

76
Estudios de Derecho Judicial

155 - 2009

DERECHO PENAL
EUROPEO.
JURISPRUDENCIA
DEL TEDH. SISTEMAS
PENALES EUROPEOS



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN JUDICIAL

R. 62439

(COMUNICACIÓN)
EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS
HUMANOS: ÓRGANO Y PROCEDIMIENTO

Argelia Queralt Jiménez
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ÓRGANO Y PROCEDIMIENTO

SUMARIO: I. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. II. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA. 1. Un sistema de garantía plenamente jurisdiccional. 2. El Tribunal Europeo en el siglo XXI. III. EL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO: EL ÓRGANO JUDICIAL. 1. Los jueces del TEDH. 2. Las formaciones del Tribunal. IV. EL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO: EL PROCEDIMIENTO. 1. Consideraciones generales. 2. Principios aplicables al procedimiento. 3. El procedimiento ante la Sala. A) La admisión de la demanda. B) El examen contradictorio ante la Sala, el arreglo amistoso y la posible inhibición de la Sala. C) Las medidas cautelares. D) La sentencia de Sala. 4. El examen ante la gran Sala. V. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO. VI. LA SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO.

I. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950, fue el primer

gran resultado de los trabajos del Consejo de Europa, organización internacional de carácter regional basada "en los valores espirituales y morales que son patrimonio común a los pueblos de los estados europeos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia" (1). El Convenio Europeo se convertía, como expresa su Preámbulo, en un medio imprescindible en el camino de construcción de una Europa democrática, basada en el estado de Derecho y en el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas.

Este tratado internacional multilateral contiene un catálogo de derechos individuales y políticos esencialmente y, además, un mecanismo de tutela jurisdiccional de tales derechos. El CEDH constituye, por voluntad de sus creadores, el núcleo esencial de derechos y libertades necesarios para el correcto desarrollo de las democracias existentes en los años 50. Por esta razón el CEDH asumió como propia la filosofía de las democracias occidentales, que se convirtió en el parámetro de funcionamiento del propio sistema de garantía europeo.

Además, con los años, con el objetivo de mantener vivo el Convenio, este catálogo de derechos originario ha sido complementado por posteriores Protocolos facultativos adicionales. Eso sí, al ser facultativos estos textos que incorporan derechos y libertades suplementarios son ratificados por los Estados que así decidan hacerlo y sólo a ellos vinculan las obligaciones que de los Protocolos se derivan. España, por ejemplo, desde que el pasado mes de diciembre ratificara el Protocolo núm. 13 es parte de todos estos instrumentos facultativos (2). Ahora bien,

(1) Preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa, aprobado en Londres el 5 de mayo de 1949.

(2) Para un conocimiento del contenido de los Protocolos Facultativos al CEDH y un seguimiento actualizado de sus ratificaciones, consúltese <http://conventions.coe.int>.

es el mecanismo de tutela previsto en el Convenio lo que ha hecho que este sistema deba considerarse único en su especie en todo el mundo: es un sistema de tutela internacional plenamente jurisdiccional al que los Estados y los particulares acceden en igualdad de condiciones para la defensa de los derechos y libertades convencionales.

II. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA

1. *Un sistema de garantía plenamente jurisdiccional*

El mecanismo de garantía contenido en el Convenio, como se acaba de decir, es un sistema internacional y subsidiario de protección de los derechos humanos. Esto significa que sólo cuando los sistemas internos de tutela de los derechos fallen podrá entrar en juego la garantía jurisdiccional europea.

Ahora bien, debe advertirse que el sistema previsto en el Convenio ha experimentado sucesivas reformas ya fuera para mejorar el procedimiento o para permitir a los particulares una mayor participación ante los órganos de garantía (3). Las reformas del CEDH se han producido a través de Protocolos de enmienda que a diferencia de los Protocolos facultativos antes mencionados, necesitan de la ratificación de todos los Estados parte para entrar en vigor y, consecuentemente, para que se produzca la reforma en ellos prevista. Actualmente, el sistema vigente es el que se puso en funcionamiento con la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1998 del Protocolo núm. 11 al CEDH.

El Protocolo de enmienda núm. 11 al CEDH pretendía, principalmente, hacer frente a tres grandes problemas: a) la gran acumulación de demandas con las que se habían visto sobrecar-

(3) Un estudio detallado sobre las reformas y demás cuestiones de procedimiento que se tratan en estas páginas se encuentra en A. QUERALT JIMÉNEZ, *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*, Valencia, 2003.

gados los órganos de protección, sobre todo en los últimos años de la década de los 80 y principios de los 90 con la entrada en el Consejo de Europa de los Estados del antiguo bloque soviético tras la caída del muro de Berlín; b) la excesiva duración del procedimiento provocada por la sobrecarga de demandas y por el tercer problema, c) la duplicidad del procedimiento que se seguía primero ante la Comisión y posteriormente ante el Tribunal. Ahora bien, los autores han coincidido en afirmar que además de estos problemas el motivo inspirador de la reforma era el deseo de alcanzar un objetivo que desde su creación perseguían los promotores del CEDH pero que, debido a la concreta situación histórica en la que este tratado se elaboró, no pudo llevarse a cabo. Esta gran meta fue siempre la de convertir al TEDH en una verdadera jurisdicción internacional e independiente plenamente accesible al individuo (4).

Como resultado de esta reforma se produjo la plena jurisdiccionalización del mecanismo de garantía que se desarrolla ahora ante un órgano de garantía único y permanente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (art. 19 CEDH), que goza de competencia obligatoria sobre todas las demandas interestatales (art. 33 CEDH) e individuales (art. 34 CEDH) que ante este órgano se presenten. Cierra el sistema el Comité de Ministros que tiene atribuida la función de velar por la correcta ejecución de sentencias del TEDH (art. 46. 2 CEDH) (5).

2. *El Tribunal Europeo en el siglo XXI*

Antes de continuar debe advertirse que pese a los esfuerzos del propio Tribunal Europeo, la situación de colapso a la que se

(4) Cfr. A. SÁNCHEZ LEGIDO, *La reforma del mecanismo de protección del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1995, pág. 133.

(5) Debe recordarse que el Comité de Ministros es el órgano político del Consejo de Europa en que quedan representados los Gobiernos de los 47 Estados miembro.

ha hecho referencia más arriba, vuelve a ser la realidad en la que actualmente se encuentra el Tribunal (6). Tanto es así que en 2004 fue aprobado un nuevo protocolo de enmienda, Protocolo núm. 14 al CEDH, con la finalidad de acabar con los problemas de sobrecarga de trabajo del TEDH y dotar de mayor efectividad del sistema de garantía.

Con estos objetivos, los principales cambios introducidos por este texto son que el mandato de los jueces pasa a ser de 9 años no renovable. En cuanto a las formaciones judiciales se añade la del juez único y se dota al comité de 3 jueces de competencias sobre el fondo de los asuntos. Se prevé, igualmente, que las Salas pasen a estar compuestas por 5 Jueces por decisión del Pleno del Tribunal.

Muy importante es, por el cambio de naturaleza del propio sistema de garantía que puede suponer, la incorporación de un nuevo criterio de admisibilidad que permite la inadmisión de una demanda si el demandante no ha sufrido un daño relevante, salvo que en interés de los derechos humanos se considere oportuno examinar la demanda, o bien el asunto no haya sido adecuadamente estudiado por un tribunal interno.

Respecto de la ejecución de las sentencias del Tribunal, el Protocolo núm. 14 al CEDH, por una parte, otorga a la Gran Sala una nueva función de revisión en caso de incumplimiento por el Estado a petición del Comité de Ministros. Y además, refuerza la función de supervisión de la ejecución de las sentencias que ejerce el Comité ya que este podrá igualmente interponer un recurso de interpretación ante el Tribunal para favorecer la ejecución de sus sentencias.

Dada la situación de sobrecarga, mientras se resuelven los obstáculos que impiden a Rusia ratificar este nuevo protocolo de enmienda, el 27 de mayo de 2009 fue aprobado el Protocolo

(6) Durante 2009 el Tribunal resolvió 35.460 asuntos; a fecha 1 de enero de 2010 están pendientes de ser resueltos unos 120.000 asuntos. Parece obvio que con estas cifras el Tribunal no puede avanzar a un ritmo razonable.

núm. 14 bis al CEDH. Este texto facultativo permite que algunas de las modificaciones relativas al procedimiento previstas por el Protocolo 14 sean aplicadas respecto de aquellos Estados que así lo desee. Concretamente, las previsiones relativas, por una parte, al reconocimiento de la figura del Juez único como formación judicial con funciones de admisión o inadmisión a trámite cuando esta decisión no requiera ulteriores consideraciones, y, por otra, el reconocimiento de la facultad de que los comités de tres jueces dicten sentencia sobre el fondo en aquellos asuntos respecto de los que exista jurisprudencia consolidada del Tribunal Europeo (7).

III. EL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO: EL ÓRGANO JUDICIAL

1. Los Jueces del TEDH

El art. 20 CEDH establece que el Tribunal estará formado por tantos jueces como Estados parte lo que hoy supone un órgano colegiado compuesto por 47 Jueces.

Los miembros del Tribunal son elegidos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa entre personas que gocen de la más alta consideración moral y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de reconocida competencia. La elección se produce a partir de ternas de candidatos presentadas por los Estados parte, candidatos a los que se acaba seleccionando a través de un sistema de entrevistas ("hearings") realizadas por los Parlamentarios del Consejo de Europa. El mandato actual

(7) Este Protocolo núm. 14 bis al CEDH ha sido ratificado hasta la fecha por nueve Estados. España, en el cierre de esta contribución, febrero de 2010, ha firmado este texto pero todavía no lo ha ratificado. Este Protocolo ha sido acompañado de un Addendum al RTEDH que se aplicará en los procedimientos relativos a aquellos Estados que hayan ratificado dicho Protocolo.

de los Jueces es de 6 años con posibilidad de renovación, que en todo caso finalizará a los 70 años (art. 23. 6 CEDH).

Durante su mandato los jueces deben desempeñar su cargo en exclusividad, y respetando los principios de independencia e imparcialidad judicial de acuerdo con los presupuestos propios de toda actividad que se pretenda jurisdiccional. Para asegurar el cumplimiento de estos principios la nueva normativa prevé una serie de mecanismos de sustitución para aquellos casos en los que un juez se vea imposibilitado para participar en un asunto (8). La sustitución de un juez podrá venir provocada, en ocasiones, por circunstancias ajenas al propio funcionamiento del Tribunal (enfermedad del juez, por ejemplo) o, también, por causas prevista por las normas que rigen el régimen interno del TEDH motivadas en la mayoría de casos por la necesidad de proteger, en todo caso, el principio de imparcialidad.

Asimismo, se prevén las figuras de abstención y separación de cargo de los jueces en determinados supuestos. El art. 28 Reglamento del TEDH (RTEDH) (9) prevé la abstención como instrumento para garantizar la imparcialidad judicial. En caso de que un juez se encuentre incurso en alguna de las causas tasadas del art. 28. 2 RTEDH podrá abstenerse *motu proprio* de conocer del asunto (10). Se prevé, también, que el Presidente de la Sala que conozca del caso, si considera que alguno de los jueces llamados a resolver sobre un asunto está bajo alguna de aquellos supuestos, se lo comunique permitiendo que este pueda voluntariamente abstenerse; si no hay acuerdo entre el

(8) Art. 28 RTEDH.

(9) El art. 26 CEDH reconoce la potestad del Tribunal de elaborar y aprobar su propio Reglamento de funcionamiento. La versión del Reglamento utilizada para la elaboración de estas páginas es la aprobada en diciembre de 2008 y puede consultarse en la web del TEDH <http://www.echr.coe.int>.

(10) Se admite la existencia de alguna otra causa no tasada para poder abstenerse pero siempre con la autorización del presidente de la Sala que conozca del asunto, vid. art. 28. 3 RTEDH.

Presidente y el juez afectado, se someterá la decisión a la Sala (11).

Por último, el art. 24 CEDH, desarrollado por el art. 7 RTEDH, ha incorporado al sistema la posibilidad de que un juez sea separado de su cargo cuando dos tercios del Pleno del Tribunal así lo decidan por haber dejado aquél de reunir las condiciones requeridas para formar parte del Tribunal Europeo. De esta forma, la separación del cargo se erige en una auténtica garantía de la inamovilidad judicial y, en consecuencia, de la independencia de los jueces del TEDH, ya que supone que sus miembros únicamente podrán ser separados de su cargo si el colegio de jueces así lo decide, excluyendo la posibilidad de que sean los Estados quienes puedan decidir a este respecto y evitando de esta forma potenciales expulsiones por motivos políticos. Asimismo, se garantiza el buen funcionamiento del Tribunal de Estrasburgo en tanto que el sistema podrá prescindir de aquellos jueces que no cumplan con su cometido de acuerdo con los requerimientos convencionales.

Todo ello acompañado, por último, por un rígido sistema de incompatibilidades propio de la actividad profesional exclusiva que desempeñan los jueces del Tribunal (art. 21. 3 CEDH) (12).

Los jueces, en el desarrollo de su función jurisdiccional, contarán con el apoyo de un Secretario y estarán asistidos por refrendarios (art. 25 CEDH). El Secretario del Tribunal ("*the Registry*" en inglés, "*le Greffier*" en francés), elegido por el Pleno, está al frente de la actividad propiamente administrativa y organizativa del Tribunal y su principal función es la de asistir a los jueces en sus tareas judiciales. Entre las funciones

(11) Vid. art. 28. 4 RTEDH. Como podrá comprobarse, la recusación no está expresamente prevista, salvo de testigos y peritos (art. 67 RTEDH). Ahora bien, una vez que las partes conozcan la composición de la Sala, nada impide que, si observara la existencia de alguna de las causas que debieran motivar la abstención de uno de los jueces, lo pongan en conocimiento de tal Sala y que en ella se tomen las medidas oportunas.

(12) Desarrollado por el art. 4 RTEDH.

generales del Secretario se encuentran la custodia de los archivos del Tribunal y la de desarrollar la función de intermediario entre las partes —o potenciales partes— y el propio Tribunal. Es el responsable del Registro de las demandas que lleguen al Tribunal (13).

En cuanto a los refrendarios, en definitiva, cuerpo de letrados del Tribunal, tienen atribuidas, fundamentalmente, dos funciones: por una parte, desarrollan una actividad de apoyo a los jueces, llevando a cabo una labor de preparación de los expedientes y posterior redacción de las decisiones de las Salas bajo las instrucciones del juez ponente y, por otra parte, la función de filtro previo al registro de las demandas.

2. Las formaciones del Tribunal (14)

El TEDH tiene diferentes maneras de organizarse dependiendo de la decisión que haya de tomar. Así, se prevén el Pleno, la Gran Sala, el colegio de cinco jueces, las Salas y el comité de tres jueces. El Reglamento establece, además, que el total de los jueces del Tribunal deberán dividirse en, como mínimo, cuatro Secciones (15).

El Pleno del Tribunal Europeo está compuesto por la totalidad de los jueces que conforman este órgano judicial. No cuenta con potestades propiamente jurisdiccionales (art. 26 CEDH)

(13) Estas tareas han sido plasmadas con carácter general en el Capítulo III (arts. 15 a 18) del RTEDH y desarrolladas a lo largo de su texto, especificando su concreta actuación en cada una de las fases del procedimiento. Su mandato es de 5 años.

(14) En este epígrafe se hace referencia a las formaciones existentes al amparo del CEDH hoy en vigor, a las que hay que añadir las nuevas funciones del juez único y del comité de tres jueces incorporadas en el sistema por el Protocolo núm. 14 Bis explicadas *supra*.

(15) La regulación acerca de la organización y forma de funcionar de estas formaciones se encuentra anunciada en los arts. 26 y 27 CEDH y desarrollada en los arts. 24 a 30 (Cap. V, Título I) RTEDH.

sino que tiene atribuidas funciones relativas a cuestiones de la organización interna del Tribunal. El Pleno elige al Presidente del Tribunal y a dos Vicepresidentes.

La primera formación propiamente jurisdiccional con la que se encuentra el demandante ante Estrasburgo es el comité de 3 jueces, formación encargada de la fase de admisión de los asuntos que llegan ante el Tribunal (art. 27 CEDH). A continuación, las Salas, compuestas por 7 jueces, son las formaciones que de manera ordinaria resolverán sobre las cuestiones de admisibilidad no resultas por los comités de tres jueces y sobre las cuestiones de fondo de los asuntos (art. 27 CEDH). Por su parte, la Gran Sala, formada por 17 jueces, incluidos el Presidente y los Vicepresidentes del Tribunal, ventila las cuestiones de mayor trascendencia en la aplicación e interpretación del CEDH ya sea por la previa inhibición a su favor de una Sala, ya sea a través del reexamen del asunto solicitado por las partes (art. 27 y 31 CEDH). Por último, el colegio de cinco jueces cuya función es la de filtrar los asuntos respecto de los que las partes han solicitado el reexamen, garantizando de esta forma que sólo lleguen ante la Gran Sala los asuntos realmente relevantes bajo los parámetros de Convenio Europeo.

Por último, aunque no son propiamente formaciones del Tribunal, deben mencionarse las figuras del Juez nacional y del juez *ad hoc*. El juez elegido respecto de un Estado parte, llamado juez nacional (art. 27. 2 CEDH), es miembro de pleno derecho de la Sala y de la Gran Sala que esté conociendo de un asunto en que el Estado respecto del que fue elegido esté implicado (16). En caso de que dicho juez se vea imposibilitado para asistir, se prevé la figura del juez *ad hoc*, que viene a ser el sustituto del juez nacional (art. 27. 2 CEDH). La previsión del juez nacional, y en su caso del juez *ad hoc*, como uno de los integrantes de la Sala que va a decidir sobre el fondo suele justifi-

(16) El Protocolo 15 bis excluye la posibilidad de que el Juez único sea el juez nacional, pero sí faculta que sea parte del comité de tres jueces.

carse en razón de los conocimientos que sobre su propio ordenamiento nacional aporte dicho juez (17).

IV. EL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO: EL PROCEDIMIENTO

1. Consideraciones generales

El objeto del procedimiento contencioso ante Estrasburgo son las supuestas violaciones de los derechos convencionales generadas por los poderes públicos de un Estado parte (poderes estatales, regionales o locales).

Se reconoce legitimación activa para presentar demandas ante el Tribunal Europeo a aquellos Estados parte que consideren que otro Estado parte ha incumplido con las obligaciones derivadas del Convenio y sus Protocolos (art. 33 CEDH). Asimismo, el Tribunal podrá conocer de las demandas presentadas por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por un Estado parte de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos (art. 34 CEDH). No se exige, como puede observarse, el vínculo de la nacionalidad, sino, únicamente, estar bajo la jurisdicción de alguno de los 47 Estados parte del CEDH.

En este punto debe destacarse que el Tribunal ha realizado una interpretación amplia del concepto de víctima, de manera que no sólo se ha reconocido legitimación activa a víctimas directas de la vulneración del CEDH, sino que también a víctimas indirectas y potenciales de dichas vulneraciones (18).

(17) Hoy en día la función de ilustrar a los jueces sobre el Derecho y prácticas internas podría estar en manos de los Letrados del Tribunal; de esta forma, se permitiría, asimismo, que los jueces fueran abandonando su perfil de jueces nacionales que desarrollan su función en un sistema internacional, para convertirse en un cuerpo de jueces europeos expertos en la protección de los derechos fundamentales.

(18) Sobre estas cuestiones, vid. A. QUERALT JIMÉNEZ, *El Tribunal de Estrasburgo...*, op. cit., págs. 180 y ss.

En cuanto a la representación de las partes, el CEDH prevé que los Estados sean representados por sus agentes y asesorados por abogados y que los demandantes individuales sean, por lo general, representados por un abogado (19). Se prevé, igualmente, un sistema de asistencia jurídica gratuita (20).

2. Principios aplicables al procedimiento

El procedimiento ante el Tribunal Europeo se rige por los principios de publicidad –tanto del procedimiento como en el acceso a los documentos (art. 40 CEDH) (21)–, de contradicción entre las partes (art. 38 CEDH) y de igualdad de armas.

Se prevé la posibilidad de intervención de terceros en dos vertientes distintas: por un lado, el Estado parte cuyo nacional sea el demandante puede participar en el proceso tanto en la fase escrita como en la oral, sin necesidad de ser invitado o autorizado por el Tribunal (art. 36. 1 CEDH); por otro, el art. 36. 2 RTEDH prevé la posibilidad de que, mediante la invitación del Presidente del Tribunal y sólo en casos excepcionales, cualquier Estado contratante no parte en el procedimiento o cualquier persona interesada pueda presentar sus observaciones sobre un asunto si esto a de "*favorecer a una mejor administración de la justicia*". Esto se explica porque, pese a que las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo tienen efecto de cosa juzgada *inter partes*, lo cierto es que las decisiones que tome el Tribunal de Estrasburgo, precisamente por el objeto de su función, repercutirá, en mayor o menor medida según las implica-

(19) Art. 36 RTEDH.

(20) Capítulo X RTEDH.

(21) La publicidad del procedimiento fue uno de los grandes logros del Protocolo núm. 11 al CEDH dado que con la anterior regulación la confidencialidad era la norma general tanto ante la fase del procedimiento ante la Comisión como ante el Comité de Ministros.

ciones del asunto, en todos los Estados parte del Convenio, puesto que todas ellas influyen en el orden público europeo que el Tribunal Europeo trata de defender.

En cuanto a las deliberaciones de los jueces debe señalarse que éstas se desarrollan a puerta cerrada y la adopción de decisiones se realiza mediante la aplicación de la regla de la mayoría (22). En caso de empate, el Presidente de la Sala dispondrá de voto de calidad, quedando prohibida la abstención. Por su parte, el art. 45. 2 CEDH prevé la existencia de los *votos particulares* cuando la decisión plasmada en la sentencia no represente la opinión unánime de todos los jueces.

Por último, el art. 45. 1 CEDH establece el mandato de motivar las sentencias, así como las resoluciones que declaren la admisibilidad o inadmisibilidad de las demandas. Las únicas decisiones que no necesitan ser motivadas son las de inadmisibilidad tomadas por los comités de tres jueces.

3. El procedimiento ante la Sala (23)

A) La admisión de la demanda (24)

La primera fase propiamente judicial con la que se encuentra una demanda es la de admisión. Esta fase se desarrolla ante el comité de 3 jueces que examina si concurren los criterios de admisibilidad previstos en el art. 35 CEDH: a) agotamiento de

(22) Vid. art. 22 y 23 RTEDH.

(23) En el marco del procedimiento ante el Tribunal Europeo no cabe hablar propiamente de fase escrita y fase oral puesto que ni el Convenio ni el Reglamento hacen esta distinción. De acuerdo con la nueva regulación, parece más adecuado dividir el procedimiento en dos partes pero tomando como referencia la fase anterior a la admisión y la fase posterior a dicha admisión. En ambas fases pueden celebrarse vistas públicas

(24) De nuevo, lo que se explica a continuación debe ser entendido sin perjuicio de lo dicho respecto del Protocolo núm. 14 bis.

los recursos internos, y b) respeto del plazo de 6 meses desde la última resolución interna firme. Además, el Tribunal no admitirá ninguna demanda individual cuando: a) sea anónima; b) sea esencialmente la misma que una demanda examinada anteriormente por el Tribunal o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de arreglo, y no contenga hechos nuevos. Asimismo, el TEDH considerará inadmisibles cualquier demanda cuando la estime incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva.

La decisión de inadmisibilidad será adoptada por unanimidad (inadmisión de plano) de los miembros del comité de tres jueces. Si no hay unanimidad, la admisibilidad será conocida por una Sala.

B) El examen contradictorio ante la Sala, el arreglo amistoso y la posible inhibición de la Sala

Un vez declarada la admisibilidad de la demanda –o bien, ante la falta de unanimidad del comité de tres jueces– entramos en la segunda fase del procedimiento, donde la Sala llevará a cabo un examen contradictorio del asunto (art. 38 CEDH).

Bajo el criterio del Presidente de la Sala, tras consultar a las partes, se abre un plazo de tiempo durante el que las partes, demandante y demanda, podrán presentar sus alegaciones sobre el fondo del asunto y, asimismo, solicitar la práctica de las pruebas que consideren oportunas (25). La Sala podrá decidir igualmente que se celebre una vista oral para discutir temas de fondo (26).

(25) Art. 59 RTEDH.

(26) En el caso de las demandas entre Estados, la vista oral se celebrará si lo solicita uno de los Estados implicados o si lo decide la Sala (art. 58 RTEDH). En el caso de las demandas individuales, la vista oral se celebrará ya sea a instancia de parte ya sea por decisión de la Sala cuando el cumplimiento con el Convenio así lo exija (art. 50 RTEDH).

Durante la tramitación del asunto ante la Sala y antes de que esta dicte sentencia pueden producirse dos fenómenos distintos: por un lado, cabe la posibilidad de que las partes alcancen un arreglo amistoso (art. 38 CEDH). Este acuerdo entre las partes se caracteriza por lograrse a través de una negociación confidencial que supone la finalización del proceso mediante una sentencia que se limitará a una breve exposición de los hechos y de la resolución adoptada entre las partes implicadas en el asunto (27). En cualquier caso, la Sala verificará que el acuerdo se haya alcanzado sobre la base del respeto de los derechos humanos reconocidos por el Convenio y sus Protocolos.

Esta forma de poner fin a los conflictos que se presentan ante el Tribunal Europeo tiene bastante éxito porque suponen hacer efectiva la garantía ofrecida por el sistema europeo ya que los Estados se comprometen a acabar con la situación lesiva y a resarcir al particular por los daños sufridos, y, al mismo tiempo, el Estado implicado se evita una condena pública del Tribunal de Estrasburgo y la consecuente repercusión en sus relaciones con el resto de miembros de la comunidad internacional. Además, el Tribunal suele favorecer su adopción porque es un mecanismo mediante el que se pone fin a los procesos de una forma rápida lo que, a su vez, contribuye a disminuir la carga de trabajo a la que el Tribunal debe hacer frente.

Por otro lado, puede ocurrir que la Sala se inhiba a favor de la Gran Sala si entiende que el asunto a tratar plantea una grave cuestión relativa a la interpretación del CEDH, o bien si comprueba que la solución de tal asunto podría ser contrario a soluciones anteriores adoptadas por el TEDH (art. 30 CEDH). Este mismo precepto *in fine* establece que las partes tienen derecho de veto respecto de la decisión de la Sala, impidiendo así que

(27) El art. 62 RTEDH, en desarrollo del art. 38.1.a. CEDH, designa al Secretario del Tribunal, que actuará bajo las órdenes de la Sala que esté conociendo sobre el asunto o de su Presidente, como el encargado de contactar con las partes con el propósito de que estas lleguen a un arreglo amistoso.

esta pueda elevar el asunto ante la Gran Sala, debiendo proseguir, entonces, el procedimiento ante la Sala. Pese a lo chocante del reconocimiento de esta prerrogativa, debe reconocerse que hasta la fecha las partes han hecho un escasísimo uso de ella.

C) Las medidas cautelares

El CEDH no ha recogido nunca ninguna previsión relativa a la posibilidad de sus órganos de garantía de adoptar medidas cautelares. En cambio, si se ha previsto en los Reglamentos de dichos órganos la posibilidad de solicitar a los Estados parte en un procedimiento que tomaran ciertas medidas provisionales en interés de las partes o de la buena marcha de los procedimientos. Así, si bien se ha admitido que el Tribunal de Estrasburgo, en virtud de su Reglamento –texto no vinculante para los Estados–, puede sugerir al Estado implicado la adopción de estas medidas, lo cierto es que el reconocimiento de su vinculatoriedad jurídica no se ha producido hasta hace bien poco.

En efecto, ante la situación descrita, ha sido el propio Tribunal el que ha optado finalmente por confirmar la obligación de los Estados parte de observar las medidas cautelares por aquel señaladas. El carácter vinculante de las medidas cautelares señaladas por el Tribunal ha sido confirmado de manera tajante y definitiva en el sentencia de la Gran Sala en el *asunto Mamatkulov y Askarov contra Turquía*, 4 de febrero de 2005. Esta decisión reconoce que, en determinados casos, podrá *exigirse* a los Estados parte la adopción de las medidas cautelares señaladas por el TEDH con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho del particular a interponer una demanda ante esta jurisdicción (art. 34 CEDH). Si las medidas cautelares no son adoptadas por el Estado parte, este podrá ser declarado responsable de vulnerar dicho derecho lo que genera una contravención del citado art. 34 CEDH y un incumplimiento de la

obligación dimanante del art. 1 CEDH de proteger los derechos y libertades europeos (28).

D) La sentencia de Sala

Una vez que la Sala considere que cuenta con la información necesaria sobre el asunto procederá a dictar sentencia; en esta sentencia se presentan los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos y el fallo. En el fallo de la sentencia, el Tribunal declarará, en su caso, la violación del derecho o derechos convencionales afectados. Asimismo, podrá fijar, si lo considera necesario, una satisfacción equitativa (art. 41 CEDH).

La satisfacción equitativa prevista en el art. 41 CEDH añade al sistema de garantía del CEDH un remedio subsidiario para aquellas ocasiones en las que el TEDH observe que el ordenamiento jurídico del Estado responsable de la violación del derecho o libertad convencional no prevé los mecanismos necesarios para alcanzar la reparación total o *restituto in integrum* en palabras del TEDH de la situación lesiva. Como se observa, esta medida está prevista para poder satisfacer a la persona involucrada en el procedimiento, en definitiva, al particular que sufrió la vulneración. La aplicación de este artículo convencional es quizá, por su efectividad, la que genera unas consecuencias inmediatas más claras, más palpables, respecto del indivi-

(28) J. A. PASTOR RIDRUEJO, "Soberanía del estado y derechos humanos. Sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares adoptadas por el tribunal europeo de derechos humanos", en M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA Y A. SALINDAS DE FRÍAS, *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Vol. 2, Sevilla 2005, págs. 1009-1010, señala los problemas que, desde la perspectiva de la soberanía de los Estados, puede presentar el hecho de que la obligatoriedad de las medidas cautelares haya sido establecida por el TEDH sin respaldo convencional. Según este autor, tales problemas podrían ser evitados con la aprobación de un Protocolo adicional en el que se estableciera la obligatoriedad de estas medidas.

duo o individuos inmersos en un procedimiento en Estrasburgo. Al amparo del art. 41 CEDH el TEDH podrá fijar una compensación equitativa en concepto de daños materiales, daños morales, gastos y costas procesales (29).

Si el TEDH fija una satisfacción equitativa, el Estado tiene 3 meses para pagar dicha satisfacción; la práctica demuestra un alto grado de diligencia en el cumplimiento de esta obligación.

4. El examen ante la gran Sala

La Gran Sala conocerá de un asunto en dos supuestos: por inhibición de la Sala (art. 31 CEDH) y en caso de reexamen de sentencia de Sala (art. 43 CEDH).

En el caso de la inhibición por parte de una Sala, una vez que la Gran Sala se hace con el asunto entrará a conocer tanto de las cuestiones de admisibilidad –si plantearon dudas a la Sala– como de fondo. Esto es, la Gran Sala se hace completamente con el asunto.

El reexamen del asunto ante la Gran Sala, en cambio, puede ser solicitado por las partes, en el plazo de tres meses siguientes a la sentencia de la Sala, si concurre alguno de los motivos tasados por el CEDH en su art. 43 (30). Debe advertirse que

(29) A este respecto, debe señalarse que, en muchas ocasiones, el Tribunal no considera oportuno fijar una cantidad de dinero en concepto de compensación sustitutiva de la *restitutio in integrum*, pero sí fija, en cambio, una cantidad a pagar por el Estado responsable de la lesión en concepto de gastos y costas procesales. No existe un baremo preestablecido respecto de las cantidades que el TEDH deba otorgar como compensación equitativa en cada caso. Para un estudio reciente de estas cuestiones, vid. A. SALADO OSUNA, A.: "La ejecución de las sentencias indemnizatorias del TEDH y del TJCE", en J. GARCÍA ROCA y P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coords.), *Integración europea a través de los derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, 2009, págs. 260-287.

(30) La razón para prever este reexamen está en la existencia de dos posiciones claramente encontradas acerca de cual había de ser la nueva

esta revisión por la Gran Sala no es equiparable a las segundas instancias nacionales, puesto que lo que se reconoce a las partes en el procedimiento ante el Tribunal Europeo no es un derecho a un segundo examen de su caso por una segunda instancia, sino que se les concede la oportunidad de dirigir su asunto a un colegio de cinco jueces que será el que determinará si el asunto reviste la seriedad necesaria para ser revisado por la Gran Sala. Este reexamen queda configurado, por tanto, como un instrumento excepcional.

El colegio de 5 jueces aceptará el reexamen si el asunto plantea una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus Protocolos o una cuestión grave de carácter general (art. 43. 2 CEDH). La práctica del colegio de 5 jueces pone de manifiesto la excepcionalidad con la que el reexamen está siendo considerado por los propios miembros del TEDH.

Tanto en el caso de que la Gran Sala conozca de un asunto tras la inhibición de una Sala como tras la aceptación del reexamen por el colegio de 5 jueces, el procedimiento que se sigue ante ella para determinar los hechos es exactamente igual que ante la Sala. Tanto es así, que también ante la Gran Sala cabe la posibilidad de que las partes alcancen un arreglo amistoso. También la sentencia de Gran Sala tendrá el mismo contenido que el explicado respecto de las sentencias de Sala.

V. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO

Las sentencias de Sala y Gran Sala son definitivas, declarativas, obligatorias, pero no ejecutivas. En efecto, el fallo del

estructura del sistema europeo de garantía durante el proceso de elaboración del Protocolo no. 11. Así, se respeta que el mecanismo de garantía este formado por un único órgano, el TEDH, sin eliminar totalmente la posibilidad de someter a una segunda consideración el asunto. Cfr. A. QUERALT JIMÉNEZ, *El Tribunal de Estrasburgo...*, op. cit., págs. 347 y ss.

Tribunal es meramente declarativo y, en él no aparece qué autoridad pública estatal debe tenerse por responsable directa ni qué medida –o medidas– debería tomarse para procederse a la *restitutio in integrum* de la persona afectada en su derecho. El carácter exclusivamente declarativo del fallo de las sentencias del TEDH –excluyendo las del art. 41 CEDH– supone que, *per se*, no implican la modificación, eliminación o creación de ninguna relación jurídica en el ordenamiento interno del Estado responsable de la vulneración.

Ahora bien, en virtud del art. 46. 1 CEDH los Estados quedan jurídicamente obligados a acatar las sentencias firmes del TEDH. Esta obligación jurídica no debe ser entendida de ningún modo como una mera cláusula de estilo en la redacción del CEDH, sino que esta obligatoriedad es real y efectiva, tal y como demuestra el hecho de que viene acompañada, además, de un mecanismo de supervisión por el que pretende garantizarse su efectivo cumplimiento (art. 46. 2 CEDH), función que desempeña el Comité de Ministros. La obligación que impone el art. 46. 1 CEDH es de resultado lo que significa que dada su incapacidad para intervenir directamente en el ordenamiento interno, el TEDH se limita a declarar que se ha producido la violación del CEDH y deja en manos del Estado parte responsable la determinación y la implementación de los medios necesarios para acatar la sentencia del TEDH (31). Esta peculiar distribución de funciones entre el TEDH y el Estado parte responsable se entiende en un sistema de protección internacional y subsidiario de los derechos humanos en el que los responsables directos del reconocimiento y garantía de tales derechos son los Estados (art. 1 CEDH).

Pese a que las sentencias no son ejecutivas, algunos Estados Parte han establecido en sus respectivos ordenamientos medidas tendentes a dar efectivo cumplimiento a las sentencias del

(31) Cfr. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Las Obligaciones de los Estados en el marco el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1987, pág. 80.

TEDH. Las soluciones adoptas por cada Estado son bastante heterogéneas aunque puede destacarse como elemento común a muchas de ellas la elección de los tribunales internos como órganos protagonistas en la ejecución de las sentencias de Estrasburgo a través, por ejemplo, de la figura de la revisión de sentencia firme en procesos penales (32). España no cuenta todavía con un mecanismo expresamente previsto a este fin.

Ahora bien, la obligatoriedad de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo también debe entenderse extendido sobre los efectos interpretativos que aquellas generan. Esto significa que las sentencias del Tribunal son obligados referentes interpretativos para los jueces internos –y demás autoridades públicas– en la interpretación del CEDH y de sus propios catálogos de derechos fundamentales (33). Otra cosa será determinar la intensidad con la que se produzca al efecto de cosa interpretada de las sentencias del Tribunal Europeo en cada ordenamiento jurídico interno (34).

VI. LA SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO

Según establece el art. 46.2 CEDH "la sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros (CM), que

(32) Para un estudio comparado actualizado, vid. A. QUERALT JIMÉNEZ, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, Madrid, 2008, págs. 49 y ss.

(33) Para un estudio pormenorizado de los efectos interpretativos de las sentencias del Tribunal Europeo me remito al libro ya citado, A. A. QUERALT JIMÉNEZ, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, Madrid, 2008.

(34) En España, por ejemplo, el art. 10. 2 CE establece un mandato de interpretación conforme con el CEDH y la jurisprudencia del TEDH. Sobre el alcance de esta cláusula, vid. A. SAIZ ARNÁIZ, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los Derechos Humanos. El art. 10. 2 CE de la Constitución Española*, Madrid, 1999.

velará por su ejecución". Así pues, el Convenio atribuye al Comité, órgano político del Consejo de Europa, la función de supervisar el correcto cumplimiento de las decisiones firmes del Tribunal (35).

Como se acaba de señalar el fallo de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo es bastante parco por lo que, en la mayoría de los casos será el Comité de Ministros el que decida, tras estudiar el asunto y la decisión del TEDH, los fundamentos jurídicos y el fallo, qué medidas deben ser tomadas para cumplir con las distintas obligaciones que genera una sentencia estimatoria en virtud del art. 46 CEDH. En aplicación de sus normas de funcionamiento (36), el Comité suele señalar tanto medidas individuales, necesarias para la *restitutio in integrum* del particular, como medidas generales que lo que buscan es evitar que la violación declarada pueda volver a repetirse, evitando así nuevas demandas ante Estrasburgo. El Comité de Ministros entiende por cumplida una sentencia cuando se hayan adoptado las medidas por él sugeridas. Esta fase de supervisión finaliza con la adopción por parte del Comité de una Resolución.

(35) Esta función del Comité de Ministros viene siendo objeto de críticas desde hace años ya que supone atribuir a un órgano político del Consejo de Europa el ejercicio de funciones jurisdiccionales (hacer ejecutar lo juzgado). Cfr. J. A. CARRILLO SALCEDO, M. ARCOS VARGAS y A. SALADO OSUNA, *La Declaración de Viena de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro del Consejo de Europa (9 de octubre de 1993)*, en *RIE*, Vol. 21, no. 1, 1994, págs. 119-136, que señalaban que unas de las tres causas fundamentales para llevar a cabo la reforma del CEDH a través del Protocolo núm. 11 fue la anomalía que suponía que el Comité de Ministros, órgano político, decidiera sobre la existencia de una violación de los derechos humanos.

(36) Reglas para la aplicación del art. 46. 2 CEDH de 10 de mayo de 2006.

LÍMITES EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CONFORME A LA DOCTRINA DEL TEDH

Jacobo López Barja de Quiroga
Magistrado del Gabinete Técnico
Tribunal Supremo