

Las modificaciones en el sistema de protección de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa tras la entrada en vigor del protocolo 14

Alejandro González-Varas Ibáñez

Profesor Titular de Universidad, Universidad de Zaragoza (España).

Doctor europeo en Derecho por la Universidad de Bolonia (Italia).

Doctor en Derecho por la Universidad de Vigo (España).

Resumen: La saturación de casos presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dado lugar a la revisión del sistema de acceso y funcionamiento de esta Jurisdicción. Por este motivo en 2010 ha entrado en vigor el Protocolo nº 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Prevé medidas destinadas a no admitir demandas cuando no sea procedente, así como resolver casos con objeto semejante con mayor rapidez. Se incluyen también medidas complementarias para resolver los conflictos, entre las que cobra protagonismo el Comisionado Europeo de Derechos Humanos.

Palabras clave: Consejo de Europa; Convenio Europeo de Derechos Humanos; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Comisionado Europeo de Derechos Humanos; Protocolo 14.

Abstract: The saturation of cases before the European Court of Human Rights has led to the review of the access system and operation of this jurisdiction. For this reason, in 2010 Protocol nº 14 entered into force to the European Convention on Human Rights. It envisages measures to disallow claims when it is necessary, and to resolve similar cases quickly. It also includes measures to resolve conflicts, among which we find the new role of the European Commissioner for Human Rights.

Keywords: Council of Europe; European Convention of Human Rights; European Court of Human Rights; European Commissioner for Human Rights; Protocol nº 14.

Sumario

1. Introducción
2. Funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta la entrada en vigor del Protocolo 14
3. Las reformas introducidas por el Protocolo 14
 - 3.1. Líneas generales
 - 3.2. Aspectos más relevantes de la reforma
4. Las funciones del Comisionado europeo de Derechos Humanos en la resolución de conflictos
5. Conclusiones

1. Introducción

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha recibido su última reforma a través del Protocolo 14 aprobado en el año 2004, y en vigor desde el 1 de junio de 2010. Para comprender adecuadamente su alcance se ha considerado oportuno realizar una breve referencia al sistema de garantías jurisdiccionales de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos hasta ese momento. A ello se ha destinado el apartado 2. La saturación del Tribunal dio lugar a la apertura de un período de reflexión sobre su modo de funcionar. El resultado se ha cristalizado en la aprobación del Protocolo 14 que pretende, en síntesis, flexibilizar y agilizar el funcionamiento del mencionado órgano jurisdiccional. A su estudio se dedica el apartado 3.

A su vez, el Protocolo ha dedicado cierta atención a los mecanismos extrajurisdiccionales de resolución de conflictos, como son los arreglos amistosos entre las partes. Junto a estos acuerdos, también puede archivarse la causa como consecuencia de las declaraciones unilaterales de los Estados en las que reconozcan que han violado un derecho fundamental y se comprometan a evitar que suceda nuevamente. Sin embargo, quizá haya sido más relevante la nueva dimensión que adquieren los medios de carácter complementario. En este sentido, se refuerza la función del Comisionado Europeo de Derechos Humanos, lo que nos ha impulsado a dedicarle una atención especial en el apartado 4, valorando las ventajas e inconvenientes que presenta su actuación.

2. Funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta la entrada en vigor del Protocolo 14

En 1950 se crea el Consejo de Europa y, con él, unos mecanismos de protección de los derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Durante varias décadas, la garantía de esos derechos fue responsabilidad de tres órganos: la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Las demandas, tanto de los Estados como de los particulares, habían de interponerse ante la Comisión. No había, pues, un acceso directo al Tribunal. La Comisión debía decidir sobre la admisibilidad de la demanda, exponía los hechos, contribuía a la resolución amistosa de los casos, y emitía su opinión sobre la posible violación del Convenio y el modo de resolver el asunto. Si aceptaba la demanda, la enviaba al Tribunal, pero sólo si el Estado había aceptado su jurisdicción. De no ser así, remitía el caso al Comité de Ministros. Éste aparecía como un órgano político que podía resolver los litigios emitiendo unas resoluciones cuasijurisdiccionales. En la práctica, no obstante, todos los países aceptaron la jurisdicción del Tribunal y las demandas –tanto de particulares como de Estados– se sometían a su examen tras superar el filtro de la Comisión de Derechos Humanos. Se consolidaba de este modo un sistema jurisdiccional de resolución de conflictos en el marco del Consejo de Europa.

El carácter facultativo del Tribunal, la necesaria intervención de dos órganos (la Comisión y el Tribunal o el Comité de Ministros), con el resultado de la imposibilidad de los particulares de interponer demandas de un modo directo ante el Tribunal, fueron algunas de las causas que motivaron la reforma del sistema jurisdiccional del Consejo de Europa. De las distintas modificaciones que han habido en este ámbito, la más reciente e importante ha sido la propiciada por el Protocolo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998.

Carrillo Salcedo¹ resume las novedades introducidas cuando afirma que

1 J.A. Carrillo Salcedo: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Tecnos. Madrid, 2003, pp. 46 y 75. También en Idem: “El mecanismo de protección jurisdiccional de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿ha fracasado el Protocolo

en ese momento se instituye “un único órgano de control, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de carácter permanente y jurisdicción obligatoria, ante el que en las mismas condiciones que los Estados parte los particulares tienen legitimación activa para deducir demanda una vez agotadas todas las vías de recurso existentes en el ordenamiento jurídico del Estado demandado, a fin de que un órgano judicial, independiente e imparcial decida mediante sentencia vinculante si ha habido o no violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio o en sus Protocolos adicionales normativos”.

3. Las reformas introducidas por el Protocolo 14

3.1. Líneas generales

El protocolo 11 significó un hito en la evolución de la protección de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y ofreció frutos de interés. Sin embargo, el paso del tiempo ha dado lugar a que sean necesarias nuevas reformas. Uno de los principales motivos ha consistido en el aumento progresivo de las demandas planteadas². No podemos olvidar que el

de enmienda número 11?”, en *Revista de Derecho Europeo*, 4 (2002), p. 592. En relación con la trascendencia que ha tenido este Protocolo, especialmente en el momento de su ratificación, cfr. G. Janssen-Pevtschin: “Le Protocole n° 11 à la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 20 (1994), pp. 483-500, que se centra particularmente en los antecedentes de esta enmienda. G. Rollnert Liern: “El Protocolo n° 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y el nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿hacia un Tribunal Constitucional Europeo?”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 14/15 (1996), pp. 239-255. A. Salado Osuna: “El Protocolo de enmienda número 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 21/3 (1994), pp. 943-965.

2 Se ofrecen algunas cifras ilustrativas: en 1990 se presentaron 5.270 demandas; en 1994 sufrió un incremento del 94%, registrándose 10.335; en 1998 fueron 18.164, y 34.546 en 2002. Así lo indica el Consejo de Europa en el “Rapport explicatif au Protocole n° 14 à la CEDH, amendant le système de contrôle de la Convention”, en *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, 2005, § 5, p. 156. El Grupo de Sabios añade que, en septiembre

Tribunal Europeo de Derechos Humanos extiende su jurisdicción actualmente sobre ochocientos millones de personas. Desde la caída del comunismo en los años 1989–1990 han accedido al ámbito del Consejo de Europa nuevos países que, al menos desde el punto de vista jurídico y político, arrastraban una historia reciente que no se mostraba del todo cercana a los postulados del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Junto a ello, algunos autores han detectado la difusión entre los juristas y los medios de comunicación de la idea errónea de que el Tribunal de Estrasburgo es una instancia más en el orden de recursos³. En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se configura como una instancia judicial más en materia de derechos fundamentales. Más correctamente, su misión consiste en verificar si un Estado ha incumplido con su deber de respetar los derechos fundamentales recogidos en el Convenio de Roma. Por eso este tribunal es un remedio último y subsidiario. Para evitar la distorsión de esta función sería oportuno que se estudiara adecuadamente el verdadero sentido de su existencia en los distintos centros

de 2006, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tenía 89.000 casos pendientes de resolver, como se puede comprobar en el en Doc. CM(2006)203, de 15 de noviembre de 2006, *Final Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, in Human Rights Law Journal*, 27/5–8 (2006), § 27, p. 281. Analizan estas cifras C. Husson / N. Riou: “Statistiques et projections. L'évolution du nombre de requêtes présentées à Strasbourg: la CourEDH, victime de son succès?”, en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 14/7–8 (2002), pp. 259–264.

- 3 Desarrollan estas cuestiones C. Grewe: “L'avenir de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Réflexions à propos du colloque de Graz des 7 et 8 février 2003”, en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 15/7–10, p. 253. L. Jimena Quesada: “El derecho a un proceso equitativo reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su proyección nacional: entre el tiempo para *conocer Europa* y el tiempo para *hacer justicia conforme a los parámetros europeos*”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol*, 50/51 (2005), pp. 177–182 y 188–191. J.A. Pastor Ridruejo: “El Protocolo número 14 a la Convención Europea de Derecho Humanos: ¿estamos ante la reforma que necesita el Tribunal?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 66 (2004), p. 148 y s. Cfr. J.A. Carrillo Salcedo: “El mecanismo de protección jurisdiccional...”, cit., p. 601.

de formación de juristas y otros profesionales relacionados con el Derecho. Sería prudente asimismo que los órganos jurisdiccionales nacionales se acostumbraran a invocar con más frecuencia, en aquellos casos que lo precisen, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Con ello el jurista podría apreciar que estas fuentes ya han sido empleadas, con lo que probablemente se evitaría que continuaran recurriendo. De un modo u otro, el resultado final de la conjunción de estos factores ha ofrecido como resultado que, en pocos años, el Tribunal se haya colapsado.

Fue en noviembre del año 2000 cuando el Comité de Ministros reunido en Roma propuso la reforma del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este proceso ha desembocado en la aprobación del Protocolo 14 en el año 2004⁴. No ha podido entrar en vigor hasta el 1 de junio de 2010 como

4 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, de 13 de mayo de 2004, en <http://conventions.coe.int/treaty/>. Su texto en francés puede localizarse en la *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2005, p. 153 y ss. El texto, tal como lo ha ratificado España, lo encontramos en el Boletín Oficial del Estado, n. 130, de 28 de mayo de 2010. En relación con la génesis del Protocolo 14, sus etapas de preparación, y los motivos que han inspirado su redacción, cfr. la explicación que ofrece el Consejo de Europa, en su "Rapport explicatif au Protocole n° 14...", cit., §§ 1-47, pp. 156-159. Las distintas líneas de actuación propuestas para su reforma las ofrece de un modo conciso y claro, y con la correspondiente ponderación, J.A. Pastor Ridruejo: "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la reforma de la reforma", en *Persona y Derecho*, 44 (2001), pp. 51-64. Idem: "El Protocolo número 14...", cit., p. 142 y s. J.A. Carrillo Salcedo: *El Convenio Europeo...*, cit., pp. 79-86. Idem: "El mecanismo de protección jurisdiccional...", cit., pp. 597-602. Cfr. M. Eaton / J. Schokkenbroek: "Reforming the human rights protection system established by the European Convention on Human Rights", en *Human Rights Law Journal*, 26/1-4 (2005), pp. 2-4. A. Gascón Marcén: *El Consejo de Europa en la encrucijada: alcace y límites de una organización internacional europea*. Real Instituto de Estudios Europeos. Zaragoza, 2008, p. 59 y s. P. Lambert: "Quelle réforme pour la Cour Européenne des Droits de l'Homme?", en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 52 (2002), pp. 795-805. L. Wildhaber: "Un avenir constitutionnel pour la Cour Européenne des Droits de l'Homme?", en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 14/1-4 (2002), p. 1 y s.

consecuencia de la negativa de la Federación Rusa a ratificarlo. El retraso en su aplicación dio lugar a que algunos Estados parte decidieran aplicar provisionalmente dos de las medidas previstas en el Protocolo 14⁵. Se trató de la aceptación del juez único como órgano competente para la inadmisión de demandas infundadas, y el reconocimiento de la competencia del comité de tres jueces para pronunciarse sobre el fondo de asuntos sobre las que ya existiera jurisprudencia ya consolidada. Sobre estas cuestiones nos detendremos más adelante.

Por otra parte, el retraso aludido en la entrada en vigor del Protocolo no impidió que, mientras tanto, el propio Consejo de Europa encargara la elaboración de algunos estudios sobre este texto. De este modo, el Comité de Ministros encargó en el año 2005 a un Grupo de Sabios que ponderase la eficacia a largo plazo de este Protocolo⁶. Este Grupo, tras doce reuniones, presentó en noviembre de 2006 su Informe Final⁷. Éste fue objeto de un análisis

5 Se aprobaron estas medidas en la reunión del Comité de Ministros celebrada en Madrid en mayo de 2009. La formalización de la aplicación de estas medidas se llevó a cabo mediante la adopción del Protocolo 14-bis al Convenio Europeo de Derechos Humanos, hecho en Estrasburgo el 27 de mayo de 2009. Sobre estas cuestiones, vid. A. Queralt Jiménez: “La protección de derechos y libertades en Europa tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 14 al CEDH”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 36 (2010), p. 494 y s.

6 Esta decisión aparece dentro del Plan de Acción resultante de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países pertenecientes al Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005. El texto se puede consultar en la *Human Rights Law Journal*, 26/2005, p. 120 y ss.

7 El resultado del trabajo del Grupo de Sabios lo encontramos en el documento ya citado CM(2006)203, de 15 de noviembre de 2006, *Final Report of the Group of Wise Persons...*, pp. 279–289, dirigido al Comité de Ministros. A este informe lo precedió otro anterior. Se trata del Doc. Sages(2006)05, *Interim Report of the Group of Wise Persons to the Comité of Ministres*, de 3 de mayo de 2006, en *Human Rights Law Journal*, 27/5–8, pp. 274–279. Las ideas principales de este Informe las expone el propio Presidente del Grupo de Sabios, G.C Rodríguez Iglesias, en “¿Qué hacer para asegurar la eficacia del sistema de control judicial del Convenio Europeo de Derechos Humanos? Las propuestas del

intergubernamental en enero de 2007 entre los Estados con participación en el Comité de Ministros. Asimismo, se han tenido en cuenta las propuestas de modificación del Protocolo 14 formuladas por Lord Wolf⁸. Más recientemente, la Presidencia de este Comité organizó un coloquio en San Marino durante los días 23 y 24 de mayo de 2007⁹. El texto del Protocolo ha sido objeto de análisis en otras ocasiones, como en la reunión de Defensores del Pueblo y el Comisionado Europeo de Derechos Humanos, celebrada en Atenas en abril de 2007¹⁰.

El Protocolo 14, en definitiva, no ha pretendido tanto transformar la estructura del sistema de control establecido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos –como sí hizo el Protocolo 11– como su funcionamiento. Para ello ha procurado dotar al Tribunal de los medios procesales y de la flexibilidad¹¹ necesarios como para resolver el creciente número de pleitos en un plazo razonable. Asimismo, la nueva reforma persigue que el órgano jurisdiccional pueda centrar su atención en los asuntos más importantes y que necesiten un examen más profundo¹². Se examinarán a continuación cuáles han sido los cambios más significativos introducidos por este Protocolo.

grupo de sabios”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 22 (2007), pp. 177–185. Una valoración del trabajo desarrollado por este Grupo de Sabios la ofrece F. Benoît-Rohmer: “Les Sages et la réforme de la Cour Européenne des Droits de l’Homme”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 73 (2008), pp. 3–24.

8 Lord Woolf: “Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights”, en *Human Rights Law Journal*, 26 (2006), pp. 447–464.

9 Consejo de Europa: *Applying and supervising the ECHR. Future developments of the European Court of Human Rights in the light of the Wise Persons Report. San Marino, 22–23 March 2007. Proceedings*. Estrasburgo, 2007.

10 Ha dado lugar a los documentos incorporados en la serie CommDH/Omb–NHRI(2007). Pueden consultarse en <http://www.coe.int/t/Commissioner>.

11 En relación con el logro de una mayor flexibilidad del sistema judicial del Consejo de Europa, cfr. el informe final del Grupo de Sabios, Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., §§ 44–50, p. 282 y s.

12 Consejo de Europa: “Rapport explicatif au Protocole n° 14...”, cit., § 35, p. 160.

3.2. Aspectos más relevantes de la reforma

Entre las medidas¹³ incorporadas con los fines indicados en el epígrafe anterior se encuentran los filtros¹⁴ a la admisión de las demandas. Se respeta el derecho de los particulares a interponerlas ante el Tribunal de Estrasburgo,

13 En relación con las tres modificaciones principales a que se alude en el texto, cfr. M. Eaton / J. Schokkenbroek: “Reforming the human rights protection system...”, cit., pp. 1–10. Ph. Leach: “Access to the European Court of Human Rights. From a legal entitlement to a lottery?”, en *Human Rights Law Journal*, 27/1–4 (2006), pp. 17–19. F. Benoît-Rohmer: “Les Sages et la réforme...”, cit., p. 10 y ss. E. Roucouas: “Observations sur le rapport du groupe des sages mis en place par le Conseil de l’Europe pour étudier le mécanisme de contrôle de la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, en *Droits Fondamentaux*, 6 (2006), p. 3 y s., en www.droits-fondamentaux.org. L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme” du système de protection de la Conventions Européenne des Droits de l’Homme”, en *Annuaire Français de Droit International*, 49 (2003), p. 611 y ss, especialmente pp. 621–630. Idem: “L’objectif primordial du Protocole n° 14 à la Convention Européenne des Droits de l’Homme: alléger la charge de travail de la Cour”, en G. Cohen-Jonathan / J.F. Flauss (Dir.): *La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention Européenne des Droits de l’Homme*. Bruylant. Bruselas, 2005, p. 61 y ss.

14 En relación con el derecho a presentar recursos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el establecimiento de estas medidas que pueden limitar su ejercicio, cfr. C. Grewe: “L’avenir de la Cour Européenne des Droits de l’Homme...”, cit., p. 252. P. Wachsmann: “Droit de recours individuel et protection de la fonction jurisprudentielle de la Cour”, en *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, 14/7–8 (2002), pp. 309–312, donde analiza la posible lesión del derecho a recurrir. No podemos olvidar que el derecho individual a presentar demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha considerado como “the cornerstone of the Convention and it should be remain so”, como indica la Asamblea Parlamentaria (Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos): Documento 9200, *Structures, procedures and jeans of the European Court of Human Rights*, de 17 de septiembre de 2001, § 49. El Grupo de Sabios ha entendido también que “the right of individual application [...] is the most distinctive feature of this control mechanism”, en el Doc. Sages(2006)05, *Interim Report of the Group of Wise Persons to the Comité of Ministres*, cit., § 17, p. 275. Cfr. El informe final de dicho Grupo, Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., §§ 51–65, p. 283 y s.

pero eso no significa que hayan de admitirse en todo caso. Se establecen para ello tres mecanismos de control. El primero consiste en que el nuevo Protocolo advierte que no se admitirán si el recurrente no ha sufrido un perjuicio importante¹⁵. Por otra parte, se incorpora la figura del “juez único” con el fin de examinar el fundamento de las demandas recibidas y la posibilidad de declararlas inadmisibles¹⁶. Como tercer mecanismo introducido por el Protocolo 14 aparecen los Comités de tres jueces¹⁷. Su función consiste en resolver de un modo rápido las denominadas “demandas clónicas”¹⁸, es decir, aquéllas de carácter repetitivo o del todo semejantes. A estos efectos están facultados tanto para declarar inadmisibile una demanda, como para considerarla admisible y pronunciarse al mismo tiempo sobre el fondo de la cuestión cuando haya jurisprudencia sentada sobre ese asunto.

Se encuentran relacionadas con esta última cuestión indicada las denominadas “sentencias piloto”¹⁹. El propio Tribunal de Estrasburgo, reunido en Gran Sala, ha explicado su significado en la sentencia del caso Broniowski contra Polonia²⁰. Se trata de sentencias en que resuelve litigios que provienen

15 Artículo 35.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos tras la reforma introducida por el artículo 12 del Protocolo 14.

16 Artículo 27 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según el artículo 7 del Protocolo 14. Parece ciertamente necesario un filtro para estas demandas manifiestamente inaceptables que componen un total del 85% de las recibidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

17 Artículo 28 del Protocolo 14, que modifica el artículo 34 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

18 Según las califica J.A. Pastor Ridruejo en “El Protocolo número 14...”, cit., p. 145.

19 Cfr. E. Lambert-Abdelgawad: “Le Protocole 14 et l’exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l’Homme”, en G. Cohen-Jonathan / J.F. Flauss (Dir.): La réforme du système de contrôle contentieux..., cit., pp. 95-103. E. Lambert Abdelgawad: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo...”, en Revista de Derecho Político, 69 (2007), pp. 355 y ss. E. Roucouas: “Observations sur...”, cit., p.14 y s. A. Queralt Jiménez: “La protección de derechos...”, cit., p. 502 y s.

20 Fechada el 28 de septiembre de 2005, §§ 34 y 35. Según el § 34, las sentencias piloto se

de problemas estructurales del orden jurídico nacional. Precisamente por ese motivo el problema en cuestión afecta a quien demanda, pero es susceptible de extenderse a otros casos semejantes. Con ello se favorece que se presenten ante el Tribunal de Estrasburgo “casos repetitivos”. El objeto de estas senten-

dictan “on the merits of the case in which it held that the violation of the applicant’s Convention right originated in a widespread, systemic problem as a consequence of which a whole class of persons had been adversely affected [...] The Court thereby made clear that general measures at national level were called for in execution of the judgment and that those measures must take into account the many people affected and remedy the systemic defect underlying the Court’s finding of a violation. It also observed that they should include a scheme offering to those affected redress for the Convention violation. It stressed that once such a defect has been identified, it falls to the national authorities, under the supervision of the Committee of Ministers, to take, retroactively if appropriate, the necessary remedial measures in accordance with the subsidiary character of the Convention”. Su § 35 explica expresamente: “The object in designating the principal judgment as a ‘pilot judgment’ was to facilitate the most speedy and effective resolution of a dysfunction affecting the protection of the right of property in the national [...] legal order. One of the relevant factors considered by the Court was the growing threat to the Convention system and to the Court’s ability to handle its ever increasing caseload that resulted from large numbers of repetitive cases deriving from, among other things, the same structural or systemic problem (see Broniowski, cited above). Indeed, the pilot judgment procedure is primarily designed to assist the Contracting States in fulfilling their role in the Convention system by resolving such problems at national level, thereby securing to the persons concerned the Convention rights and freedoms as required by Article 1 of the Convention, offering to them more rapid redress and, at the same time, easing the burden on the Court which would otherwise have to take to judgment large numbers of applications similar in substance. It will be recalled that, in the pilot judgment in Mr. Broniowski’s application, the Court, after finding a violation, also adjourned its consideration of applications deriving from the same general cause ‘pending the implementation of the relevant general measures’”. En relación con esta sentencia, cfr. F. Benoît-Rohmer: “Les Sages et la réforme...”, cit., 16 y s. E. Lambert Abdelgawad: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto...”, cit., pp. 355 y ss.

cias es facilitar una rápida y efectiva resolución de este tipo de asuntos y, al mismo tiempo, aligerar de trabajo al Tribunal puesto que, de otro modo, debería resolver un amplio número de demandas coincidentes en su contenido²¹.

Las características y efectos de esta modalidad de sentencias ha dado lugar a que, con ocasión de la aprobación del Protocolo 14, tanto instituciones como doctrina hayan fomentado su impulso. En este sentido, Lord Wolf sostenía en su informe²² que el Tribunal debería conceder a estas sentencias un mayor protagonismo. Sería útil que las empleara más y, después, resolviera de un modo expeditivo los casos relacionados con ellas. Muy probablemente, como puede fácilmente deducirse de cuanto se ha expuesto hasta ahora, a esta tarea estén llamados en un futuro los Comités de tres jueces.

Hay quien ha advertido²³, no obstante, que el empleo reiterado de esta nueva modalidad de sentencias por parte del Tribunal de Estrasburgo podría acabar transformándolo en un Tribunal centrado en algunos asuntos primordiales. Su resolución serviría de guía para los órganos jurisdiccionales nacionales. El nivel de protección de los derechos fundamentales no debería

21 Grupo de Sabios: Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., §§ 100-105, p. 286. El Comité de Ministros recomienda que, una vez que el Tribunal ha localizado el problema estructural y ha pronunciado la correspondiente "sentencia piloto", el Estado debería establecer los mecanismos internos adecuados para resolver ese asunto en el propio país, evitando así la sobrecarga de trabajo en Estrasburgo. En el § 13 de la Recomendación (2004)6 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre la mejora de los recursos internos, de 12 de mayo de 2004, se indica lo siguiente: "après qu'un arrêt de la Cour révèle des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat ('arrêt pilote') a été rendu et que de nombreuses requêtes concernant la même problème ('affaires répétitives') sont pendantes ou susceptibles d'être introduites devant la Cour, l'Etat défendeur devrait s'assurer que les requérants potentiels disposent d'un recours effectif leur permettant de s'adresser à une autorité nationale compétente, recours qui pourrait être également utilisé par les requérants actuels. Un tel recours rapide et efficace leur permettrait d'obtenir réparation déjà au niveau interne, conformément au principe de subsidiarité du système de la Convention".

22 Lord Woolf: "Review of the Working Methods...", cit., § 4.9, p. 459.

23 E. Lambert Abdelgawad: "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos...", cit., p. 381.

resultar disminuido como consecuencia de este hecho, siempre que las autoridades nacionales se dejen iluminar por la luz que brilla en Estrasburgo. Esta puede ser una advertencia interesante, sobre todo en relación con los países de más reciente incorporación.

Es interesante mencionar, por otra parte, que el Grupo de Sabios propuso²⁴, aun sin recepción en el articulado del Protocolo, la creación de un Comité judicial agregado al Tribunal, pero distinto de éste. Se habría encargado de conocer los recursos que plantearan problemas de admisibilidad, así como de cualquier asunto susceptible de ser declarado manifiestamente bien fundado o, al contrario, carente de fundamento sobre la base de una jurisprudencia bien establecida del Tribunal. En los casos en que fuera competente para resolver el fondo de los asuntos, procedería con las mismas competencias que el Tribunal.

Junto a estas previsiones tendentes, como se ha explicado, a solucionar la sobrecarga de trabajo del Tribunal, el Protocolo 14 se preocupa por regular unos mecanismos que tienen por objeto principal garantizar en un mayor grado los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Encontramos²⁵, dentro de este conjunto, la aceptación del ingreso de la Unión Europea²⁶. Este proceso se ha culminado con la entrada en vigor del Tratado

24 Grupo de Sabios, Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., §§ 51–65, pp. 283 y s. Sobre este

Comité Judicial, cfr. G.C. Rodríguez Iglesias: “¿Qué hacer para asegurar...”, cit., p. 182 y s.

25 Nos referimos a las que indica L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme”...”, cit., p. 630.

26 Es previsible que aparezcan, al menos en los momentos iniciales, algunos conflictos entre los órganos jurisdiccionales de Luxemburgo y de Estrasburgo, y el seguimiento de sus jurisprudencias. Sobre ello cfr. F. Krenc: “La comparaison des systèmes de procédure communautaire avec ceux de la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 57 (2004), pp. 111–140. A. Queralt Jiménez: “La protección de derechos...”, cit., pp. 510–517. S. Sanz Caballero: “Interferencias entre el Derecho comunitario y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Luxemburgo versus Estrasburgo: ¿Quién es la última instancia de los derechos fundamentales en Europa?)”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 17 (2004), pp. 117–158. L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme”...”, cit., p. 633 y s. L. Wildhaber: “Un avenir constitutionnel...”, cit., particularmente p. 5. En relación con la repercusión de esta situación sobre los Estados, cfr. A. Bultrini: “La responsabilité des États membres de

de Lisboa el 1 de diciembre de 2009²⁷. Modifica, entre otros, el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Su segundo párrafo indica expresamente que "La Unión adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados". Para facilitar este ingreso, el propio Protocolo 14 había modificado el artículo 59 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en los siguientes términos: "la Unión Europea podrá adherir al presente Convenio".

Otro de los nuevos mecanismos de garantía es el que se refiere a la ejecución de las sentencias²⁸. A estos efectos, el Protocolo 14 modifica el artículo

l'Union Européenne pour les violations de la Convention Européenne des Droits de l'Homme imputables au système communautaire", en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 49 (2002), pp. 5-43.

27 El Tratado de Lisboa fue aprobado anteriormente, en concreto, el 13 de diciembre de 2007. Su texto íntegro se encuentra publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* C306, de 17 de diciembre de 2007.

28 Con esta modificación pretende perfeccionarse un sistema que había sido objeto de críticas y recomendaciones, como puede apreciarse en: Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Doc. 11020, *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, de 18 de septiembre de 2006. Idem: Recomendación 1516 (2006), *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, de 2 de octubre de 2006. Idem: Recomendación 1764 (2006), *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, de 2 de octubre de 2006. Comité de Ministros del Consejo de Europa: Documento EG Court (2001)1, *Report of the Evaluation Group to the Comité of ministers on the European Court of Human Rights*, de 27 de septiembre de 2001, §§ 48-53, en *Human Rights Law Journal*, 22/5-8 (2001), pp. 320 y s. Idem: Declaración *Garantir l'efficacité à long terme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, de 8 de noviembre de 2001. Idem: Declaración *La Cour des Droits de l'Homme pour l'Europe*, de 7 de noviembre de 2002. Sobre estas cuestiones, cfr. P. Boillat: "Vers une mise en ouvre renforcée de la Convention Européenne des Droits de l'Homme au niveau national", en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 77 (2009), pp. 17-26. A. Gascón Marcén: *El Consejo de Europa...*, cit., p. 61 y s. E. Lambert: "La pratique récente de réparation des violations de la Convention Européenne de Sauvgarde des Droits de l'Homme et

46 del Convenio asegurando que las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los litigios en que sean partes. La sentencia definitiva del Tribunal será transmitida al Comité de Ministros, que velará por su ejecución. Se prevén, asimismo, medidas sancionadoras frente a los Estados que no acaten una sentencia definitiva.

Podemos indicar, como último conjunto de medidas tendentes a garantizar los derechos fundamentales, el refuerzo del Comisionado de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, así como la modificación –más bien leve– de los acuerdos amistosos. El Grupo de Sabios ha unido las dos últimas cuestiones dentro de un mismo grupo. En efecto, ha clasificado por conjuntos las reformas introducidas por el Protocolo 14. Uno de ellos, como se acaba de indicar, es el que se refiere a las medidas “concerning alternative (non-judicial) or complementary means of resolving disputes”²⁹.

des Libertés Fondamentales: *plaidoyer pour la préservation d'un aquis remarquable*”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 42 (2000), pp. 199–227. Idem: “L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (2008)”, en *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 79 (2009), pp. 651–682. A. Queralt Jiménez: “La protección de derechos...”, cit., pp. 507–510. M. Revenga Sánchez: “En torno a la eficacia de las sentencias del TEDH: ¿Amparo de ejecución o afianzamiento de doctrina? Una propuesta de reforma?”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 12 (2004), pp. 521–538, centrándose en las pp. 524–529 en el planteamiento que ofrecen a esta cuestión el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de España. S. Ripol Carulla: “La recepción de los actos normativos del Consejo de Europa y de las sentencias del TEDH en el Derecho español”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 28 (2008), pp. 475–495. L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme”...”, cit., pp. 634–640. Sobre esta misma temática, ofreciendo mayor interés por la situación en Italia, cfr. A. Guazzarotti: “La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisdizionali e nuove esigenze teoriche”, en *Quaderni Costituzionali*, 2006/3, pp. 491–505.

29 §§ 106–113 del Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., p. 286 y s. A su vez, esta rúbrica está incorporada en “II. The proposed reform measures”. Esta clasificación es acogida en Consejo de Europa: *Applying and supervising the ECHR. Future developments of the European Court of Human Rights in the light of the Wise Persons Report*, cit., p. 66 y ss.

Este último conjunto de medidas ha gozado de amplia aceptación. Ejemplo de ello es no sólo la buena recepción que han recibido por parte del ya mencionado Grupo de Sabios, sino también en el informe de Lord Wolf³⁰. En él recomendaba una mayor utilización de estos mecanismos como cauce para contribuir a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos lograra trabajar con una mayor eficacia. Fijaremos la atención en la función que adquiere el Comisionado Europeo de Derechos Humanos por tratarse de una institución diferente del Tribunal y que encuentra reforzada su capacidad de colaboración con éste.

4. Las funciones del Comisionado europeo de Derechos Humanos en la resolución de conflictos

El Comisionado Europeo de Derechos Humanos fue creado por resolución del Comité de Ministros en 1999³¹. Se configura como una institución de carácter no jurisdiccional, independiente e imparcial, que tiene como función el desarrollo de la educación y respeto de los Derechos Humanos³². Para ello colaborará con las demás instituciones del Consejo de Europa y de cuantas se encargan de la defensa de los derechos fundamentales en cada Estado³³. Él mismo se define³⁴ como un “puente”

30 Lord Woolf: “Review of the Working Methods...”, cit., §§ 4.4–4.9, pp. 457–459. Denomina a estos mecanismos de resolución de conflictos “ADR”, es decir, “Alternative Dispute Resolution”.

31 Resolución 99 (50), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de 7 de mayo de 1999. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa había señalado la urgencia de crear esta institución en distintas opiniones, como se observa en la opinión n. 210 (1999), de 29 de enero de 1999, § 5.

32 Artículo 1.1 de la resolución 99 (50).

33 Artículo 3 de la resolución 99 (50).

34 Comisionado Europeo de Derechos Humanos: documento CommDH/Speech(2008)9, *Colloquy Towards stronger implementation of the European Convention on Human Rights (ECHR) at national level*, pronunciada en Estocolmo los días 8–9 de junio de 2008. Enfatiza en los §§ I y II la función preventiva de su actividad desde el momento

entre el Consejo de Europa y sus Estados miembro. Pretende ayudar a las autoridades nacionales a adoptar soluciones en el ámbito de los derechos humanos de modo que se asegure la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los demás instrumentos del Consejo de Europa encargados de salvaguardar estos derechos. Hasta ahora había revestido un carácter fundamentalmente político, con unas actividades que adquirirían la forma de recomendaciones, opiniones e informes³⁵. Se trata de una de las instituciones que aparecen reforzadas en el Protocolo 14, tal como se expondrá a continuación.

El nuevo artículo 36.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tras la nueva redacción ofrecida por este Protocolo, prevé nuevas funciones. Se trata, concretamente, de la posibilidad de formular observaciones en todos los casos sustanciados en una de las Salas o en la Gran Sala, e intervenir en las audiencias³⁶. Con esta medida se trascienden las funciones habituales de esta institución.

Antes de examinar en qué consisten estas facultades que le otorga el Protocolo 14, resulta interesante indicar que su capacidad de actuación podría haber mostrado un alcance mayor. En este sentido, durante la elaboración de este texto, el mismo Comisionado Europeo para los Derechos Humanos propuso³⁷ que se ampliaran sus funciones. Sugirió que se le permitieran presentar al Tribunal demandas contra una o más Altas Partes contratantes en casos de violaciones graves y generales de los derechos humanos. En un principio esta

en que puede detectar violaciones de los derechos humanos en un determinado país y advertir a sus autoridades con el fin de que intervengan. Asimismo, puede ayudar a esas autoridades en el desarrollo de esa actividad.

35 Artículo 8 de la resolución 99 (50).

36 “Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l’Homme du Conseil de l’Europe peut presenter des observations écrites et prendre part aux audiences”.

37 Doc. CDDH–GDR(2003)027, de 24 de septiembre de 2003, *Applications to the european Court of Human Rights by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Proposals of the Commissioner*.

iniciativa encontró el respaldo de la Asamblea Parlamentaria. Ésta propuso³⁸, analizando el borrador del Protocolo, que se incluyera la posibilidad de denunciar estos hechos porque la simple posibilidad de presentar comentarios o intervenir en las audiencias era un mecanismo escaso para la adecuada protección de los derechos humanos. Más concretamente, recomendó³⁹ al Comité de Ministros que valorase la oportunidad de reconocerle la titularidad de una *actio popularis*. Su ejercicio le correspondería, según esa iniciativa, al Comisionado, a quien la Asamblea adjudicó la función de *public prosecutor*⁴⁰,

38 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Opinión n. 251(2004), *Opinion on Draft Protocol No. 14 to the ECHR*, adoptada el 28 de abril de 2004, § 13. En el § 14.vii indicaba más en concreto los términos que había de recibir el artículo 14 del borrador del Protocolo. Aconsejaba añadir un cuarto párrafo con este contenido: “The Council of Europe Commissioner for Human Rights may bring before the Court cases of alleged mass violations of human rights”.

39 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Recomendación 1606 (2003), de 23 de junio de 2003, § 10. Idem: Recomendación 1640(2004), de 26 de enero de 2004, § 7.

40 El Comisionado no ha estado plenamente de acuerdo con la designación de *public prosecutor* porque ofrece la falsa impresión de que su actividad queda circunscrita al concreto ámbito criminal. Considera preferibles otras denominaciones como *advocate general*, tal como se utiliza en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o *attorney general*, propio de la tradición de *common Law*. Así lo indica la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: doc. 10024, *3rd Annual Report on the Activities of the Council of Europe Commissioner for Human Rights (1 January–31 December 2002)*, de 18 de diciembre de 2003, § 42. Cabe indicar que, teniendo en cuenta la independencia y autoridad del Comisario, J.A. Pastor Ridruejo en “El Protocolo número 14...”, cit., p. 146, ha entendido que su intervención es semejante a la que en el Tribunal de la Unión Europea realizan los abogados generales. En relación con las funciones correspondientes a los *public prosecutors*, indicando en algún momento su deslinde con las de los Defensores del Pueblo, cfr. Comisionado Europeo de Derechos Humanos: documento CommDH/Speech(2008)11, *The role of public prosecution in the protection of human rights and public interests outside the criminal law field*. San Petersburgo, 1-3 de julio de 2008. Sobre estas cuestiones, cfr. J.F. Flauss: “La réforme de la réforme. Propos conclusifs sous forme d’opinion séparée”, en G. Cohen-Jonathan / J.F. Flauss (Dir.): *La réforme*

“who would have the task of bringing actions concerning violations of human rights before the Court”⁴¹.

Esta propuesta, empero, se rechazó por diversos motivos⁴² y actualmente sigue sin figurar en el articulado del Protocolo 14. Una de las causas fue que se apreciaba un riesgo de desequilibrio institucional en el seno del Consejo de Europa. Además, parecía convertirse al Comisionado en una suerte de fiscal del Consejo en el ámbito de los derechos humanos, de tal manera que se le permitiría presentar al Tribunal una serie de problemas que, con frecuencia, mostraban connotaciones políticas. Dicho de otro modo, el Comisionado podría acabar sustituyendo a los Estados en aquellas ocasiones en que éstos dudaran, por motivos políticos, de presentar un recurso en aplicación del artículo 33 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Más recientemente, el Grupo de Sabios⁴³, en el momento de informar al Comité de Ministros sobre el contenido del mencionado Protocolo, sugirió que se fortaleciera la relación del Comisionado con el Tribunal. Afirmaba, en concreto, que “the Commissioner should respond actively to information resulting from Court decisions finding serious violations of human rights. Close and flexible co-operation should be established with the Court Registry in this connection”.

Resumiendo lo expuesto hasta este momento, se constata que se han aumentado las posibilidades de actuación del Comisionado Europeo, pero no tanto como podrían haberse desarrollado. Finalmente se ha aceptado su posibilidad de intervención en los juicios en los términos indicados. Es cierto que esta colaboración puede resultar útil. Hemos de tener presente⁴⁴ que el Comisionado, partiendo de su experiencia, podrá ofrecer al Tribunal un útil criterio que le ayude a resolver adecuadamente los litigios. En este sentido,

du système de contrôle contentieux..., cit., p. 173 y s.

41 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Recomendación 1606 (2003), de 23 de junio de 2003, § 10.

42 L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme”...”, cit., p. 631.

43 Doc. Sages (2006)05, *Interim report...*, cit., § 43, p. 277. Se expresa en términos semejantes en el informe final, Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., § 110, p. 286.

44 Consejo de Europa: “Rapport explicatif au Protocole n° 14 à la CEDH...”, cit., § 87, p. 164.

la colaboración del Comisionado europeo con los Defensores del Pueblo de los Estados miembro puede resultar particularmente interesante⁴⁵ a efectos

45 Doc. Sages (2006)05, *Interim report...*, cit., §§ 46-49. Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., §§ 111-113, p. 286 y s. Así se afirma también en el Informe del Grupo de Trabajo I aprobado en la reunión de la 10ª *Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, reunidos en Atenas los días 12 y 13 de abril de 2007, § 3, Doc. CommDH/Omb-NHRI(2007)13. También la Asamblea Parlamentaria ha valorado positivamente estas reuniones, como se aprecia en la Recomendación 1640(2004), de 26 de enero de 2004, § 3. Así lo hace, por su parte, el Comisionado Europeo en Consejo de Europa: *Applying and supervising the ECHR...*, cit., p. 69 y s. Cfr. la valoración de M. Lezueta: "Ombudsmen and NHRIs Indirect sources of information for European Court of Human Rights via the commissioner for Human Rights", en la 10ª *Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the special participation of national human rights institutions*. Atenas, 12-13 abril de 2007, Doc. CommDH/Omb-NHRI(2007)12. Por parte de los Defensores del Pueblo estatales, la iniciativa de colaborar con el Comisionado del Consejo de Europa se ha valorado con interés, como se deriva de las intervenciones realizadas dentro del Grupo de Trabajo II, en la misma mesa redonda indicada en esta misma nota, § 4. No obstante, algunos de los participantes indicaron que, a pesar de su favor por esta iniciativa, la encontrarían dificultada en sus países como consecuencia de la prohibición que existe en algunos de ellos de guardar secreto de algunos datos. Esto sucede especialmente en relación con los casos que encuentran su solución a través de la mediación del Ombudsman y que requieren una particular confidencialidad. La necesidad de esta comunicación entre el Comisionado y los Defensores del Pueblo nacionales la recoge el primero en las conclusiones a la mesa redonda citada. Cfr. Comisionado Europeo de Derechos Humanos: documento CommDH/Speech(2008)9, cit., § III. Idem: doc. CommDH/Speech(2006)9, *Implementation of human rights in Europe*. Viena, 13 de junio de 2006. Cfr. asimismo Idem: "Implementing human rights and the rule of Law in Europe: the co-operation between Ombudsmen, National Human Rights Institutions and the Council of Europe Commissioner for Human Rights", aprobado en la 10ª *Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the special participation of national human rights institutions*. Atenas, 12-13 abril de 2007, Doc. CommDH/Omb-NHRI(2007)7.

de permitir llegar las distintas orientaciones nacionales al Tribunal, sobre todo cuando se están redactando sentencias que sientan principios generales o “sentencias piloto”⁴⁶. El mismo Comisionado entiende que la información ofrecida por los *Ombudsmen* nacionales⁴⁷ también puede ser útil en el desarrollo de las relaciones institucionales con el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria.

Por su parte, el Grupo de Sabios⁴⁸ considera que la relación entre el Comisionado Europeo y los Defensores del Pueblo nacionales puede contribuir a aligerar la carga de trabajo del Tribunal, aunque sea de una manera un tanto indirecta. Ese contacto frecuente contribuirá a que todos ellos identifiquen de un modo más rápido y preciso los riesgos de vulneración de los derechos. De este modo facilitarán que los Estados adopten los mecanismos idóneos para salvaguardarlos, con lo que se presentarían menos demandas en Estrasburgo. A su vez, el Comisionado Europeo podría conocer de una forma más próxima la situación de cada Estado. Esto le permitiría colaborar con cada uno de ellos a los efectos de agilizar la conclusión de un acuerdo amistoso entre las partes en litigio⁴⁹. Dicho de otro modo, se impulsa la función mediadora del

46 Según afirma el mismo Comisionado en Consejo de Europa: *Applying and supervising the ECHR...*, cit., p. 69 y s. El Comisionado Europeo subraya que el retraso en la resolución de los conflictos planteados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos da lugar a la reproducción de casos repetitivos y, en último término, desemboca en un riesgo para los derechos humanos: “It has been noted in several cases that delays in taking general measures or the inadequacy of the measures adopted have given rise to repetitive applications, which in turn lead to an unnecessary and excessive caseload for the Court. This could in the long term have a negative impact on human rights protection and the Commissioner cannot simply ignore this situation”. Así lo expresa en el tercer informe anual correspondiente al año 2002, cuya referencia es Asamblea Parlamentaria: doc. 9916, *3rd. Annual Report (January to December 2002)*, de 19 de septiembre de 2003, p. 22.

47 Lo declara en Consejo de Europa: *Applying and supervising the ECHR...*, cit., p. 69.

48 Doc. Sages (2006)05, *Interim report...*, cit., §§ 48–50. Doc. CM(2006)203, *Final Report...*, cit., § 113, p. 287. Lo recuerda también el Presidente de este grupo en G.C. Rodríguez Iglesias: “¿Qué hacer para asegurar...”, cit., p. 182.

49 En el Doc. Sages (2006)05, *Interim report...*, cit., § 49, p. 278, el Grupo de Sabios afirmaba

Comisionado. Cabe indicar que no se trata de una experiencia del todo nueva. Baste recordar que el Defensor del Pueblo del ámbito de la Unión Europea⁵⁰ mantiene constante relación con sus homólogos de los Estados miembro, así como de los aspirantes.

El Reglamento del Tribunal deberá establecer el modo concreto en que se aplique esta facultad del Comisionado⁵¹, si bien parece claro⁵², por la redacción del artículo que esa intervención constituye un verdadero derecho que puede ejercer en cualquier momento del proceso sin tener que pedir previa autorización al Presidente del Tribunal. La Asamblea Parlamentaria⁵³ sugería que incluso se le concediera la categoría de parte en aquellos procesos en que fuera oportuno.

Estamos, como puede apreciarse, no tanto ante un modo de resolver extrajurisdiccionalmente los litigios, como en presencia de un instrumento de carácter complementario. Es cierto que su intervención en el Tribunal, así como el contacto con los *Ombudsmen* nacionales puede contribuir a fortalecer la comprensión y respeto de los derechos humanos. Con ello se presentarían menos demandas ante los distintos tribunales, incluido el de Estrasburgo. Pero no es tanto un mecanismo destinado a resolver conflictos, como a evitar que surjan, lo que sin duda es igualmente meritorio.

que “in co-operation with the Court Registry, the Commissioner could encourage each member State to establish the necessary facilities to enable alleged victims of violations of the Convention to reach friendly settlements of their cases through mediation provided by experience mediators”.

50 Cfr. A. González-Varas Ibañez: “El Defensor del Pueblo europeo y los conflictos competenciales con las instituciones afines”, en *Revista Gallega de Administración Pública*, nº 31 (mayo-agosto 2002), pp. 203-224.

51 Consejo de Europa: “Rapport explicatif au Protocole nº 14 à la CEDH...”, cit., § 88, p. 164.

52 L.A. Sicilianos: “La “réforme de la réforme”...”, cit., p. 631 y s.

53 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: doc. 10024, *3rd Annual Report on the Activities of the Council of Europe Commissioner for Human Rights (1 January-31 December 2002)*, de 18 de diciembre de 2003, § 43.

5. Conclusiones

I. Se constata que, tras la aprobación del Protocolo 11, el volumen de trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aumentado de modo exponencial. Con el fin de agilizar su trabajo se ha aprobado el Protocolo 14. Hace poco tiempo que ha entrado en vigor, por lo que aún es pronto para valorar su resultado y observar si ha cumplido con las expectativas depositadas en él. No obstante, parece que el consejo de Europa ha dado los pasos más acertados. La difundida –y errónea– opinión de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se configura prácticamente como una instancia más en la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales, así como la presentación de demandas con pretensiones parecidas, y que el origen de éstas se encuentra –en un amplio porcentaje– en unos países determinados con un sistema legal o político que provoca que surjan esos casos, hace oportuno que se adopten medidas como las presentadas por el Protocolo 14. En efecto, los filtros para la admisión de demandas y la importante función que están llamados a desempeñar en este sentido los “jueces únicos”, la creación de las Comisiones de tres jueces, y la posibilidad de utilizar sentencias ejemplares para solucionar casos posteriores semejantes, pueden ayudar a agilizar la Justicia del Consejo de Europa. La efectividad de esta jurisdicción también se encontrará aumentada con la necesidad de que las sentencias de Estrasburgo se ejecuten debidamente en cada Estado.

II. Por su parte, el Comisionado Europeo de Derechos Humanos mantiene su carácter no jurisdiccional. Sin embargo, se le permite formular observaciones e intervenir en las audiencias de los procesos que se sustancien en Estrasburgo. Es cierto que el Comisionado no podrá resolver casos, pero sus nuevas facultades pueden reportar resultados positivos. Facilitará, con probabilidad, un adecuado intercambio de impresiones entre el Tribunal y los Estados sobre la interpretación y adecuada salvaguardia de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. A su vez, puede contribuir a la consecución de los acuerdos amistosos entre las partes, haciendo llegar a los Estados información sobre la correcta interpretación de los derechos fundamentales. Se trata de unas funciones meritorias que, dado su carácter general y eminentemente informativo o difusor de conceptos generales sobre

los derechos fundamentales, no se observará con claridad su influencia hasta que haya transcurrido un tiempo más amplio. Atendidas las características de sus funciones en el proceso, se configura en este ámbito como un medio complementario de resolución de conflictos.