

¿Qué hacer para asegurar la
eficacia del sistema de control
judicial del convenio europeo de
derechos humanos? Las
propuestas del *grupo de sabios*

Gil Carlos Rodríguez Iglesias

Catedrático de Derecho internacional (UCM);
Cátedra Jean Monnet de Derecho comunitario europeo;
Ex Presidente del TJCE

SUMARIO

EL OBJETO DEL INFORME

LAS PROPUESTAS DE REFORMA PRESENTADAS

LA CREACIÓN DE UN NUEVO ÓRGANO JUDICIAL ENCARGADO DE FIL-
TRAR LOS RECURSOS INDIVIDUALES

EL DESPLAZAMIENTO DE UNA PARTE DEL CONTENCIOSO HACIA TRI-
BUNALES INTERNOS

CONSIDERACIONES FINALES

Agradezco a los directores de la Revista que me hayan invitado a utilizar esta tribuna para abordar el tema del futuro del sistema de control judicial del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la luz de las propuestas de modificación del *Grupo de Sabios* nombrado a tal efecto por el Comité de Ministros del Consejo de Europa que he tenido el honor de presidir¹ (en adelante «el Grupo»).

El Informe del Grupo, finalizado en noviembre de 2006, se inscribe en el contexto de las reflexiones sobre la reforma del mecanismo de control del Convenio que vienen desarrollándose de modo continuo casi desde el mismo momento en que, sobre la base del Protocolo núm. 11, se suprimió la Comisión Europea de Derechos Humanos y se reforzó el carácter judicial del sistema transformando al Tribunal en un órgano de funcionamiento permanente y abriendo el acceso directo al mismo a las personas físicas, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de particulares. Esas reflexiones han dado lugar a partir del año 2000 y sobre todo en 2004 a distintas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y a la conclusión del Protocolo núm. 14, que aún no ha entrado en vigor.

Mi propósito es hacer una breve presentación del Informe, comentando los aspectos del mismo que me parecen más significativos.

EL OBJETO DEL INFORME

El Grupo entendió que, de acuerdo con el mandato definido por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros definido en la cumbre de Varsovia², sus reflexiones y sus propuestas deberían tener por objeto modificaciones de orden estructural del sistema jurisdiccional dirigidas a asegurar la eficacia a largo plazo de dicho sistema³.

¹ En la reunión celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa decidieron establecer un Grupo de Sabios a fin de «examinar la cuestión de la eficacia a largo plazo del mecanismo de control del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluidos los efectos iniciales del protocolo núm. 14 y demás decisiones adoptadas en mayo de 2004» y de «presentar propuestas más allá de estas medidas, conservando no obstante la filosofía de base subyacente al Convenio». El Grupo fue nombrado el 14 de septiembre y se constituyó el 18 de octubre del mismo año. Presentó un informe provisional al Comité de Ministros en mayo de 2006 y entregó su informe final el 15 de noviembre de 2006 *Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres/Reporto f the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, Consejo de Europa, Estrasburgo, noviembre 2006. El Informe fue presentado al Comité de Ministros en la sesión celebrada el 17 de enero de 2007.

² Ver nota anterior.

³ A este respecto se distingue en particular del Informe presentado en diciembre de 2005 por Lord Wolf, miembro del Grupo, en virtud de un mandato anterior: *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights/Étude des méthodes de travail – Cour européenne des droits de l'homme*, Consejo de Europa, Estrasburgo, diciembre 2005.

¿QUÉ HACER PARA ASEGURAR LA EFICACIA DEL SISTEMA DE CONTROL...

Por otra parte consideró que no debía cuestionar el modelo de protección jurisdiccional consagrado por el Convenio y sus protocolos, uno de cuyos elementos esenciales está constituido por el recurso individual. Por ello en el Informe se excluye expresamente la posibilidad de dar al Tribunal discrecionalidad para examinar un asunto transponiendo el modelo del *certiorari* del Tribunal Supremo de Estados Unidos, ya que, en nuestra opinión, semejante transposición afectaría substancialmente al derecho al recurso individual y sería, por consiguiente, incompatible con la «filosofía de base» del Convenio, expresamente mencionada en definición del mandato del Grupo.

La necesidad de respetar el contenido esencial del derecho al recurso individual condicionaba decisivamente el posible contenido del Informe, ya que es precisamente el aumento exponencial del número de recursos individuales el elemento determinante de la grave amenaza que pesa sobre la eficacia del sistema e incluso sobre su subsistencia. A este respecto el Informe destaca que 90% de los recursos son declarados inadmisibles y que, a finales de septiembre de 2006, había 89.000 asuntos pendientes ante el Tribunal y subraya que esta explosión del contencioso ha dado lugar a una grave situación que, a pesar de las distintas medidas adoptadas por el Tribunal, puede deteriorarse aún más, de tal modo que el sistema podría derrumbarse. En estas condiciones es claro que las propuestas más importantes del proyecto tienen esencialmente por objeto hacer frente a este problema fundamental.

Otro elemento condicionante del planteamiento general del Informe era la existencia de un nuevo Protocolo, el Protocolo núm. 14, que ya introducía algunas modificaciones con la misma finalidad⁴ y que, en el momento del comienzo de los trabajos del Grupo, había sido ya firmado y ratificado por la mayoría de los Estados miembros, pero no por todos. Curiosamente el mandato del Grupo incluía el examen «de los efectos iniciales» del Protocolo 14, misión imposible dado que el Protocolo no estaba –ni está– aún en vigor. Por otra parte, de acuerdo con el referido mandato, el Grupo debía presentar propuestas que fueran «más allá» del Protocolo 14.

En el Informe se señala que los efectos de la entrada en vigor del Protocolo 14 no podrán ser definitivamente evaluados hasta después de un cierto período de aplicación, pero que resulta previsible que las reformas introduci-

⁴ En efecto, en el Preámbulo de dicho Protocolo se motivan las reformas que establece «considerando que es necesario y urgente modificar determinadas disposiciones... a fin de mantener y reforzar la eficacia a largo plazo del sistema de control en razón principalmente del aumento continuo de la carga de trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Ministros». Entre las innovaciones introducidas, cabe destacar la previsión de una nueva formación de «juez único», competente para declarar inadmisibles o archivar una demanda cuando esa decisión pueda tomarse sin examen complementario, y el establecimiento de una nueva causa de inadmisibilidad: cuando el Tribunal estime que el demandante no ha sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos garantizados por el Convenio y sus protocolos exija un examen del fondo y a condición de que no se rechace por este motivo ningún asunto que no haya sido examinado por un tribunal interno.

das, de cuya aplicación el Tribunal espera un aumento de productividad de 20 a 25%, serán insuficientes. El Informe toma este Protocolo como punto de partida de sus propias propuestas de reforma.

Cuando el Informe se concluyó y se entregó, en noviembre de 2006, había razones para el optimismo, ya que todos los Estados miembros habían ratificado el Protocolo, con la única excepción de Rusia, que lo había firmado y había iniciado el procedimiento para su ratificación. Sin embargo en enero de 2007 la ratificación ha sido rechazada por la *Duma*, lo que abre nuevas incógnitas sobre la entrada en vigor del Protocolo y ensombrece las perspectivas de reforma del Tribunal.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA PRESENTADAS

En función de estos elementos, el Grupo consideró que debía presentar propuestas susceptibles de liberar al Tribunal de un gran número de asuntos que no deberían distraerle de su función esencial de garante de los derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no debería dedicar una gran parte de su trabajo a examinar la admisibilidad de numerosos recursos individuales –en realidad a declararlos inadmisibles– ni a resolver asuntos de carácter repetitivo, que también son muy abundantes, sino que debería poder concentrar sus esfuerzos en el control del respeto de los derechos humanos por los Estados miembros, en la definición de principios y estándares comunes en materia de protección de los derechos humanos y en la determinación del nivel de protección mínima que debe ser imperativamente respetado.

A partir de estas premisas, en el Informe se proponen una serie de medidas de distinto tipo que, conjuntamente, deberían hacer posible el funcionamiento eficaz del sistema. Las propuestas no se refieren exclusivamente al funcionamiento del sistema de control jurisdiccional establecido por el Convenio, sino que también contemplan acciones descentralizadas en los Estados miembros. A este respecto el Informe subraya que el principio de subsidiariedad constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de protección de los derechos humanos en Europa y que los recursos internos, que constituyen la primera frontera para la defensa del Estado de Derecho y de los derechos humanos, deben ser efectivos y bien conocidos por los ciudadanos. Los jueces nacionales son los primeros encargados de tutelar los derechos reconocidos por el Convenio y algunas propuestas contenidas en el Informe están dirigidas a reforzar esta función de los órganos jurisdiccionales internos.

Las propuestas del informe se articulan en diez apartados reagrupados en cuatro categorías.

El primer grupo de propuestas se refiere a *la estructura y la modificación del mecanismo jurisdiccional*. Pertenecen a esta categoría las propuestas incluidas en el apartado núm. 1 (*flexibilización del procedimiento de reforma del mecanismo*

jurisdiccional) y en el núm. 2 (*establecimiento de un nuevo mecanismo de filtrado judicial*).

La primera de estas propuestas pretende hacer posible la adaptación del sistema judicial a nuevas circunstancias introduciendo modificaciones a través de un procedimiento más sencillo que el exigido para la reforma del Convenio. Tomando como modelo las normas y la experiencia de la Unión Europea, se propone una reforma de la Convención que permita al Comité de Ministros modificar, mediante resoluciones adoptadas por unanimidad y con la aprobación del Tribunal, las disposiciones relativas al mecanismo jurisdiccional, excluyendo no obstante esta posibilidad en relación con aquellas disposiciones que definen los elementos esenciales institucionales, estructurales y de organización del sistema judicial del Convenio, es decir la institución del Tribunal, sus competencias y el estatuto de sus miembros.

La segunda propuesta, que es la de mayor alcance estructural, será objeto más adelante de un comentario separado.

El segundo grupo de propuestas, relativas a *las relaciones entre el Tribunal y los Estados partes en el Convenio*, comprende los apartados número 3 (*fortalecimiento de la autoridad de la jurisprudencia del Tribunal en los Estados parte mediante una amplia difusión de las principales sentencias*), 4 (*Modalidades de cooperación entre el Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales – Dictámenes consultivos*), 5 (*Refuerzo de las vías de recurso internas para la reparación de las violaciones del Convenio*), 6 (*Concesión de una satisfacción equitativa*) y 7 (*procedimiento de «sentencia piloto»*, cuya utilización se recomienda). Las propuestas más significativas de este grupo son las del apartado núm. 5 y sobre todo las del núm. 6, que serán comentadas separadamente. En cuanto a la propuesta de una nueva modalidad de dictámenes consultivos a solicitud de órganos jurisdiccionales nacionales, me parece importante subrayar que, como se pone expresamente de manifiesto en el informe, no se trata en modo alguno de reproducir el sistema de cuestiones prejudiciales existente en el derecho comunitario europeo, sino de hacer posible que las más altas jurisdicciones nacionales (tribunales de última instancia o constitucionales) soliciten al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se pronuncie sobre cuestiones de principio o de interés general relativas a la interpretación del Convenio o de sus protocolos, sin que el Tribunal esté obligado a emitir el dictamen solicitado. Se trata, por tanto, de una posibilidad más bien excepcional. De otro modo la medida preconizada podría tener un resultado contraproducente en relación con la carga de trabajo del Tribunal.

En el tercer grupo de propuestas, relativas a *los medios alternativos o complementarios a la solución jurisdiccional*, se recomienda, por una parte (apartado núm. 8), fomentar el recurso a los *arreglos amistosos y la mediación* a nivel nacional o del Consejo de Europa cuando un asunto admisible se preste a semejante solución, precisándose no obstante que no puede imponerse a las partes la utilización de esos medios, que siempre ha de estar supeditada a su acuerdo. Por otra parte se recomienda (apartado núm. 9) *la ampliación de las funciones del Comisario de derechos humanos*, que podría reaccionar de

forma activa a las informaciones resultantes de una decisión del Tribunal que constata violaciones graves de los derechos humanos, prestar apoyo a los mecanismos de mediación existentes en los Estados miembros y desarrollar aún más su cooperación con los mediadores o defensores del pueblo nacionales y otras instituciones relevantes en materia de derechos humanos. El Grupo consideró que estas medidas podrían contribuir a alejar del Tribunal un número importante de asuntos sin merma para la protección de los derechos humanos.

Finalmente, la última parte del informe, relativa al *estatuto institucional del Tribunal y de los Jueces*, contiene un único apartado, el núm. 10 (*la dimensión institucional del mecanismo de control*), en el que se formulan una serie de recomendaciones dirigidas a asegurar a largo plazo la calidad y la eficacia del mecanismo jurisdiccional y la independencia del Tribunal y de los jueces. Se trata del establecimiento de un sistema de seguridad social para los jueces, del examen previo de las calificaciones profesionales y conocimientos lingüísticos de los candidatos, de la reducción del número de jueces para adaptarlo a las necesidades funcionales del Tribunal⁵ y a la necesidad de velar por la coherencia de la jurisprudencia, y, por último, de dotar al Tribunal de una amplia autonomía de funcionamiento en materia presupuestaria y administrativa.

Desde mi punto de vista, tres de los diez apartados que acabo de mencionar merecen ser especialmente destacados: se trata de los números 2, 5 y 6, a los que se hará referencia a continuación.

LA CREACIÓN DE UN NUEVO ÓRGANO JUDICIAL ENCARGADO DE FILTRAR LOS RECURSOS INDIVIDUALES

Esta propuesta, la más importante en lo que a la estructura del mecanismo jurisdiccional se refiere, está desarrollada en el apartado 2 (párrafos 51 a 65 del Informe) y está dirigida a conseguir el doble objetivo de liberar al Tribunal de un gran número de recursos para que pueda concentrarse en su función esencial y, al mismo tiempo, a asegurar que los recursos que el Tribunal deje de conocer puedan ser objeto de una decisión judicial rodeada de todas las garantías necesarias.

A tal efecto se propone la creación de un *Comité Judicial* agregado al Tribunal, pero distinto de él. Éste nuevo órgano judicial sería competente para

⁵ Esta recomendación debe ser puesta en relación con la propuesta de creación de una nueva instancia de filtrado, el Comité Judicial, que debería estar compuesta por un número de jueces inferior al de Estados miembros. Se trata de una propuesta que ha suscitado de inmediato manifestaciones de rechazo, lo que no es sorprendente, ya que cuestiona la correlación entre el número de altas partes contratantes y el de los jueces del Tribunal, que muchos consideran una suerte de principio de derecho natural. Personalmente confío en que el hecho de que el Grupo haya llamado la atención sobre este punto contribuya a suscitar una reflexión sobre este pretendido principio, que, desde mi punto de vista, no se apoya en fundamentos racionales sólidos.

¿QUÉ HACER PARA ASEGURAR LA EFICACIA DEL SISTEMA DE CONTROL...

conocer de cualquier recurso que plantee problemas de admisibilidad y de cualquier asunto susceptible de ser declarado manifiestamente bien fundado o desprovisto de fundamento sobre la base de una jurisprudencia bien establecida del Tribunal. En los casos en que fuere competente para resolver sobre el fondo del asunto, asumiría así mismo todas las competencias del Tribunal en materia de concesión de una satisfacción equitativa. Para evitar que esta reforma tenga el efecto no deseado de complicar la tarea del Tribunal, en vez de aligerarla, se propone que las decisiones del Comité Judicial no sean nunca susceptibles de recurso ante el Tribunal. Este podría, sin embargo, con carácter excepcional, reexaminar cualquier decisión adoptada por el Comité Judicial. La iniciativa del reexamen correspondería al presidente del Tribunal o al presidente del Comité Judicial, que, según la propuesta, sería un juez del Tribunal designado por éste para un período determinado.

Los miembros del Comité Judicial serían jueces que reuniesen todas las garantías de independencia y todas las condiciones exigidas para el ejercicio de funciones judiciales. Se propone además que sus calificaciones profesionales y sus conocimientos lingüísticos sean evaluados por el propio Tribunal antes de su elección por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. El Informe prevé que el número de miembros del Comité Judicial debería ser inferior al de Estados miembros y sería determinado y, en su caso, modificado, por el Comité de Ministros.

El Comité Judicial actuaría normalmente en formaciones de tres jueces. Sin embargo, se propone contemplar igualmente la actuación de un juez único para asuntos manifiestamente inadmisibles, como está ya previsto para el Tribunal en el Protocolo núm. 14.

En el orden institucional y administrativo, el Comité Judicial estaría bajo la autoridad del Tribunal y debería apoyarse en la Secretaría de éste. Sería útil que dispusiera de una sección de la Secretaría que le estuviese especialmente afectada, pero se recomienda evitar una separación rígida a fin de poder asegurar un aprovechamiento óptimo de los recursos humanos al servicio de los dos órganos jurisdiccionales. La Secretaría común estaría encargada del estudio preliminar y la preparación de los asuntos, como en la actualidad, pero además debería someter cada demanda al órgano jurisdiccional que considerase competente, aunque, naturalmente, esta apreciación no vincularía al Tribunal ni al Comité Judicial. El Comité debería remitir al Tribunal un asunto que fuera de la competencia de éste, pero también podría hacerlo si estimare que el asunto plantea cuestiones que merecerían la atención del Tribunal. Éste siempre estaría facultado para decidir resolver un asunto de la competencia del Comité en interés de la mejor administración de justicia, por ejemplo por razones de economía de procedimiento.

EL DESPLAZAMIENTO DE UNA PARTE DEL CONTENCIOSO HACIA TRIBUNALES INTERNOS

Las propuestas recogidas en los apartados 5 y 6 tratan de reforzar el carácter

subsidiario del mecanismo de control previsto por el Convenio atribuyendo a los órganos jurisdiccionales nacionales funciones suplementarias en materia de reparación de daños causados como consecuencia de la violación de derechos protegidos por el Convenio sin que ello afecte a la función de garantía que incumbe al Tribunal europeo. La aplicación de las medidas propuestas debería tener como consecuencia no sólo la reducción del número de asuntos a resolver por el Tribunal, sino además el refuerzo de la efectividad de la tutela judicial de los derechos reconocidos por el Convenio al mejorar los procedimientos de reparación de los daños causados por la violación de esos derechos.

La primera de estas propuestas toma como punto de partida la Recomendación (2004) 6 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mejora de los recursos internos, en la cual el Comité dirigía a los Estados tres recomendaciones: asegurarse mediante un seguimiento continuo de la existencia de recursos internos efectivos para cualquier persona que alegue de forma defendible una violación del Convenio, de tal modo que sea posible llegar a una decisión sobre la pretensión invocada y a una reparación apropiada de cualquier violación constatada; reexaminar, a raíz de sentencias del Tribunal que revelen deficiencias estructurales o generales, la efectividad de los recursos internos existentes y, en su caso, establecer recursos efectivos para evitar que lleguen al Tribunal asuntos repetitivos; prestar una atención particular a la existencia de recursos efectivos en caso de alegación defendible de duración excesiva de los procedimientos jurisdiccionales.

Lo que se propone en el Informe es prácticamente que se haga obligatoria, en virtud de disposiciones convencionales expresas y precisas, la adopción, por los Estados miembros, de las medidas preconizadas en esta recomendación del Comité de Ministros, precisando además que las disposiciones que los Estados miembros adopten a tal efecto deben respetar ciertos criterios uniformes que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal.

La segunda propuesta es más innovadora. Se trataría de modificar el artículo 41 del Convenio a fin de reenviar, en principio, al Estado afectado la determinación de la cuantía de la compensación en los casos en los que el Tribunal –o, en su caso, el Comité Judicial– habiendo constatado una violación del Convenio, estime que la víctima debe recibir una compensación.

El objetivo que inspira esta propuesta es el de liberar al Tribunal –y al Comité Judicial– de tareas que podrían ser asumidas de modo más eficaz por instancias nacionales, por ejemplo en casos en los que la complejidad de los hechos hace necesaria la realización de informes periciales o la práctica de pruebas. Para evitar que el reenvío en cuestión no conduzca a dificultades procedimentales para la víctima o a una insoportable prolongación de los procedimientos, la propuesta incluye los siguientes elementos: el Tribunal europeo –o, en su caso, el Comité Judicial– estaría facultado para pronunciarse sobre la satisfacción equitativa si lo considera necesario para la protección efectiva de la víctima; en caso de reenvío al Estado, éste debería cumplir su obligación de reparación en el plazo que le fuere impartido por el

¿QUÉ HACER PARA ASEGURAR LA EFICACIA DEL SISTEMA DE CONTROL...

Tribunal o por el Comité Judicial; cada Estado debería designar un órgano judicial único competente para el contencioso relativo a la determinación de la reparación⁶; el desarrollo del procedimiento no debería ser obstaculizado por formalidades superfluas ni por gastos o tasas irrazonables; la determinación de la cuantía de la compensación debería conformarse a los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal; finalmente, la decisión nacional podría ser impugnada ante el Tribunal europeo o, en su caso, ante el Comité Judicial.

El Grupo consideró que este último elemento de la propuesta constituye una garantía indispensable a pesar de que implique la posibilidad de un «regreso» de casos al Tribunal. Ahora bien, a largo plazo, la reforma debería tener un impacto positivo, ya que su puesta en práctica debe tener como consecuencia que exista en cada Estado miembro un procedimiento apropiado de determinación de la cuantía de la compensación por violaciones del Convenio declaradas por sentencia del Tribunal, lo que en la mayoría de los casos debería hacer innecesaria una nueva intervención de éste.

CONSIDERACIONES FINALES

En mi condición de presidente del Grupo que ha elaborado el Informe, no me corresponde valorar las propuestas que en él se presentan, propuestas que he tratado de explicar poniendo énfasis en las que me parecen más significativas. Soy consciente de que la mayoría no son originales, ya que hace años que se debate el problema creado por el aumento de los recursos individuales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en el marco de ese debate, casi todas las soluciones concebibles han sido planteadas. Confío en que se preste una especial atención a las recomendadas en nuestro Informe y que éste resulte útil para impulsar medidas de reforma que aseguren la supervivencia de un mecanismo de control judicial supranacional que, a mi juicio, constituye un gran progreso.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa tiene el Informe en su agenda de la reunión del próximo mes de mayo y se espera que tome alguna decisión basada en él. De todos modos la experiencia pone de manifiesto que los procesos de reforma del Convenio Europeo de Derechos Humanos son laboriosos y de larga duración. Conviene, pues, que el proceso se ponga pronto en marcha.

⁶ En mi opinión el Estado podría y debería en primer lugar indemnizar a la víctima en virtud de una decisión administrativa, recurrible ante el órgano judicial único competente. Este punto no está precisado en el Informe.