los Sres:

Guido Raimondi, *Presidente*,

Päivi Hirvelä,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Zdravka Kalaydjieva,

Krzysztof Wojtyczek,

Faris Vehabović, *jueces*,

y Françoise Elens-Passos, *Secretaria de Sección*,

Habiendo deliberado en privado el 27 de enero de 2015,

Dicta la siguiente sentencia, que fue adoptada en esa fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El asunto tiene su origen en una demanda (n.º 41604/11) contra la República de Finlandia presentada ante el Tribunal en virtud del artículo 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("el Convenio") por un nacional finlandés, el Sr. Alexander Boman ("el demandante"), el 4 de julio de 2011.

2. La demandante estuvo representada por el Sr. Marcus Måtar, abogado que ejerce en Mariehamn. El Gobierno finlandés ("el Gobierno") estuvo representado por su Agente, el Sr. Arto Kosonen, del Ministerio de Asuntos Exteriores.

3. El demandante alegó, en particular, que en su caso se había vulnerado el principio *ne bis in idem*.

4. El 15 de marzo de 2013 se comunicó la solicitud al Gobierno.

LOS HECHOS**I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO**

5. El demandante nació en 1992 y vive en Jomala.

A. Procedimientos penales contra el demandante

6. El 26 de marzo de 2010, el demandante fue acusado, *entre otras cosas, de causar un grave peligro para la circulación (törkeä liikenneturvallisuuuden vaarantaminen, grovt*



äventyrande av trafiksäkerheten) y conducir un vehículo sin permiso (*ajoneuvon kuljettaminen oikeudetta, olovlig körning*), ambos hechos cometidos el 5 de febrero de 2010. El fiscal solicitó que, en relación con el cargo de causar un grave peligro para la circulación, se impusiera una prohibición de conducir.

7. El 22 de abril de 2010, el Tribunal de Distrito (*käräjäoikeus, tingsrätten*) declaró al demandante culpable de los cargos y lo condenó a 75 días de multa, por un importe de 450 euros (EUR). También se le impuso una prohibición de conducir hasta el 4 de septiembre de 2010 sobre la base del artículo 44 de la Ley sobre el permiso de conducción de la provincia de Åland.

8. No se interpuso ningún recurso contra la sentencia, que pasó a ser firme.

B. Procedimientos administrativos

9. El 28 de mayo de 2010, la policía impuso al demandante una nueva prohibición de conducir del 5 de septiembre al 4 de noviembre de 2010 sobre la base del artículo 46, apartados 1, letra c), y 3, de la Ley sobre el permiso de conducción de la provincia de Åland. En su decisión, la policía se refirió al hecho de que el 5 de febrero de 2010 el demandante había conducido un vehículo sin permiso y que el Tribunal de Distrito le había condenado por ello mediante sentencia firme de 22 de abril de 2010.

10. Mediante escrito de 22 de junio de 2010, el demandante interpuso un recurso ante el Tribunal Administrativo de Åland (*hallinto-oikeus, förvaltningsdomstolen*), alegando que había sido juzgado y condenado dos veces por el mismo asunto. Se remitió al artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio.

11. El 20 de julio de 2010, el Tribunal Administrativo de Åland desestimó el recurso del demandante y confirmó la prohibición de conducir. El Tribunal consideró que el Tribunal de Distrito había impuesto la prohibición de conducir por causar un grave peligro para la circulación, mientras que la policía la había impuesto por conducir un vehículo sin permiso. Por lo tanto, el demandante no fue sancionado dos veces por el mismo delito y no se violaron sus derechos protegidos por el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio.

12. Mediante escrito de 12 de agosto de 2010, el demandante recurrió ante el Tribunal Supremo Administrativo (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*), reiterando los motivos de recurso ya presentados ante el Tribunal Administrativo. Subrayó que tanto el procedimiento penal como el administrativo se referían a los mismos hechos que habían tenido lugar el 5 de febrero de 2010.

13. El 19 de enero de 2011, el Tribunal Supremo Administrativo confirmó la decisión del Tribunal Administrativo. Consideró que el Tribunal de Distrito había impuesto la prohibición de conducir por causar un grave peligro para la circulación, mientras que la policía la había impuesto por conducir un vehículo sin permiso. Por lo tanto, no se había infringido el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio. La decisión no fue unánime y uno de los jueces expresó su desacuerdo.



opinión. En su opinión, no debía excluirse que la prohibición de conducir constituyera una sanción penal. Refiriéndose al caso *Zolotukhin c. Rusia*, consideró que tras la condena definitiva del demandante por el Tribunal de Distrito, ya no podía imponerse una nueva prohibición de conducir basada en los mismos hechos por los que ya había sido condenado. Por lo tanto, habría anulado la decisión de la policía, así como la decisión del Tribunal Administrativo.

II. LEGISLACIÓN Y PRÁCTICAS NACIONALES PERTINENTES

14. El artículo 44 de la Ley sobre el permiso de conducción de la provincia de Åland (*körkortslagen för landskapet Åland*; Ley n° 79/1991, modificada por la Ley n° 29/2004) dice lo siguiente:

"A toda persona declarada culpable de causar un grave peligro para la circulación, de conducir en estado de embriaguez o de conducir en estado de embriaguez con agravantes mientras conducía un vehículo de motor le será impuesta por un tribunal una prohibición de conducir. No obstante, si el conductor no es condenado a una pena por el hecho, el tribunal podrá renunciar a imponer la prohibición de conducir.

La prohibición de conducir a que se refiere el apartado 1 podrá imponerse por un período máximo de cinco años. La decisión del tribunal especificará el último día de validez de la prohibición de conducir. La decisión se ejecutará a pesar de cualquier recurso.

Para determinar el tiempo de validez de la prohibición de circulación, se tendrá en cuenta la repercusión de la prohibición en la subsistencia del beneficiario y otras circunstancias. El tiempo durante el cual se haya impuesto al titular del permiso de conducción una prohibición de conducir o una prohibición temporal de conducir en un procedimiento administrativo se deducirá del tiempo de validez de la prohibición de conducir impuesta por el tribunal. Si, posteriormente, no quedara tiempo, la prohibición de conducir expirará el día en que se dicte o emita la resolución.

Cuando se imponga la prohibición de conducir, el titular del permiso de conducción deberá entregarlo a la policía. Si el titular del permiso de conducción se niega a dejarlo, se le retirará el permiso. El titular del permiso de conducción recuperará el derecho a conducir vehículos que requieran un permiso de conducción cuando se le devuelva el permiso. Si la policía no se ha hecho cargo del permiso, el titular del permiso de conducción recuperará el derecho a conducir vehículos que requieran un permiso de conducción cuando se le entregue un nuevo permiso.

Toda persona a la que se haya impuesto una prohibición de conducir en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 no tendrá derecho, durante la vigencia de la prohibición de conducir, a conducir un vehículo que requiera permiso de conducción, a recibir formación para conductores en virtud del capítulo 2 de la presente Ley ni a formar conductores en virtud del capítulo 3 de la presente Ley."

15. El artículo 46 de la misma Ley dispone lo siguiente:

"La policía impondrá una prohibición de conducir al titular de un permiso de conducción si éste

- a) ya no cumple los requisitos para obtener el permiso de conducción;
- b) no haya presentado un certificado médico en el plazo establecido o no haya superado una nueva prueba que se le haya ordenado;
- c) cuando conduzca un vehículo de motor, se haya hecho culpable de un acto no contemplado en el artículo 45 que sea punible en virtud de la Ley de Infracciones de Tráfico del



Provincia de Åland (Ley n° 28/2004) e indica un grave desprecio por la seguridad del tráfico, o se ha hecho culpable de conducir un vehículo sin permiso; (Ley n° 29/2004)

d) tres veces en el plazo de un año o cuatro veces en el plazo de dos años o, como titular de un permiso de conducción con un período de prueba, dos veces en el plazo de un año se ha hecho culpable de un acto punible con arreglo a los artículos 2, 7 y 11 de la Ley sobre infracciones de tráfico de la provincia de Åland (Ley núm. 28/2004), a excepción de los actos sancionables con una multa de escasa cuantía distintos de las infracciones de velocidad, o culpable de una infracción de detección contemplada en la Ley sobre la aplicación, en la provincia de Åland, de la Ley de prohibición de dispositivos que obstaculizan la vigilancia del tráfico (Ley n° 11/2003), o culpable de una infracción de la Ley de la provincia de Åland sobre la competencia profesional de los conductores de camiones y autobuses; (Ley n° 86/2008).

e) ha conducido un vehículo a pesar de una prohibición válida de conducir; (Ley n° 36/1993) o

f) ha sido condenado por conducir ebrio en el extranjero o se ha hecho culpable de tal acto en el extranjero.

La prohibición de conducir a que se refieren los párrafos a y b del apartado 1 será válida por tiempo indefinido.

La prohibición de conducir a que se refieren los párrafos c, d, e y f del apartado 1 tendrá una validez máxima de seis meses. En los casos contemplados en estos apartados, la policía podrá, en lugar de imponer la prohibición de conducir, ordenar que el titular del permiso de conducción se someta de nuevo a un examen de conducción. (Ley n° 38/1993)

Toda persona a la que se haya impuesto una prohibición de conducir con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, párrafo c), excepto por conducir un vehículo sin permiso, tiene derecho a que su asunto sea revisado por un tribunal si remite el asunto al tribunal en el plazo de una semana a partir de la fecha en que fue informada de la decisión. En tal caso, el tribunal informará sin demora a la policía de la pendencia del asunto. En tal caso, la policía devolverá sin demora el permiso de conducción. Si el tribunal considera que la prohibición de conducir está justificada, determinará el período de validez de la misma. No obstante, el período de validez no debe superar el período original determinado por la policía. El tribunal no podrá declarar condicional la prohibición de conducir. (Ley n° 5/2004)"

16. El Tribunal Supremo Administrativo ha considerado en su jurisprudencia (*KHO:2009:60*) que, con arreglo al Derecho finlandés, la prohibición de conducir era tanto una medida administrativa de seguridad como una sanción penal. En ese asunto, tras la imposición de la prohibición de conducir por la policía, el Tribunal de Distrito había dictado una sentencia firme por la que se habían retirado los cargos contra el demandante. Dado que el demandante no había sido declarado culpable del único acto por el que la policía había impuesto la prohibición de conducir, no existía base alguna para imponer dicha prohibición y ésta debía ser anulada.

III. PRÁCTICA SUECA PERTINENTE

17. Tras el pronunciamiento de las sentencias del Tribunal en los asuntos *Nykänen* y *Glantz* (véase *Nykänen c. Finlandia*, n° 11828/11, § 52, 20 de mayo de 2014; y *Glantz c. Finlandia*, n°. 37394/11, § 62, 20 de mayo de 2014), el Tribunal Supremo Administrativo de Suecia consideró en su sentencia de 11 de diciembre de 2014



(n° 1833-14) que la práctica sueca había sido aceptada por el Tribunal. El Tribunal consideró que estaba claro que la retirada del permiso de conducir sobre la base de una condena u otra decisión equivalente relativa a una infracción de tráfico no se consideraba un nuevo proceso penal. Esta situación difería de la de los recargos fiscales y los procedimientos penales por fraude fiscal por la misma información incorrecta y, por tanto, no vulneraba el principio *ne bis idem* del artículo 4 § 1 del Protocolo n° 7 del Convenio.

LA LEY

I. PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 4 DEL PROTOCOLO NÚM. 7 DE LA CONVENCIÓN

18. El demandante se quejó, en virtud del artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio, de haber sido juzgado y condenado dos veces por el mismo asunto. Tanto el Tribunal de Distrito como la policía le habían impuesto una prohibición de conducir por conducir un vehículo sin permiso basándose en los mismos hechos. Aunque la sentencia del Tribunal de Distrito había adquirido firmeza el 22 de abril de 2010, la policía había impuesto una nueva prohibición de conducir el 28 de mayo de 2010.

19. El artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio dice lo siguiente:

"1. Nadie podrá ser juzgado ni condenado penalmente de nuevo, bajo la jurisdicción del mismo Estado, por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado.

2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del caso de conformidad con la ley y el procedimiento penal del Estado de que se trate, si existen pruebas de hechos nuevos o recientemente descubiertos, o si ha habido un defecto fundamental en el procedimiento anterior, que pueda afectar al resultado del caso.

3. No se admitirá ninguna excepción al presente artículo en virtud del artículo 15 del Convenio."

20. El Gobierno rebatió este argumento.

A. Admisibilidad

21. El Tribunal observa que la demanda no es manifiestamente infundada en el sentido del artículo 35 § 3 (a) del Convenio. Señala además que no es inadmisibile por ningún otro motivo. Por consiguiente, debe declararse admisible.



B. Méritos

1. Alegaciones de las partes

(a) El solicitante

22. El demandante alegó que era un hecho indiscutible que había sido objeto de dos procedimientos penales y de dos sanciones por un delito que se había derivado de hechos idénticos, a saber, conducir un automóvil el 5 de febrero de 2010. La denominada prohibición administrativa de conducir estaba comprendida en el concepto de pena en el sentido del artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio. Los trabajos preparatorios a los que se refiere el Gobierno no tenían nada que ver con la Ley pertinente promulgada por el Parlamento de las Islas Åland.

23. El demandante señaló que la principal finalidad de la prohibición de conducir era punitiva. En el caso *Nilsson c. Suecia*, el Tribunal consideró que la prohibición de conducir constituía un castigo en el sentido del Convenio. Además, en su sentencia, el Tribunal de Distrito había calificado la prohibición de conducir como "otra sanción penal". La legislación nacional pertinente distinguía entre las situaciones en las que la prohibición de conducir debía ser decidida por un tribunal y las situaciones en las que debía ser decidida por la policía. Correspondía a los tribunales ocuparse de los casos más "graves" y a la policía del resto.

24. El demandante señaló que había sido condenado por cinco delitos diferentes, de los cuales cuatro se habían basado en las mismas circunstancias y hechos, a saber, la conducción de un automóvil el 5 de febrero de 2010. Como sanción se le impuso una multa y la prohibición de conducir. Los hechos de los dos delitos debían considerarse sustancialmente iguales a efectos del artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio. La recapitulación de los hechos y de las sanciones demostró que se trataba de la misma conducta del demandante en el mismo período de tiempo. El fiscal había solicitado la prohibición de conducir únicamente en relación con el primer cargo. Sin embargo, el Tribunal de Distrito no estaba vinculado por esta petición. De la sentencia del Tribunal de Distrito no se desprendía exactamente por qué delito se había impuesto la prohibición de conducir. La policía también se refirió en su decisión a los delitos por los que el demandante había sido condenado por el Tribunal de Distrito. Después de que la sentencia del Tribunal de Distrito hubiera adquirido fuerza legal, el demandante debería haber tenido derecho a basarse en el hecho de que no podía, ni sería, objeto de nuevas penas o procedimientos penales basados en los mismos hechos.

(b) El Gobierno

25. El Gobierno señaló que, en su opinión, carecía de importancia para el presente caso si la prohibición administrativa de conducir se consideraba o no comprendida en la noción de "procedimiento penal" en el sentido del artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio. El Tribunal de Distrito y la policía no habían basado las prohibiciones en los mismos hechos.



26. El Gobierno observa que, en el sistema de Åland, un tribunal decide la prohibición de conducir para algunas infracciones, mientras que la policía lo hace para las demás. La legislación al respecto era muy clara. No podía presumirse que esta estructura sistémica como tal equivaliera a una situación en la que la imposición de sanciones relativas al permiso de conducción en parte en un procedimiento penal y en parte por la policía violara el artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio. En los *trabajos preparatorios* pertinentes, la prohibición de conducir se describía como una sanción relativa al permiso de conducción que podía imponerse además de una sanción penal. Se trataba de una medida de aseguramiento, dirigida contra el derecho a conducir vehículos de motor con el fin de evitar que los conductores condujeran cuando se consideraba que carecían de la capacidad para hacerlo. El objetivo de la prohibición de conducir era mejorar la seguridad vial.

27. El Gobierno señaló que el fiscal, por una parte, había exigido en su acusación una prohibición de conducir expresamente y sólo en el marco del primer cargo, relativo a que el demandante había causado un grave peligro para la circulación. La policía, por otro lado, había basado la prohibición de conducir únicamente en el hecho de que el demandante había conducido un vehículo sin permiso. En su decisión, la policía tuvo en cuenta la prohibición de conducir impuesta anteriormente al demandante el 22 de enero de 2009 por conducir un vehículo sin permiso. La nueva prohibición de conducir no habría superado los dos meses sin la existencia de una prohibición anterior. Por tanto, el demandante no fue juzgado, condenado o sancionado dos veces, ya que la prohibición de conducir basada en que conducía un vehículo sin permiso se había impuesto en un procedimiento distinto de los que dieron lugar a otras sanciones. Haciendo referencia al asunto *Nilsson c. Suecia*, el Gobierno argumentó que esta conducta no equivalía a iniciar un nuevo procedimiento, sino que estaba, en términos de fondo y tiempo, conectada con el procedimiento penal en el que se produjo la imputación y la imposición de sanciones. Por lo tanto, no hubo violación del artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio.

2. Valoración del Tribunal

(a) ¿Si el procedimiento tenía carácter penal?

28. El Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que es evidente que el procedimiento penal seguido contra el demandante ante el Tribunal de Primera Instancia era de naturaleza penal.

29. En cuanto a la naturaleza penal de la prohibición de conducir, el Tribunal reitera que la calificación jurídica del procedimiento con arreglo al Derecho nacional no puede ser el único criterio de pertinencia para la aplicabilidad del principio *ne bis in idem* con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Protocolo n° 7. De lo contrario, la aplicación de esta disposición se dejaría a la discreción de los Estados contratantes en un grado que podría conducir a resultados incompatibles con el objeto y la finalidad del Convenio (véase, por ejemplo, *Storbråten c. Noruega* (dec.), n° 12277/04, TEDH 2007-... (extractos), con referencias adicionales). La noción de "penal



procedimiento" en el texto del artículo 4 del Protocolo n° 7 debe interpretarse a la luz de los principios generales relativos a las palabras correspondientes "acusación penal" y "pena" en los artículos 6 y 7 del Convenio, respectivamente (véanse *Haarvig c. Noruega* (dec.), n° 11187/05, 11 de diciembre de 2007; *Rosenquist c. Suecia* (dec.), n° 60619/00, 14 de septiembre de 2004; *Manasson c. Suecia* (dec.), n° 41265/98, 8 de abril de 2003; *Göktan c. Francia*, no. 33402/96, § 48, TEDH 2002-V; *Malige v. France*, 23 de septiembre de 1998, § 35, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII; y *Nilsson v. Sweden* (dec.), n° 73661/01, TEDH 2005-XIII).

30. La jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia establece tres criterios, conocidos comúnmente como los "criterios Engel" (véase *Engel y otros c. los Países Bajos*, de 8 de junio de 1976, serie A n° 22), que deben tenerse en cuenta para determinar si existe o no una "imputación penal". El primer criterio es la calificación jurídica de la infracción con arreglo al Derecho nacional, el segundo es la naturaleza misma de la infracción y el tercero es el grado de gravedad de la pena en que puede incurrir el interesado. Los criterios segundo y tercero son alternativos y no necesariamente acumulativos. Esto, sin embargo, no excluye un enfoque acumulativo cuando el análisis por separado de cada criterio no permita llegar a una conclusión clara en cuanto a la existencia de una imputación penal (véase *Jussila c. Finlandia* [GC], n° 73053/01, §§ 30-31, TEDH 2006-XIV; y *Ezeh y Connors c. el Reino Unido* [GC], n° 39665/98 y 40086/98, §§ 82-86, TEDH 2003-X).

31. El Tribunal se ha pronunciado sobre la naturaleza penal de la prohibición de conducir en varios asuntos, bien en el contexto del artículo 6, bien en el contexto del artículo 4 del Protocolo n° 7. En el asunto *Escoubet contra Bélgica*, el Tribunal consideró, en el contexto del artículo 6 del Convenio, que la retirada temporal del permiso de conducción del demandante durante seis días, antes del inicio de cualquier procedimiento, por una presunta infracción de conducción en estado de embriaguez no se refería a una infracción penal (véase *Escoubet contra Bélgica* [GC], n° 26780/95, § 38, TEDH 1999-VII). Se siguió un planteamiento similar en el asunto *Mulot contra Francia*. En dicho asunto, un prefecto retiró temporalmente el permiso de conducción del demandante durante seis meses por razones de seguridad antes de que se iniciara cualquier procedimiento judicial (véase *Mulot v. France* (dec.), no. 37211/97, 14 de diciembre de 1999). También en el asunto *Hangl contra Austria*, la prohibición de conducir impuesta por las autoridades policiales durante dos semanas se consideró de carácter preventivo y no penal (véase *Hangl v. Austria* (dec.), no. 38716/97, 20 de marzo de 2001). Sin embargo, en el caso *Nilsson contra Suecia* (citado anteriormente), el Tribunal consideró que, aunque en el Derecho sueco la retirada del permiso de conducir se había considerado tradicionalmente una medida administrativa destinada a preservar la seguridad vial, la retirada por motivo de una condena penal constituía un asunto "penal" a efectos del artículo 4 del Protocolo n° 7. Además, en opinión del Tribunal, la gravedad de la medida - la suspensión del permiso de conducir durante 18 meses - no era suficiente. Además, en opinión del Tribunal, la gravedad de la medida - la suspensión del permiso de conducción del demandante durante 18 meses - era en sí misma tan significativa,



independientemente del contexto de su condena penal, que podría considerarse ordinariamente como una sanción penal.

32. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia observa que la segunda prohibición de conducir fue dictada por la policía por un período de dos meses por razones de seguridad vial. Esta decisión fue adoptada por la policía en el marco de un procedimiento administrativo después de que el proceso penal contra el demandante fuera firme. La primera prohibición de conducir ya había sido impuesta por el Tribunal de Primera Instancia durante el procedimiento penal. Siguiendo la línea de interpretación adoptada en la sentencia *Nilsson*

v. *Suecia* y teniendo en cuenta la situación del demandante, el Tribunal considera que la segunda prohibición de conducir dictada por la policía en el procedimiento administrativo debe considerarse delictiva a efectos del artículo 4 del Protocolo n° 7 del Convenio. Las partes también parecen hacer esta presunción.

(b) ¿Si los delitos por los que se procesó al demandante eran los mismos (*ídem*)?

33. El Tribunal reconoció en el asunto *Sergey Zolotukhin c. Rusia* (véase *Sergey Zolotukhin c. Rusia* [GC], n° 14939/03, §§ 81-84, TEDH 2009) la existencia de varios enfoques sobre la cuestión de si los delitos por los que se procesó a un solicitante eran los mismos. El Tribunal presentó una visión general de los tres enfoques diferentes existentes sobre esta cuestión. Consideró que la existencia de diversos enfoques generaba una inseguridad jurídica incompatible con el derecho fundamental a no ser procesado dos veces por el mismo delito. En este contexto, el Tribunal ofreció en dicho asunto una interpretación armonizada del concepto de "misma infracción" a efectos del artículo 4 del Protocolo n° 7. En el asunto *Zolotukhin*, el Tribunal consideró que un enfoque que hiciera hincapié en la calificación jurídica de los dos delitos era demasiado restrictivo para los derechos del individuo. Si el Tribunal se limitaba a constatar que una persona era procesada por delitos que tenían una tipificación jurídica diferente, corría el riesgo de socavar la garantía consagrada en el artículo 4 del Protocolo n° 7, en lugar de hacerla práctica y efectiva, como exige el Convenio. En consecuencia, el Tribunal consideró que el artículo 4 del Protocolo n° 7 debía entenderse en el sentido de que prohibía la persecución o el enjuiciamiento de un segundo "delito" en la medida en que se derivara de hechos idénticos o sustancialmente iguales. Por lo tanto, era importante centrarse en aquellos hechos que constituían un conjunto de circunstancias fácticas concretas que implicaban al mismo acusado y que estaban inextricablemente unidas en el tiempo y en el espacio, cuya existencia debía demostrarse para obtener una condena o incoar un proceso penal.

34. En el presente asunto, las partes discrepan sobre si el proceso penal contra el demandante, por una parte, y el proceso por el que se impuso la segunda prohibición de conducir, por otra, se derivan de los mismos hechos. El Tribunal de Primera Instancia señala que, en el procedimiento penal, el demandante fue



acusado, *entre otras cosas, de causar* un grave peligro para la circulación y de conducir un vehículo sin permiso; ambos hechos fueron cometidos el 5 de febrero de 2010. El Tribunal de Primera Instancia condenó al demandante a la pena de multa de un día. El Tribunal de Distrito impuso al demandante la primera prohibición de conducir por causar un grave peligro para la circulación, mientras que la policía se la había impuesto por conducir un vehículo sin permiso. En su decisión relativa a la imposición de la segunda prohibición de conducir, la policía se refirió al hecho de que el 5 de febrero de 2010 el demandante había conducido un vehículo sin permiso y que el Tribunal de Distrito le había condenado por ello mediante sentencia firme.

35. El Tribunal de Primera Instancia considera que ambos procedimientos tienen su origen en los mismos hechos, a saber, la conducción del demandante el 5 de febrero de 2010. No existe ningún otro conjunto de hechos que pudiera haber constituido la base de la decisión de la policía de imponer la segunda prohibición de conducir. Por el contrario, la policía se basó específicamente en su decisión en los hechos del 5 de febrero de 2010 y se refirió al hecho de que el demandante había sido condenado por estos hechos por el Tribunal de Distrito mediante sentencia firme. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia considera que los dos procedimientos impugnados constituían un único conjunto de circunstancias fácticas concretas derivadas de hechos idénticos o sustancialmente iguales.

(c) ¿Hubo una decisión final?

36. El Tribunal reitera que el objetivo del artículo 4 del Protocolo n° 7 es prohibir la repetición de procesos penales que hayan concluido con una decisión "definitiva" (véanse *Franz Fischer v. Austria*, no. 37950/97, § 22, 29 de mayo de 2001; *Gradinger v. Austria*, 23 de octubre de 1995, § 53, Serie A n° 328-C; y *Sergey Zolotukhin v. Russia* [GC], citado anteriormente, § 107). Según el Informe Explicativo del Protocolo n° 7, que a su vez remite al Convenio Europeo sobre la validez internacional de las sentencias penales, una "resolución es firme 'si, según la expresión tradicional, ha adquirido fuerza de *cosa juzgada*'. Tal es el caso cuando es irrevocable, es decir, cuando ya no caben más recursos ordinarios o cuando las partes han agotado tales recursos o han dejado transcurrir el plazo sin hacer uso de ellos". Este enfoque está bien arraigado en la jurisprudencia del Tribunal (véase, por ejemplo, *Nikitin v. Russia*, no. 50178/99, § 37, TEDH 2004-VIII; y *Horciag v. Romania* (dec.), no. 70982/01, 15 de marzo de 2005).

37. Las resoluciones contra las que cabe recurso ordinario quedan excluidas del ámbito de aplicación de la garantía contenida en el artículo 4 del Protocolo n° 7 mientras no haya expirado el plazo para interponer dicho recurso. En cambio, los recursos extraordinarios, como la solicitud de reapertura del procedimiento o la solicitud de prórroga del plazo expirado, no se tienen en cuenta para determinar si el procedimiento ha llegado a una conclusión definitiva (véase la sentencia *Nikitin v. Russia*, antes citada, § 39).



Aunque estos recursos representan una continuación del primer procedimiento, el carácter "definitivo" de la resolución no depende de que se utilicen. Es importante señalar que el artículo 4 del Protocolo n° 7 no se opone a la reapertura del procedimiento, tal como establece claramente el segundo párrafo del artículo 4.

38. En el presente asunto, la demandante no recurrió la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de abril de 2010. De este modo, el demandante dejó que expirara el plazo sin agotar los recursos ordinarios. Por tanto, su condena se convirtió en "firme", en el sentido autónomo que el Convenio da a este término, el 22 de abril de 2010.

(d) ¿Existe duplicidad de procedimientos (*bis*)?

39. El Tribunal reitera que el artículo 4 del Protocolo n° 7 prohíbe la repetición de procesos penales que hayan concluido con una decisión "definitiva". El artículo 4 del Protocolo n° 7 no sólo se limita al derecho a no ser castigado dos veces, sino que se extiende también al derecho a no ser procesado o juzgado dos veces (véase *Franz Fischer c. Austria*, antes citada, § 29). De no ser así, no habría sido necesario añadir la palabra "castigado" a la palabra "juzgado", ya que se trataría de una mera duplicación. El artículo 4 del Protocolo n° 7 se aplica incluso cuando el individuo simplemente ha sido procesado en un procedimiento que no ha dado lugar a una condena. El Tribunal reitera que el artículo 4 del Protocolo n° 7 contiene tres garantías distintas y establece que nadie podrá ser (i) procesado, (ii) juzgado ni (iii) castigado por el mismo delito (véase *Nikitin v. Rusia*, antes citada, § 36).

40. El Tribunal señala que el artículo 4 del Protocolo n° 7 prohíbe claramente los procedimientos consecutivos si el primer procedimiento ya ha adquirido firmeza en el momento en que se inicia el segundo (véase, por ejemplo, *Sergey Zolotukhin c. Rusia* [GC], antes citado).

41. Por lo que respecta a los procedimientos paralelos, el artículo 4 del Protocolo n° 7 no prohíbe varios procedimientos simultáneos. En tal situación, no puede decirse que un demandante sea procesado varias veces "por un delito por el que ya ha sido absuelto o condenado por sentencia firme" (véase *Garaudy*

v. Francia (dec.), n° 65831/01, TEDH 2003-IX (extractos)). Tampoco existe ningún problema desde el punto de vista del Convenio cuando, en una situación de dos procedimientos paralelos, el segundo procedimiento se suspende después de que el primero haya adquirido firmeza (véase *Zigarella c. Italia* (dec.), n° 48154/99, TEDH 2002-IX (extractos)). 48154/99, TEDH 2002-IX (extractos)). Sin embargo, cuando no se produce tal interrupción, el Tribunal ha encontrado una violación (véase *Tomasović c. Croacia*, citado anteriormente, § 31; *Muslija c. Bosnia y Herzegovina*, no. 32042/11, § 37, 14 de enero de 2014; *Nykänen c. Finlandia*, antes citada, § 52; y *Glantz c. Finlandia*, antes citada, § 62).

42. No obstante, el Tribunal de Justicia también ha declarado en su jurisprudencia anterior (véase *R.T. v. Suiza* (dec.), no. 31982/96, 30 de mayo de 2000; y *Nilsson c. Suecia*, (citado anteriormente)) que, aunque diferentes sanciones (penas de prisión suspendidas



y retirada del permiso de conducción) relativas al mismo asunto (conducción en estado de embriaguez) han sido impuestas por distintas autoridades en procedimientos diferentes, ha existido entre ellas una conexión suficientemente estrecha, en el fondo y en el tiempo. En estos casos, el Tribunal consideró que los demandantes no fueron juzgados ni sancionados de nuevo por una infracción por la que ya habían sido condenados en firme, en infracción del artículo 4, apartado 1, del Protocolo nº 7 del Convenio, y que, por tanto, no hubo repetición del procedimiento.

43. Volviendo al presente asunto y en relación con la existencia de reincidencia en infracción del artículo 4, apartado 1, del Protocolo nº 7 del Convenio, el Tribunal de Justicia señala que tanto el recurso a la vía penal como la imposición por la policía de una prohibición de conducir en el marco del procedimiento administrativo forman parte de las sanciones previstas tanto en el Derecho finlandés como en el de Åland para las infracciones de tráfico. La prohibición de conducir se considera tanto una medida administrativa de seguridad como una sanción penal. Aunque las diferentes sanciones sean impuestas por dos autoridades distintas en procedimientos diferentes, existe sin embargo una unidad entre ellas, en el fondo y en el tiempo. Esto queda ilustrado por el hecho de que, según la redacción de la legislación pertinente, a saber, el artículo 46, apartado 1, letra c), de la Ley sobre el permiso de conducción de la provincia de Åland, la imposición de una prohibición de conducir sobre la base de dicha disposición presupone que una persona ya ha sido declarada culpable de una infracción de tráfico o de conducir un vehículo sin permiso. En el caso de autos, la decisión de la policía, adoptada poco después de la sentencia en el procedimiento penal, de imponer la segunda prohibición de conducir se basaba directamente en la condena firme del demandante por el Tribunal de Primera Instancia por infracciones de tráfico y, por tanto, no contenía un examen separado de la infracción o de la conducta controvertida por parte de la policía. Por consiguiente, debe afirmarse que, con arreglo al sistema de Åland, los dos procedimientos, a saber, el procedimiento penal contra el demandante y el procedimiento para imponer la prohibición de conducir, estaban intrínsecamente relacionados entre sí, en cuanto al fondo y en cuanto al tiempo, para considerar que estas medidas contra el demandante tuvieron lugar dentro de un único conjunto de procedimientos a efectos del artículo 4 del Protocolo n. 7 del Convenio. En conclusión, el Tribunal de Primera Instancia considera que el demandante no fue condenado dos veces por el mismo hecho en dos procedimientos distintos.

44. Por consiguiente, no ha habido violación del artículo 4 del Protocolo nº 7 del Convenio.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL

1. *Declara* admisible el recurso por unanimidad;
2. *Declara*, por seis votos contra uno, que no se ha violado el artículo 4 del Protocolo nº 7 del Convenio.



Hecho en inglés y notificado por escrito el 17 de febrero de 2015, de conformidad con el artículo 77, apartados 2 y 3, del Reglamento del Tribunal.

Françoise Elens-Passos
Secretario

Guido Raimondi
Presidente

De conformidad con el artículo 45 § 2 del Convenio y el artículo 74 § 2 del Reglamento del Tribunal, se adjunta a la presente sentencia el voto particular del Juez Wojtyczek.

G.R.A.
F.E.P.



OPINIÓN DISCREPANTE DEL JUEZ WOJTYCZEK

1. El presente caso plantea importantes cuestiones en virtud del artículo 4 del Protocolo nº 7. Tengo dudas sobre el enfoque adoptado en el presente caso, en particular en lo que respecta a los criterios aplicados en el razonamiento a efectos de evaluar si los procedimientos se llevaron a cabo dos veces por el mismo delito.

Acepto que los dos procedimientos contra el demandante eran de naturaleza penal. Estoy de acuerdo en que el delito por el que el demandante fue procesado en las dos series de procedimientos era el mismo y que la policía impuso una sanción después de que la sentencia penal dictada por el Tribunal de Distrito competente fuera firme. Al mismo tiempo, me resulta difícil estar de acuerdo con la afirmación de que "el demandante no fue condenado dos veces por el mismo asunto en dos procedimientos distintos" (apartado 43 *in fine*).

2. El principio *ne bis in idem* es una garantía fundamental de justicia en Derecho penal. La interpretación y la correcta aplicación de este principio son cuestiones de la mayor complejidad. A mi pesar, observo *de paso* que la jurisprudencia del Tribunal relativa al artículo 4 del Protocolo nº 7 no es coherente ni clara, y que muchas cuestiones jurídicas importantes derivadas de esta disposición han quedado sin respuesta satisfactoria.

No cabe duda de que la interpretación del artículo 4 del Protocolo nº 7 debe tener en cuenta la variedad de tradiciones jurídicas de las Altas Partes Contratantes. Sin entrar en un análisis detallado de Derecho comparado, sólo quisiera señalar que el principio *ne bis in idem* se entiende de diferentes maneras en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. Esto hace que la interpretación de la disposición en cuestión sea especialmente difícil.

El principio *ne bis in idem* se concibió inicialmente para evitar la multiplicidad de procesos y juicios en el marco del mismo cuerpo de normas procesales (es decir, el procedimiento penal). Esta preocupación aparece claramente en la redacción del artículo 4 del Protocolo nº 7 (especialmente en el segundo párrafo). Sin embargo, los problemas más difíciles surgen cuando las sanciones penales en sentido estricto se acumulan con otros tipos de sanciones, como las sanciones administrativas o las sanciones por delitos menores. En la mayoría de los Estados europeos, la ley prevé situaciones en las que pueden imponerse sanciones diferentes por el mismo acto ilegal en distintos tipos de procedimientos. No es infrecuente que la competencia para imponer sanciones por los mismos actos ilegales esté dividida entre distintos órganos del Estado que aplican normas sustantivas y procesales diferentes. Puede haber razones justificadas para adoptar tales soluciones, que no son necesariamente incompatibles con el artículo 4 del Protocolo nº 7.

3. La interpretación del artículo 4 del Protocolo nº 7 también debe tener en cuenta las funciones y objetivos del principio *ne bis in idem*, que no se mencionan en el informe explicativo del Protocolo.

El principio en cuestión protege la estabilidad (*cosa juzgada*) de las sentencias penales y, más ampliamente, la autoridad de los tribunales. Refuerza



la seguridad jurídica al evitar el estrés prolongado y la incertidumbre del acusado en cuanto al resultado de posibles procedimientos represivos posteriores (compárese, por ejemplo, G. Conaway, "*Ne bis in idem in International Law*", *International Criminal Law Review*, vol. 3 (2003) p. 217-244, en 222-223). Protege contra el uso indebido de los procedimientos penales con fines de acoso. La imposición de una sanción penal mediante una única decisión judicial puede servir a la justicia y la racionalidad de las políticas penales: todas las circunstancias de hecho pertinentes son evaluadas exhaustivamente por los mismos jueces, que también consideran todas las sanciones aplicables. No hay riesgo de que dos o más órganos tomen decisiones contradictorias en cuanto al castigo de la misma infracción.

4. Volviendo a las circunstancias del presente caso, observo que el demandante fue declarado culpable y condenado por el Tribunal de Distrito, *entre otras cosas*, por conducir un vehículo sin licencia. Se le impuso una pena conjunta de 75 días de multa por los cinco cargos. Más tarde, en un procedimiento posterior, la policía le impuso otra sanción (prohibición de conducir) por conducir un vehículo sin permiso de conducción.

Pueden utilizarse distintos criterios para determinar si determinadas cuestiones de responsabilidad penal son idénticas a efectos de la aplicación del principio *ne bis in idem*. En algunas sentencias, el Tribunal ha examinado la calificación jurídica de los hechos. En otras, el Tribunal se ha referido a los hechos en sí. Cualquiera que sea el criterio que apliquemos en el presente caso, el resultado sería el mismo, ya que los dos procedimientos se referían a los mismos hechos y en ambos procedimientos se adoptó exactamente la misma calificación jurídica de los hechos (conducir el vehículo sin permiso).

Observo además que el demandante fue sancionado dos veces en los dos procedimientos. Además, la policía y el tribunal impusieron el mismo tipo de sanción (prohibición de conducir), aunque la impusieron por infracciones diferentes. No se trata de una situación en la que distintos órganos del Estado impongan distintos tipos de sanciones en distintos procedimientos.

5. La mayoría se remite a los asuntos *R.T. c. Suiza y Nilsson v. Suecia*, en la que el Tribunal intentó establecer criterios para evaluar si es aceptable imponer sanciones por los mismos hechos en dos procedimientos. En esta jurisprudencia, el Tribunal verificó si existía una "conexión suficientemente estrecha" entre los distintos procedimientos "en el fondo y en el tiempo". Es evidente que la proximidad en el tiempo es un factor importante a tener en cuenta, mientras que el criterio de la "estrecha conexión en cuanto al fondo" entre los distintos procedimientos parece oscuro y, por tanto, inoperante.

En mi opinión, a la hora de aplicar el principio *ne bis in idem* es necesario examinar, entre otras cosas, los fines específicos de cada procedimiento, la naturaleza y gravedad de las sanciones aplicables, el impacto práctico de su acumulación, el margen de apreciación que se deja a los órganos estatales a la hora de imponer estas sanciones, así como el orden de los distintos procedimientos, su duración



y las normas detalladas relativas a su articulación e interacciones. Además, puede ser necesario evaluar si los fines específicos de un procedimiento exigen conocimientos especiales por parte del órgano juzgador. En cualquier caso, dividir la imposición de sanciones por los mismos hechos entre distintos órganos estatales requiere una justificación adecuada. La división de la imposición de sanciones puede estar justificada, en particular, cuando los distintos procedimientos no se "solapan" en sus objetivos y efectos, sino que se establecen para alcanzar objetivos complementarios que serían más difíciles de lograr en un procedimiento unificado ante el mismo órgano jurisdiccional.

Observo que, en el presente caso, la duplicación de procedimientos no puede justificarse por la diferente naturaleza de las sanciones impuestas en la segunda serie de procedimientos: el mismo tipo de sanción (prohibición de conducir) se impuso en las dos series de procedimientos. Además, aunque respeto plenamente la libertad de los Estados para elegir y configurar su Derecho penal sustantivo y procesal, observo que la preocupación por garantizar un castigo justo por un acto ilícito es un argumento en contra de dividir la imposición del mismo tipo de sanciones entre distintos órganos y procedimientos estatales. Observo, además, que la policía dispone de cierta discrecionalidad a la hora de imponer sanciones en virtud del artículo 46, apartados 1, letra c), y 3, de la Ley sobre el permiso de conducción de la provincia de Åland: puede imponer una prohibición de conducir de hasta seis meses. Si el conductor tiene un permiso de conducir válido, la policía, en lugar de imponer la prohibición de conducir, puede ordenar al interesado que vuelva a presentarse al examen de conducir. Aunque la sanción pueda parecer relativamente leve y sea necesario un margen de discrecionalidad para alcanzar los objetivos del procedimiento, durante algún tiempo el demandante sufrió, no obstante, una incertidumbre adicional sobre el resultado final de los distintos procedimientos. También lamento que la mayoría haya decidido no examinar con mayor detalle las finalidades de los dos procedimientos y las normas relativas a su articulación e interacción.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, concluyo que los distintos procedimientos contra el demandante no pueden considerarse meras fases de un único conjunto de procedimientos a efectos del artículo 4 del Protocolo nº 7. El demandante fue sancionado dos veces por el mismo hecho (a saber, conducir un automóvil sin permiso de conducción), en violación de la prohibición consagrada en esta disposición.