

## EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

JULIA RUILOBA ALVARIÑO

*Prof. Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad Rey Juan Carlos*

### SUMARIO:

I. Introducción.

II. El Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

III. Órganos de control.

IV. El nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

V. La reforma de la reforma. El Protocolo nº 14 al CEDH.

### I.- INTRODUCCIÓN.

El Consejo de Europa es la primera organización internacional intergubernamental de ámbito regional europeo, que fue creada mediante la firma del Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949<sup>1</sup>. Desde sus orígenes, el Consejo de Europa se fijó como objetivo la representación del conjunto de valores universales sobre derechos humanos en el ámbito europeo. La Organización está basada en un triple pilar: la democracia parlamentaria, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Otro de sus fines es la conclusión de acuerdos en el ámbito europeo para armonizar las políticas sociales y jurídicas de los Estados miembros y favorecer la concienciación del concepto de identidad europea basada en los valores comunes más allá de las deficiencias culturales.

Esta vocación europeísta se vio limitada por la división del continente en dos grandes bloques durante los 40 años de la Guerra Fría y por la hostilidad del sistema comunista hacia la Organización y hacia los valores que representaba. A finales de 1989, se produjo un giro espectacular a causa de los cambios ocurridos en los Estados de Europa Central y Oriental que se caracterizaron por ser rápidos y en general pacíficos, a excepción de Rumania, y por afectar a todos los Estados del Este de Europa acelerando, de paso, el desmembramiento de la Unión Soviética<sup>2</sup>.

El nuevo mandato político de la Organización fue definido con ocasión de la Cumbre del Consejo de Europa de Viena en octubre de 1993, en donde los Jefes de Estado y de Gobierno definieron al Consejo de Europa como el garante de la seguridad democrática cimentada en la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. En la Cumbre de Estrasburgo de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron un Plan de Acción encaminado a reforzar la tarea del Consejo de Europa en cuatro ámbitos concretos: democracia y derechos humanos, cohesión social, seguridad ciudadana, valores democráticos y diversidad cultural. Recientemente, en la tercera Cumbre celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005, la Organización adoptó las líneas políticas y un nuevo Plan de Acción centrado en la promoción de los valores fundamentales, el reforzamiento de la seguridad ciudadana combatiendo el terrorismo, la criminalidad organizada y el tráfico de seres humanos y el fomento de la cooperación con otras organizaciones internacionales europeas y de ámbito internacional. En la actualidad, el Consejo de Europa lleva a cabo asimismo la tarea de

---

<sup>1</sup> El Estatuto del Consejo de Europa fue firmado por diez Estados: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido seguidos por Irlanda, Italia, Dinamarca, Noruega y Suecia.

<sup>2</sup> Vid. HUBBER, D., *Une décennie pour l'Histoire. Le Conseil de l'Europe 1989-1999*, Conseil de l'Europe, 1999, pp. 5-22.

efectuar una labor de seguimiento o “monitoring” del respeto a las obligaciones y compromisos aceptados por los Estados miembros en el momento de su adhesión<sup>3</sup>.

Sin embargo, la admisión de esos Estados que presentaban graves y numerosas deficiencias democráticas, muchas de las cuales persisten hoy en día, ha sido una de las causas del ingente trabajo al que ha tenido que enfrentarse el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>4</sup> y que ha motivado un hecho de gran trascendencia como es la reforma del mecanismo jurisdiccional mediante el Protocolo nº 11, de 11 de mayo de 1994 reforma que, como expondremos más adelante, es a todas luces insuficiente ante el aluvión de demandas planteadas ante el nuevo Tribunal. En la actualidad, forman parte de la Organización 46 Estados, siendo Mónaco el último que ha formalizado su adhesión<sup>5</sup>. Asimismo, Canadá, Estados Unidos, Japón, Méjico y la Santa Sede poseen el estatuto de observadores ante el Comité de Ministros y Canadá, Israel y Méjico ante la Asamblea Parlamentaria<sup>6</sup>.

## II. EL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1950.

Al año siguiente de su creación, y como muestra palpable de que la protección de los derechos humanos iban a ser la seña de identidad del Consejo de Europa, fue elaborado el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>7</sup> que quedó abierto a la firma el de 4 de noviembre de 1950, entrando en vigor se produjo el 3 de septiembre de 1953<sup>8</sup>. El Convenio se refiere casi exclusivamente a los derechos civiles y políticos ya que los derechos económicos, sociales y culturales están protegidos por la Carta Social Europea. En el ámbito del Consejo de Europa, se han ratificado varios convenios en materia de protección de los derechos humanos, así, el Convenio europeo para la Prevención de la tortura y de los tratos o penas inhumanos o degradantes, el Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, el Comité europeo contra el Racismo y la xenofobia, etc.

---

<sup>3</sup> Vid. RUILOBA ALVARIÑO, J., “Los procedimientos de control sobre los derechos humanos en el ámbito regional europeo. Un caso particular: la situación de los derechos humanos en Turquía”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13, Año 6, Septiembre/Diciembre 2002, pp. 775-830.

<sup>4</sup> En adelante, el TEDH o el Tribunal.

<sup>5</sup> Falta tan sólo Bielorrusia que solicitó su admisión en 1993 y Montenegro que la ha formalizado recientemente. España es miembro del Consejo de Europa desde el 2 de noviembre de 1977.

<sup>6</sup> El Consejo de Europa cuenta con una estructura orgánica basada en un órgano político que es el Comité de Ministros compuesto por los 46 ministros de Asuntos Exteriores o sus delegados con sede en Estrasburgo y que actúa como el órgano de decisión de la Organización; un órgano parlamentario, la Asamblea Parlamentaria formada por 630 miembros (315 titulares y otros tantos suplentes) procedentes de los 46 parlamentos nacionales y la delegación de los invitados especiales del parlamento del Estado candidato; el Congreso de Poderes Locales y Regionales que cuenta con la Cámara de Poderes Locales y la Cámara de las Regiones y una Secretaría General compuesta por cerca de 1800 funcionarios.

<sup>7</sup> En adelante, CEDH. Algo menos de dos años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el ámbito de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948 y 18 meses después de la creación del Consejo de Europa, el CEDH vino a significar la primera tentativa de codificar en un instrumento jurídico obligatorio los derechos enunciado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Convenio responde igualmente a la exigencia que contiene el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa que prevé que “todo miembro del Consejo de Europa reconoce el principio de la primacía del derecho y el principio en virtud del cual toda persona bajo su jurisdicción debe gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, vid. HUBBER, D., *op. cit.*, p. 42.

<sup>8</sup> Fue ratificado por España el 4 de octubre de 1979. El texto enmendado por el Protocolo nº 11 (BOE nº 152, de 26 de junio de 1998; corrección de errores en el BOE nº 223, de 17 de septiembre de 1998) entró en vigor con carácter general y para España el 1 de noviembre de 1998.

Sin embargo, sólo el CEDH prevé la creación de un mecanismo institucionalizado de protección internacional de los derechos humanos, el TEDH, que examina las reclamaciones individuales y estatales contra uno o varios Estados infractores que hayan asumido las obligaciones del CEDH y de sus Protocolos y que se pronuncia sobre las hipotéticas vulneraciones mediante sentencias declarativas y obligatorias. Según el Convenio de 1950, los Estados Partes y, en el caso de aquellos Estados que hubieran aceptado el derecho al recurso individual, también los demandantes individuales (particulares, grupos de particulares u organizaciones no gubernamentales) podían presentar ante la Comisión demandas contra los Estados Partes que estimasen que habían vulnerado los derechos garantizados en el Convenio.

A partir de la reforma del Protocolo nº 11, la estructura del CEDH es la siguiente: Título I (artículos 1-18) bajo la rúbrica de “Derechos y libertades”; Título II (artículos 19-51) que corresponde al TEDH y Título III (artículos 52-59) sobre “Disposiciones diversas”. El CEDH ha sido sucesivamente completado por catorce Protocolos. Algunos de ellos, denominados Protocolos adicionales, incluyen derechos no garantizados previamente por el Convenio y obligan únicamente a aquellos Estados que los hubieran ratificado (Protocolos adicionales nº 1, 4, 6, 7, 12 y 13). Los Protocolos nº 9 y 10 son adicionales aunque no añaden nuevos derechos ya que se refieren únicamente a la legitimación activa ante el TEDH y las competencias de decisión del Comité de Ministros en orden a declarar la violación o no del CEDH. Otros, llamados Protocolos de enmienda, tienen como finalidad mejorar los mecanismos de control, quedando condicionada su entrada en vigor a la ratificación de todos los Estados (Protocolos nº 3, 5, 8, 11 y 14). El Protocolo nº 2 atribuyó la jurisdicción consultiva al TEDH<sup>9</sup>.

En cuanto a los derechos protegidos por el Convenio se encuentran, en primer lugar, el derecho a la vida (artículo 2) de la que nadie podrá ser privado si no es en ejecución de una condena que imponga la pena capital; la prohibición de la tortura, tratos inhumanos o degradantes (artículo 3) y de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 4); el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 5) invocado con gran frecuencia con ocasión de la detención preventiva; el derecho a un proceso equitativo (artículo 6), objeto de la mayoría de las sentencias dictadas por el TEDH; el principio *Nullum crimen sine lege*, contemplado en el artículo 7; el derecho al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8); el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 9), el derecho a la libertad de expresión (artículo 10) y el derecho a la libertad de reunión y asociación (artículo 11); el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia (artículo 12) y, por último, el derecho a un recurso efectivo (artículo 13) y de la prohibición de discriminación (artículo 14).

Los derechos contemplados en los Protocolos adicionales obligan únicamente a aquellos Estados que los hayan ratificado, hecho que origina cierto *relativismo* en la aplicación del Convenio al crear distintos regímenes jurídicos para los Estados Partes dependiendo que acepten o no la extensión de los derechos reconocidos en cada uno de los Protocolos. Así, por ejemplo, el Protocolo nº 1 contempla la protección de la propiedad; el Protocolo nº 6 se refiere a la abolición de la pena de muerte, que ha sido completado más recientemente por el Protocolo nº 13 destinado a abolir la pena de muerte en todas las circunstancias<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> España ha firmado pero no ratificado el Protocolo nº 4, ha ratificado el Protocolo nº 6, ha firmado aunque se encuentra en curso de ratificación el Protocolo nº 7, ha firmado aunque no ratificado los Protocolos nº 12 y 13 y ha ratificado el Protocolo nº 14 (aún no en vigor).

<sup>10</sup> Otros derechos contemplados en los Protocolos son a título de ejemplo: el derecho a la educación (artículo 2, Protocolo nº 1); derecho a elecciones libres (artículo 3, Protocolo nº 1); prohibición de pena de prisión por deudas (artículo 1, Protocolo nº 4); libertad de circulación (artículo 2, Protocolo nº 4);

Por último, conviene subrayar que el artículo 15 del CEDH se refiere a que existe un grupo de derechos inderogables incluso en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación como son los contemplados en los artículos 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura y de los tratos o penas inhumanos o degradantes), 4 (prohibición de la esclavitud) y 7 (el principio de irretroactividad y de legalidad penal)<sup>11</sup>.

### III. ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUIDOS POR EL CONVENIO.

En un principio, el sistema de control instaurado por el CEDH que se mantuvo vigente hasta la entrada en vigor del Protocolo nº 11 estaba compuesto por tres órganos:

A) La Comisión Europea de Derechos Humanos, que era el órgano ante quien los individuos o los Estados Partes se dirigían para alegar la vulneración del Convenio. A continuación, la Comisión se pronunciaba acerca de la admisibilidad de la demanda y se encargaba de establecer los hechos y, en el caso de que la demanda fuera admisible, intentaba un acuerdo amistoso entre las partes para evitar un pronunciamiento sobre el fondo y solucionar de forma más rápida el conflicto. El contenido del acuerdo era supervisado por la Comisión para evitar que las partes pudieran resultar perjudicadas e, incluso, podía decidir no aceptarlo y seguir adelante con el examen del caso si consideraba que era de interés para la defensa de los derechos humanos y requería un examen del fondo. En caso de no conseguir dicho acuerdo, la Comisión emitía una Decisión en el que se pronunciaba acerca de la existencia o no de vulneración de una de las disposiciones del Convenio, que era transmitida al Comité de Ministros. Este órgano siguió funcionando un año después de la entrada en vigor del Protocolo nº 11 y se extinguió el 31 de octubre de 1999.

B) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos era el órgano encargado de pronunciarse por medio de una sentencia definitiva y de carácter declarativo, sobre los casos que le fueran elevados por la Comisión, por el Estado demandado o por el Estado del cual el demandante fuera nacional. Después de la entrada en vigor del Protocolo nº 9, el particular podía elevar su caso directamente ante el Tribunal y un Comité de jueces (Comité de filtro) decidía si éste examinaba o no el caso. Para decidir el caso, contaba con la Decisión de la Comisión, que no le vinculaba, en la que quedaban establecidos los hechos y el parecer de la Comisión acerca de la existencia o no de vulneraciones de los derechos invocados. El Tribunal se extinguió al mismo tiempo que la Comisión.

---

prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros (artículo 4, Protocolo nº 4) y derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal (artículo 2, Protocolo nº 7) .

<sup>11</sup> Según dispone el artículo 15 del Convenio, las Partes que ejerzan este derecho deberán informar al Secretario General del Consejo de Europa de las medidas adoptadas y de los motivos que las han inspirado así como la fecha en la que esas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del Convenio vuelvan a tener plena aplicación. El Reino Unido ha derogado el artículo 5.1 del Convenio que reconoce el derecho a la libertad y a la seguridad mediante la aprobación de la ley *Anti-terrorism, Crime and Security de 2001* ante la amenaza del terrorismo internacional, informando por Nota Verbal al Secretario General del Consejo de Europa. La citada ley prevé la detención potencialmente ilimitada de extranjeros sospechosos de delitos de terrorismo en los casos en los que estuviera previsto expulsar a una persona del territorio del Reino Unido cuando esa persona constituya un riesgo para la seguridad internacional, vid. "Avis du Commissaire aux Droits de l'Homme sur certains aspects de la dérogation à l'article 5 par. 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, adoptée par le Royaume-Uni en 2001, *CommDH (2002) 7*, 26 août 2002.

C) El Comité de Ministros del Consejo de Europa era el órgano encargado de efectuar el seguimiento de la ejecución de las sentencias del TEDH y de adoptar decisiones definitivas sobre las demandas examinadas por la Comisión que no hubieran sido llevadas al Tribunal, normalmente a causa de existir abundante jurisprudencia sobre la materia, en cuyo caso actuaba como un órgano político con poder de decisión. Las funciones de este órgano han quedado reducidas en el sistema actual a la primera, esto es, al seguimiento de la ejecución de las sentencias<sup>12</sup>.

#### IV. EL NUEVO TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

##### *IV.1 Introducción*

A partir de 1980, el creciente número de casos presentados ante los órganos de control instituidos por el Convenio consiguió colapsar prácticamente el sistema europeo de protección. Como nos hemos referido con anterioridad, este problema se vio agravado con la adhesión de nuevos Estados de Europa Oriental y Central que, a su vez, presentaron numerosas demandas ante las instancias europeas. Todo ello dio lugar a un amplio debate sobre la necesidad de reformar el mecanismo de control que concluyó con la adopción del Protocolo nº 11.

El 1 de noviembre de 1998 tuvo lugar la modificación más importante del sistema de control establecido en el CEDH con la entrada en vigor del Protocolo nº 11 que realiza una modificación completa del sistema anterior mediante la introducción de cambios esenciales en el procedimiento ante el Tribunal con la consiguiente desaparición de los anteriores órganos de control<sup>13</sup>. El citado Protocolo establece un nuevo Tribunal que actuará con carácter permanente en la sede del Palacio de Derechos Humanos de Estrasburgo sustituyendo así a la Comisión y al anterior Tribunal que se reunía sólo durante unas semanas al año.

Al contrario de lo que ocurría en el sistema anterior, en donde los Estados podían aceptar de forma opcional la jurisdicción del Tribunal<sup>14</sup> y el derecho al recurso individual<sup>15</sup>, el nuevo TEDH tiene jurisdicción obligatoria en todos los asuntos que se refieran a la interpretación y aplicación del Convenio y de sus Protocolos, incluyendo las demandas individuales e interestatales, tal como se prevé en los artículos 33 y 34 del Convenio en su redacción modificada. Esta jurisdicción obligatoria es también exclusiva, puesto que el Comité de Ministros se limita a seguir la ejecución de las sentencias perdiendo su capacidad de decisión en los casos examinados por la Comisión y que no eran enviados al Tribunal como ocurría en el sistema anterior.

A partir de la entrada en vigor del nuevo sistema, los particulares pueden acudir directamente ante el Tribunal sin que sea necesaria la decisión previa de la Comisión o

---

<sup>12</sup> Vid. MORTE GÓMEZ, C., *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los requisitos de admisibilidad de la demanda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 18-20.

<sup>13</sup> Vid. AA.VV., *La procédure devant la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme après le Protocole nº 11*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

<sup>14</sup> El artículo 46.1 del CEDH en su redacción anterior al 1 de noviembre de 1998 establecía lo siguiente: "Cada una de las Altas partes Contratantes puede declarar, en cualquier momento, que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convenio especial la jurisdicción del Tribunal para todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del presente Convenio".

<sup>15</sup> Artículo 25. 1 del texto anterior: "La Comisión podrá conocer de cualquier demanda dirigida al Secretario General del Consejo de Europa por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una vulneración, por alguna de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el presente Convenio, en el caso de que la Alta Parte Contratante acusada haya declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia...".

de los Estados Partes. Sin embargo, el Protocolo n° 9, que no fue ratificado por España y que perdió toda su virtualidad con la aplicación del Protocolo n° 11, había suavizado en parte el requisito anterior, ya que permitía a los individuos acudir ante el Tribunal una vez que la Comisión hubiera concluido su informe previo el examen del Comité de filtro. Por otro lado, el TEDH tiene una competencia consultiva a solicitud del Comité de Ministros acerca de las cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos<sup>16</sup>.

El nuevo Tribunal está formado por tantos jueces como Estados Partes. Son elegidos por la Asamblea Parlamentaria y forman parte del Tribunal a título individual. La duración del mandato es de seis años con posibilidad ilimitada de reelección hasta el límite de la edad establecida (70 años)<sup>17</sup>. No se prohíbe que dos o más jueces elegidos a título de Estados distintos tengan la misma nacionalidad (Suiza y Liechtenstein). Deben pasar una selección previa tras la presentación por parte del Estado de una terna con el *currículum vitae* de cada uno de los candidatos y el sometimiento a una entrevista ante un Comité creado al efecto con el fin de verificar su aptitud y experiencia en el campo de los derechos humanos que posteriormente formulará una recomendación a la Asamblea Parlamentaria. El nuevo Tribunal exige una dedicación permanente y los jueces, además de gozar de la más alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas, no podrán ejercer durante su mandato ninguna actividad que sea incompatible con las exigencias de independencia, imparcialidad o disponibilidad necesaria para ejercer la actividad jurisdiccional a tiempo completo.

#### *IV.2. Organización y funcionamiento.*

El Tribunal actúa en Comités de tres jueces, Salas de siete Jueces y en dos formaciones de Gran Sala compuestas por 17 jueces (más suplentes)<sup>18</sup>. Las cuestiones administrativas y de organización se discuten en el Pleno del Comité. Las Salas se constituyen en el seno de las Secciones, término que figura sólo en el Reglamento del Tribunal. A partir del 1 de marzo de 2006, el Tribunal se divide en cinco Secciones de nueve jueces cada una en las que debe haber una composición equilibrada desde un punto de vista tanto geográfico como de representación de sexos, teniendo en cuenta los diferentes sistemas jurídicos existentes en los Estados Partes.

En cada Sección se constituyen, por periodos de doce meses, Comités de tres jueces que constituyen un elemento importante de la nueva estructura ya que realizan la mayoría de la labor de filtro a semejanza de la efectuada por la ya desaparecida Comisión. Además, se crean Salas de siete Jueces con tres suplentes. Las Salas examinan y deciden la mayoría de las demandas presentadas que no son objeto de una decisión del Comité de tres jueces, tanto en lo que se refiere a su admisión como al fondo del asunto. Por último, la Gran Sala que se compone de diecisiete jueces y, al menos, 3 suplentes; en ella, son miembros de oficio el Presidente del Tribunal, los dos Vicepresidentes, que son también presidentes de dos Secciones y los tres presidentes de las otras tres Secciones, así como el Juez del Estado demandado.

En cuanto a su funcionamiento, ya hemos dicho que el Tribunal sólo se reúne en Pleno para decidir materias de tipo administrativo, para la aprobación del Reglamento

---

<sup>16</sup> Vid. artículo 47 del CEDH.

<sup>17</sup> Sin embargo, el mandato de la mitad de los jueces elegidos en la primera elección expirará en tres años, de tal modo que cada tres años se pueda renovar el mandato de la mitad de los jueces.

<sup>18</sup> El Pleno del Tribunal elige a su presidente, dos vicepresidentes y tres presidentes de Sección por un periodo de 3 años.

interno o para cuestiones electorales<sup>19</sup>. El funcionamiento habitual se realiza a través de las cinco Secciones encabezadas por el Presidente del Tribunal. Dentro de las Secciones, los asuntos son examinados, en cuanto a la admisibilidad y el fondo, por una de las cinco Salas de siete jueces, quedando los restantes como sustitutos de los jueces. En cada Sección se han establecido tres Comités de tres jueces que pueden declarar inadmisibles por unanimidad la reclamación individual formulada de acuerdo al artículo 34 del CEDH con arreglo a los motivos de inadmisibilidad previstos en el art. 35 del Convenio<sup>20</sup>. El nuevo Tribunal dispone también de dos Grandes Salas de 17 miembros y tres jueces suplentes. Sólo algunos casos son examinados por la Gran Sala ya sea por la inhibición de la Sala en cualquier momento del procedimiento antes de dictar sentencia, como por remisión del caso a petición de una de las partes una vez dictada la sentencia de Sala.

El Tribunal tiene una Secretaría permanente compuesta por unas 200 personas de las cuales 100 son letrados organizados en 16 Unidades por razón de criterios lingüísticos y geográficos que realiza una importante labor.

### *IV.3 Procedimiento*

#### *A) Fase de la admisibilidad de la demanda*

Todo Estado contratante<sup>21</sup> o individuo que alegue ser víctima de una violación del Convenio<sup>22</sup> puede dirigir directamente al TEDH una demanda a causa de la vulneración, por un Estado Parte, de alguno de los derechos garantizados por el Convenio.

Esta fase presenta una importancia primordial ya que en la práctica constituye una primera y, en caso de no ser admitida, única instancia y una barrera que la mayoría de las demandas no superan. El procedimiento es gratuito, los demandantes pueden defenderse a sí mismos en la primera fase del procedimiento pero es aconsejable hacerse representar. No es necesario acudir físicamente al Tribunal ya que se puede incluso enviar por fax.

La primera parte del procedimiento se divide en dos etapas: la preregistrada, que consiste en enviar la demanda a la Secretaría del Tribunal. Una vez allí, se entregará al letrado oportuno para que realice un examen preliminar sobre las condiciones de admisibilidad a efectos de poder registrar la demanda y que ésta sea examinada por el Tribunal. La recepción de la demanda da lugar a la apertura de un expediente al que se le otorga un número de referencia<sup>23</sup>. Todos los documentos deben aportarse mediante fotocopia simple, sin necesidad de ser compulsada aunque no deben aportarse originales o copias irremplazables de documentos ya que el Tribunal no los devuelve. El procedimiento en principio es público, salvo que se decida lo contrario.

En este punto se entra en la fase registral puesto que la demanda se someterá a una Sala del Tribunal cuyo Presidente designará a un juez ponente (la identidad no se hace pública) quien realizará un examen de admisibilidad proponiendo una decisión al

---

<sup>19</sup> Vid. artículo 26 del CEDH.

<sup>20</sup> Vid. artículo 28 del CEDH.

<sup>21</sup> Vid. artículo 33 del CEDH.

<sup>22</sup> Vid. artículo 34 del CEDH: "El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o en sus Protocolos".

<sup>23</sup> El formulario de la demanda en edición trilingüe se encuentra en la página web del Tribunal, vid. <http://www.echr.coe.int>.

respecto y quien determinará si la demanda es remitida a un Comité de tres jueces (la mayoría de las veces) o a la propia Sala para el examen de admisión. El Comité de tres jueces podrá declarar inadmisibile la demanda por unanimidad, en cuyo caso la decisión es definitiva y supone la terminación del procedimiento. Cuando la demanda presente cuestiones más importantes que la alejan de una decisión rotunda de inadmisión o cuando precise de un razonamiento más elaborado, el caso sería examinado por una Sala de siete jueces. La Sala puede igualmente mediante decisión motivada, declarar la demanda como inadmisibile, decisión que también es definitiva y que supone el fin del procedimiento. Si la Sala la declara admisible, podrá comunicar la demanda al Estado demandado para que formule observaciones por escrito que puedan ser respondidas por el Estado demandante. A partir de este momento, el representante que actúe por cuenta del demandante deberá ser un Abogado habilitado para ejercer en una de las Partes contratantes y residir en el territorio de una de ellas. Deberá utilizar una de las lenguas oficiales de las partes y tener cierta comprensión de las lenguas oficiales del Consejo de Europa.

A la vista de las observaciones de las partes, la Sala decide sobre la admisibilidad de la demanda. En ocasiones, debido a la complejidad del asunto, puede acordar la celebración de una vista pública en la que las partes expondrán verbalmente sus alegaciones. La regla general es que el procedimiento sea escrito, lo contrario es la excepción ya que el objeto no es repetir un juicio ni efectuar la revisión de la sentencia causante de la vulneración del Convenio. Conviene tener también presente que el Tribunal se enfrenta a un gran número de demandas cuyo examen debe efectuar dentro de un plazo razonable. La vista es pública y contradictoria a no ser que se decida otra cosa. Se puede utilizar un idioma no oficial, de hecho, el Estado español suele intervenir en español y también los demandantes convocados a una vista del Tribunal. La traducción corre a cargo del Consejo de Europa.

Llegado a este punto, la Sala puede inadmitir el caso, lo que supone el fin del procedimiento, o admitir la demanda, que da lugar a la siguiente etapa. Esta decisión será redactada en inglés o francés.

#### B) Intento de arreglo amistoso

La conciliación la ejercerá el Secretario de las cinco Secciones y, posteriormente, habrá una decisión del Tribunal excluyendo el asunto de la lista y aceptando el arreglo amistoso. Sólo se intentará cuando el asunto sea claro y, por ejemplo, sólo requiera fijar la cuantía de la indemnización por un retraso indebido en un procedimiento judicial por lo que hay que poner de acuerdo a las partes. Esta fase del procedimiento es confidencial, adopta forma de Sentencia y se comunica por escrito a las partes y al Comité de Ministros. De esta forma, el Estado evitará ser condenado públicamente y el demandante obtiene más rápidamente la satisfacción que buscaba.

#### C) Sentencia sobre el fondo

Si el arreglo amistoso no se llegara a conseguir, la Sala o la Gran Sala se pronunciarán sobre el fondo y redactarán y pronunciarán una Sentencia. El Tribunal permitirá un intercambio de escritos entre las partes y, si éstas insisten o el propio Tribunal cree que existe un punto poco claro, podrá celebrarse una vista oral. A continuación la Sala o la gran Sala deliberarán y votarán a puerta cerrada sobre la violación del CEDH o de sus Protocolos y, si procede, concederán a la parte perjudicada una satisfacción equitativa. Las deliberaciones son secretas y cada juez puede expresar



su opinión. Las sentencias se adoptan por mayoría simple (más del 50% por unanimidad), serán públicas, definitivas y obligatorias para los Estados. Cualquier juez que haya tomado parte en el examen del asunto puede añadir a la sentencia su Opinión individual disidente o concordante o bien una simple declaración de disconformidad. Será dictada en inglés o francés y pueden ser objeto de aclaraciones posteriores en el plazo de un año<sup>24</sup>.

La Sala que esté conociendo un caso que plantee cuestiones graves de interpretación del CEDH y de sus Protocolos, o que pueda entrar en contradicción con la jurisprudencia existente, puede, antes de dictar Sentencia, a no ser que las partes se opongan a ello, inhibirse a favor de la Gran Sala. De otro lado, una vez que haya recaído Sentencia de la Sala, cualquier parte podrá, en el plazo de tres meses a partir de dicha Sentencia, solicitar la remisión del asunto a la Gran Sala. En este caso, un Colegio de cinco jueces de la Gran Sala decidirá si acepta o no la solicitud examinando si la cuestión presenta una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus Protocolos o una cuestión importante de carácter general. Esta decisión no precisa motivación alguna y no puede ser revisada. El reexamen es excepcional y tiende a garantizar la calidad y la coherencia de la jurisprudencia europea y permitir la revisión de los asuntos más importantes<sup>25</sup>.

La sentencia de una Sala se convierte en definitiva al expirar el plazo de tres meses, o antes, si las partes manifiestan no tener intención de solicitar la revisión a la Gran Sala o si el colegio de cinco jueces rechaza la petición<sup>26</sup>. Todas las sentencias son definitivas y vinculantes para los Estados implicados. Por otro lado, el Comité de Ministros del Consejo de Europa es el responsable de controlar la ejecución de las sentencias por lo que le incumbe la verificación de si los Estados que han sido condenados por vulnerar el Convenio han adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones, específicas o generales, derivadas de la sentencia del Tribunal.

#### D) El examen de las condiciones de admisibilidad de la demanda

La eficacia del recurso individual está limitada por el examen por parte del Tribunal de las condiciones de admisibilidad de la demanda. Teniendo en cuenta que el mecanismo instaurado por el Convenio tiene un carácter subsidiario respecto a las jurisdicciones internas<sup>27</sup> resulta esencial la labor del Tribunal en este sentido al igual que la existencia de mecanismos internos efectivos que garanticen la protección de los derechos humanos.

Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de los recursos internos, tal como se entiende según los principios de Derecho internacional generalmente reconocidos. Las condiciones de admisibilidad vienen establecidas en el artículo 35 del Convenio y, solamente a efectos sistemáticos, son las siguientes:

##### a) Condiciones formales:

El agotamiento de los recursos internos encuentra su fundamento en el carácter subsidiario del sistema de protección creado por el Convenio ya que resulta lógico que los Estados puedan constar con otra posibilidad de corregir las eventuales violaciones de los derechos humanos. Las instituciones nacionales sólo deben intervenir en el caso

---

<sup>24</sup> Vid. artículo 79 del Reglamento del Tribunal.

<sup>25</sup> Vid. artículo 44.1 del CEDH.

<sup>26</sup> Vid artículo 44.2 del CEDH.

<sup>27</sup> Vid. artículo 13 del CEDH.

en que un Estado no haya cumplido con esa obligación<sup>28</sup>. No obstante, en ocasiones dicho requisito no se exige, por ejemplo, cuando se retrase en exceso o se demuestre que no es eficaz. Un segundo requisito, es el dejar transcurrir un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia definitiva<sup>29</sup>.

b) Condiciones materiales:

La compatibilidad con el CEDH debe analizarse en razón a los siguientes criterios:

-*Ratione temporis*: no cabe exigir responsabilidad internacional a un Estado hasta que éste haya ratificado el Convenio o el Protocolo de que se trate y se haya verificado su entrada en vigor. En este sentido, habrá de tenerse en cuenta las reservas efectuadas por los Estados en el momento de expresar su consentimiento para quedar vinculados por el Convenio.

-*Ratione loci*: el artículo 1 del Convenio dispone que las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I ampliando así el concepto de territorio nacional. Sin embargo, en la Decisión de 12 de diciembre de 2001 interpuesta por *Bankovic y otros c. 17 Estados miembros del C. de Europa y de la OTAN*, la que la Gran Sala estimó que la participación en los bombarderos aéreos de la OTAN en marzo de 1999 sobre Yugoslavia-Kosovo no dio lugar a responsabilidad de los Estados,

-*Ratione personae*: de acuerdo al artículo 34 del Convenio, cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima directa de una violación del Convenio o que tenga interés personal pueda presentar una demanda contra un Estado Parte. El concepto de víctima es independiente de la nacionalidad de la persona. Sin embargo, no caben en el sistema las denominadas “*actio popularis*”, las imputaciones genéricas o en nombre de un grupo indeterminado de la población, sino que, quien alega la vulneración del Convenio debe haber sido directamente afectado por la vulneración que invoca<sup>30</sup>.

-*Ratione materiae*: son demandas incompatibles por razón de la materia aquellas en las que se plantean alegaciones que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del Convenio o de sus Protocolos como también en las que existe una falta manifiesta de fundamento de la demanda y las demandas abusivas, esencialmente idénticas o ya sometidas a otras instancias internacionales.

## V. LA REFORMA DE LA REFORMA. EL PROTOCOLO N° 14 AL CEDH.

El Protocolo n° 11 vino a simplificar el mecanismo de control acortando la duración del procedimiento y reforzando su carácter jurisdiccional al suprimir la cláusula facultativa y la función *cuasi jurisdiccional* del Comité de Ministros. Este Protocolo, mejoró también la visibilidad del Tribunal y la eficacia del sistema con

---

<sup>28</sup> Vid. MORTE GÓMEZ, C., *op. cit.*, p. 55.

<sup>29</sup> Vid. artículo 35.1 del CEDH.

<sup>30</sup> En el asunto *Conka c. Bélgica*, la Liga de Derechos Humanos fue excluida del procedimiento al no ser considerada víctima con ocasión de la detención y expulsión de personas de origen zingaro de Bélgica hacia Eslovaquia. A juicio del Tribunal, la Liga podía representar a los demandantes junto al abogado designado pero no constituirse ella misma en víctima de las violaciones alegadas, vid. asunto *Conka c. Bélgica*, n° 51564/99, Decisión de 13 de marzo de 2001. Tampoco se reconoció la condición de víctima a los demandantes en el caso *Segi y otros y Gestoras por-amparada y otros c. los 15 Estados de la Unión Europea*, n° 6422/02 y 9916/02, Decisión de inadmisión de 23 de mayo de 2002.

objeto de hacer frente a la avalancha de demandas generada por la ampliación del Consejo de Europa<sup>31</sup>. Así, por ejemplo, en el año 2003, mediante ciertas medidas de racionalización del trabajo se examinaron 1.500 demandas, cuando se reciben 2.300 cada mes. Este fenómeno proviene no sólo de la adhesión de nuevos Estados, sino también de un aumento generalizado del número de demandas ya que no hay que olvidar que los trece Estados que se han adherido a la Organización después de 1994, fecha en la que se abrió a la firma el Protocolo nº 11, representan más de 240 millones de individuos más que quedan protegidos por las disposiciones del Convenio. En 2004, el sistema cubría a 800 millones de personas. En resumen: el sistema era víctima de su propio éxito, pero la eficacia y credibilidad del sistema estaban amenazadas.

La sobrecarga de trabajo del Tribunal era perceptible en dos planos diferentes; por un lado, muchas de las denuncias individuales (más del 90%) eran declaradas inadmisibles y su análisis no desembocaba en una decisión sobre el fondo; de otro, sucedía que un gran número de demandas tenían su origen en la misma causa estructural y de lo único que se trataba era de repetir la sentencia precedente (sentencias *piloto*)<sup>32</sup>. Estadísticas lo demuestran: en 2003, se declararon inadmisibles 17.270 demandas y sólo 753 fueron admitidas. Como se puede observar, la mayoría de las denuncias terminaron en una decisión de inadmisibilidad (el 96%); sobre el resto, el Tribunal dictó 703 sentencias de las cuales, casi el 60%, se referían a supuestos idénticos. En 2005, se presentaron 45.000 demandas de las que sólo finalizaron 28.570. El retraso a fecha de 1 de abril de 2006 es de 82.600 asuntos pendientes pues sólo en lo que va de año se han enviado 10.700 y se prevé que alcanzarán la cifra de 60.000.

En noviembre de 2000, en la Conferencia que se celebró en Roma con ocasión del 50 aniversario de la firma del CEDH, se constató que la eficacia del sistema presentaba graves dificultades. Se encargó entonces a un Grupo de Evaluación el análisis sobre la forma de mejorar el sistema de forma paralela a otro Grupo de Reflexión en el seno del Comité de Ministros del Consejo de Europa ante quien presentan sus conclusiones bajo la forma de un nuevo Protocolo. Se abrió así un periodo dedicado a reflexionar acerca de la necesidad de emprender la reforma de la reforma con objeto de asegurar la plena eficacia del sistema de control instaurado por el Convenio mediante la adopción de ciertas medidas<sup>33</sup> ante la constatación de que un gran número de las demandas que llegaban a Estrasburgo debían haber sido resueltas por las jurisdicciones internas conforme al principio de subsidiaridad.

Resultado de lo anterior fue la elaboración del Protocolo nº 14 dirigido a garantizar la eficacia a largo plazo del TEDH optimizando el filtro y el tratamiento de las demandas así como a mejorar la ejecución de las sentencias. Este Protocolo de enmienda quedó abierto a la firma el 13 de mayo de 2004 y su entrada en vigor se hace depender de la ratificación de todos los Estados Partes. En la actualidad ha sido ratificado por 44 Estados y firmado únicamente por dos. España lo ha ratificado el 15 de marzo de 2006.

Evidentemente, la eficacia del sistema de protección colectivo exige la adopción de diversas medidas a nivel nacional entre las que destacan, una rápida adopción del

---

<sup>31</sup> Los dos órganos dictaron 38.389 sentencias y decisiones en 44 años y desde la entrada en vigor del nuevo Tribunal, ha habido 61.633, sólo en cinco años.

<sup>32</sup> Vid. « Allocution de M. Luzius Wildhaber », *L'amélioration des recours internes avec un accent particulier sur les cas de durée déraisonnable des procédures*, Atelier organisé à l'initiative de la Présidence polonaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 2006, p. 11.

<sup>33</sup> Vid. *Garantir l'efficacité de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Recueil de textes, Conseil de l'Europe, 2004.

Protocolo nº 14<sup>34</sup> y la aplicación de diversas Recomendaciones del Comité de Ministros. Como ejemplo práctico de las medidas que pueden ser adoptadas para reforzar la capacidad de los sistemas jurídicos nacionales en la protección de los derechos humanos, son la Recomendación 2004 (4) sobre la enseñanza universitaria y la formación profesional del convenio europeo de derechos humanos y su jurisprudencia, que deberían estar incluidas en los programas comunes de los diplomas jurídicos y en la formación profesional de los magistrados, procuradores y abogados y en todas aquellas personas responsables de la aplicación de la ley, más en concreto, la policía, las fuerzas de seguridad y el personal penitenciario; la Recomendación 2004 (5) sobre la verificación de la compatibilidad de los proyectos de ley, leyes en vigor y prácticas administrativas con las normas del Convenio europeo de derechos humanos cuyo objeto es prevenir las posibles vulneraciones del CEDH evitando así nuevos litigios ante el Tribunal de Estrasburgo y la Recomendación 2004 (6) sobre el perfeccionamiento de los recursos internos<sup>35</sup>

Igualmente en el ámbito nacional, los Estados deberán reforzar el principio de subsidiaridad que establece la obligación de proteger los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de cada Estado. Son las jurisdicciones nacionales a quienes les corresponde en primer lugar la prevención de las violaciones del Convenio y la reparación pertinente. En caso de que los Estados aplicaran las anteriores medidas, se aliviaría la presión ejercida por la creciente avalancha de demandas planteadas ante el Tribunal.

Por otro lado, la rápida ejecución de las sentencias va a incidir también. Pensemos que si no se soluciona un problema estructural en un Estado, los individuos van continuar enviando denuncias ante el Tribunal. Por lo que se refiere al procedimiento, era también necesario dar una mayor eficacia al sistema de filtro de las demandas que era, precisamente, en donde el sistema se quedaba bloqueado.

Las propuestas planteadas y posteriormente desechadas fueron varias: crear “Tribunales regionales de primera instancia” con el consiguiente riesgo de crear una jurisprudencia divergente y que suponían un importante aporte económico; que el Tribunal examinara “recursos prejudiciales”; conceder al Tribunal un poder discrecional para examinar o no la demanda; obligar al demandante a estar asistido por un abogado desde el momento de presentación de la demanda y establecer un órgano de filtro compuesto por personas que no formaran parte del Tribunal. Pero en este sentido, el Protocolo 14 es firme: la labor de filtro de las demandas deberá ser encomendada en el marco jurisdiccional del Tribunal y no existirán distintas categorías de jueces. Este Protocolo no reforma el sistema, sino que únicamente modifica su funcionamiento más que su estructura.

En conclusión, las principales innovaciones que aporta el nuevo Protocolo son las siguientes:

- En los asuntos manifiestamente inadmisibles, las decisiones de inadmisibilidad adoptadas actualmente por un Comité de tres jueces, serán examinadas por un Juez

---

<sup>34</sup> Los Estados miembros del Consejo de Europa se comprometieron a ratificar el nuevo Protocolo antes del mes de mayo de 2006 ya que la rápida entrada en vigor es parte de su eficacia, vid. IMBERT, P-H., “Mise en oeuvre des Recommandation du Comité des Ministres sur l’application de la Convention au niveau interne et de la Déclaration ‘Assurer l’efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l’Homme aux niveaux national et européen”, *La réforme du système européen des droits de l’homme, Actes du séminaire de haut niveau*, Oslo, 18 octobre 2004, p. 33. Evidentemente, esa previsión no se ha cumplido.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

único ayudado por Relatores que no sean miembros del Tribunal con objeto de aumentar la capacidad de filtro del Tribunal<sup>36</sup>.

- Los Comités de tres jueces tienen una nueva competencia además de la que ya poseen que les permite emitir una Sentencia cuando la cuestión planteada haya sido ya objeto de una jurisprudencia consolidada. Así, por ejemplo, en los casos en los que se presente una misma deficiencia de carácter estructural a nivel nacional se propone que sea declarado inadmisibles por un Comité de tres jueces en vez de la Sala de siete jueces en el marco de un procedimiento simplificado<sup>37</sup>.

- Se establece un nuevo criterio de admisibilidad con el fin de dotar al Tribunal de más rapidez según la cual, puede declarar inadmisibles los asuntos en los que el demandante no haya sufrido un perjuicio importante a condición de que el respeto de los derechos humanos no obligue al Tribunal a examinar el fondo del asunto y a no rechazar cualquier caso que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal interno. En los dos años posteriores a la entrada en vigor de este Protocolo, este criterio no podrá ser aplicado más que por las Salas y la Gran Sala<sup>38</sup>.

- Se consolida la práctica cada vez más frecuente que consiste en examinar al mismo tiempo la admisibilidad y el fondo de la demanda en vez de tratarlo separadamente<sup>39</sup>.

- En lo que se refiere a la ejecución de las sentencias, el Comité de Ministros tiene dos nuevas posibilidades. En primer lugar, puede solicitar que el Tribunal se pronuncie sobre la interpretación de una sentencia. En segundo término, cuando un Estado demandado rechace conformarse a una sentencia, el Comité de Ministros puede entablar un procedimiento ante el Tribunal para obtener una decisión a fin de saber si el Estado ha cumplido o no con su obligación de ejecución de la sentencia<sup>40</sup>.

Por lo que se refiere a los jueces, la principal modificación es el establecimiento de un mandato único de nueve años en vez del mandato actual de seis años renovable. Además, el nuevo art. 59 dispone que la Unión Europea podrá adherirse al CEDH<sup>41</sup>.

España no plantea grandes problemas en el funcionamiento del sistema, el número de demandas es relativamente bajo si se compara con otros Estados y la gravedad de los asuntos tampoco es preocupante<sup>42</sup>. La anterior situación se debe a dos factores: en primer lugar al hecho de que nuestro sistema jurídico cumple de modo aceptable con el principio de subsidiaridad ya que las violaciones del Convenio, que los son también de la Constitución, se reparan en lo posible a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En segundo término, debemos observar también que el sistema no es tan conocido como en otros países de nuestro entorno como pueden ser, Francia, Italia o Reino Unido a causa de la escasa divulgación sobre la existencia de este

---

<sup>36</sup> Vid. nuevo artículo 26, 27 24.1 y 26.3.

<sup>37</sup> Vid. artículo 28.1 b) modificado.

<sup>38</sup> Vid. artículo 35.

<sup>39</sup> Vid. artículo 29.1 modificado.

<sup>40</sup> Vid. nuevo artículo 46. 4 y 5.

<sup>41</sup> Vid. artículo 23.1 modificado.

<sup>42</sup> Recientemente, la Asamblea Parlamentaria puso de relieve cómo las deficiencias estructurales de los sistemas judiciales de Italia, Rusia y Ucrania eran motivo de reiteradas violaciones del CEDH y constituían “una grave amenaza del principio de la primacía del derecho”. La duración excesiva de los procesos en Italia, en donde la mayoría duran más de 10 años, o la prolongación de la detención provisional en centros de detención superpoblados en Rusia así como la ausencia de ejecución crónica o la anulación de las decisiones judiciales y problemas similares en Ucrania, son causa de la llamada de atención por parte de la Asamblea Parlamentaria que insta a los citados Estados a crear mecanismos internos que permitan la rápida ejecución de las sentencias del TEDH, vid. *Resolución 1516 (2006)* de 26 de octubre, pár. 5.

importante recurso que garantiza en el plano internacional la protección de los derechos humanos.