

# EL RECURSO INDIVIDUAL ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA\*

**José Manuel Sánchez Patrón**

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Valencia*

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.- II. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN “EL PROTOCOLO 11”: 1. Las condiciones sustantivas. 2. Las condiciones procesales.- III. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN “EL PROTOCOLO 14”: 1. Las limitaciones sustantivas. 2. Las limitaciones procesales.- IV. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN LAS PROPUESTAS EN DISCUSIÓN: 1. Las previsiones sustantivas. 2. Las previsiones procesales.- V. CONCLUSIÓN.

## PALABRAS CLAVE

Acceso a la justicia; Individuos; Admisibilidad; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Reforma.

## RESUMEN

El reconocimiento de legitimación activa al individuo para acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos constituyó un hito para el Derecho internacional. Sin embargo, el exceso de demandas presentadas por los particulares ha llevado a limitar el acceso del individuo a dicha jurisdicción internacional. No obstante, las limitaciones introducidas no son las únicas que se prevén introducir en el futuro, por lo que el avance alcanzado con el reconocimiento de legitimación activa al individuo ante el

---

\* El presente trabajo de investigación ha sido elaborado en el marco del Proyecto de investigación: “El reforzamiento del estatuto jurídico del individuo en los ámbitos internacional, europeo y nacional: nuevos desarrollos normativos y jurisprudenciales”, subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia [DER2010-20139/JURI-TIPO B]. Dicho trabajo de investigación ha sido finalizado en noviembre de 2011.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede acabar siendo sacrificado.

## I. INTRODUCCIÓN

El Protocolo nº 9 de 6 de noviembre de 1990 (en adelante: Protocolo 9)<sup>1</sup>, al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (en adelante: CEDH)<sup>2</sup>, reconoció legitimación activa a la persona física para presentar un asunto ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante: TEDH). Este reconocimiento permitió que los propios individuos pudieran acudir ante dicha instancia judicial para demandar a los Estados Partes por la violación de los derechos humanos previstos en el CEDH. Hasta entonces, la legitimación activa de la persona física se encontraba limitada a las denuncias que podía presentar a la ya desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, la posibilidad que contemplaba el Protocolo 9 constituyó un hito para el Derecho internacional, ya que se convirtió en el primer precedente normativo que reconocía la facultad del individuo de demandar al Estado ante una jurisdicción internacional. Asimismo, el avance conseguido contribuía a que el mecanismo de protección instaurado por el CEDH alcanzase su mayor desarrollo, transformándolo en un modelo a seguir para el resto de sistemas regionales de protección de los derechos humanos que lo tienen como fuente de inspiración<sup>3</sup>.

Sin embargo, el mayor logro conseguido por el más avanzado sistema de protección internacional de los derechos humanos, se ha convertido, a su vez, en el principal desafío. Según datos publicados por la Secretaria del TEDH, 139.650 asuntos estaban pendientes de ser asignados a una formación judicial para que declarase su admisibilidad a principios de 2011<sup>4</sup>. Esta circunstancia muestra la existencia de un verdadero atasco judicial que permite poner en cuestionamiento su eficacia, sobre todo si tenemos en cuenta que pueden transcurrir varios años desde que

<sup>1</sup> Protocolo 9 a la Convención de salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, suscrito en Roma el 6 de noviembre de 1990 (STCE nº 140).

<sup>2</sup> Convención de salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950 (STCE nº 5).

<sup>3</sup> Un análisis de la evolución experimentada por la legitimación activa del individuo hasta su consagración en el Protocolo 9, puede consultarse en el trabajo de A. Kjeldgaard-Pedersen, "The evolution of the right of individuals to seise the European Court of Human Rights", *Journal of the History of International Law*, 2010, vol. 12, pp. 267-306.

<sup>4</sup> TEDH., *50 ans d'activité. La Cour Européenne des Droits de l'Homme en faits et chiffres 2010*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011, p. 5.

una demanda es registrada hasta que se procede a su examen por parte del TEDH<sup>5</sup>. A esta situación contribuye no sólo la legitimación activa reconocida a las personas físicas ante esta instancia internacional, sino también al aumento del número de Estados que se han convertido en Partes del CEDH. La vinculación de 47 Estados Partes convierte a más de 800 millones de europeos en potenciales demandantes ante el TEDH.

A fin de responder al desafío planteado, el mecanismo de protección ha sido revisado en sucesivas ocasiones tal y como prevén los Protocolos n° 11 de 11 de mayo de 1994 (en adelante: Protocolo 11) y n° 14 de 13 de mayo de 2004 (en adelante: Protocolo 14). El primero de ellos supuso una reforma en profundidad del sistema europeo de protección de los derechos humanos, concentrando las labores de control -con la correlativa supresión de la Comisión Europea de Derechos Humanos- en un nuevo TEDH de carácter único y permanente. Por el contrario, el Protocolo 14 se ha limitado a introducir modificaciones en el mecanismo de protección ya instaurado por el Protocolo 11, con el objetivo -según reza en el propio preámbulo del Protocolo 14- *“de reforzar (su) eficacia a largo plazo (...) en razón del incremento permanente de la carga de trabajo del (TEDH) y del Comité de Ministros del Consejo de Europa”*.

No obstante, las modificaciones introducidas, recientemente, por el Protocolo 14 no parece que constituyan las últimas a las que vaya a someterse el TEDH para intentar mejorar su eficacia. Precisamente, los acuerdos alcanzados por los propios Estados Partes para continuar la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos confirman esta sospecha. Además, la previsible adhesión de la Unión Europea al CEDH, cuyas negociaciones ya se han iniciado, comportará un nuevo aumento de su carga de trabajo que contribuirá a su saturación<sup>6</sup>. Ahora bien, ¿las

<sup>5</sup> Aunque las demandas se examinan, normalmente, atendiendo al orden cronológico de recepción, el TEDH adaptó su reglamento en 2009 para priorizar el tratamiento de aquellas demandas que fueran urgentes. Ver: art. 41 del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009 y de 1 de abril de 2011.

<sup>6</sup> El CEDH ha previsto en su art. 59.2 -introducido por el art. 17 del Protocolo 14- la posibilidad de que la UE pueda adherirse a este instrumento convencional. Con este nuevo marco jurídico, las negociaciones para la adhesión se iniciaron a mediados de 2010, previéndose la elaboración de los instrumentos jurídicos pertinentes para finales de 2011. Los proyectos de instrumentos jurídicos para la adhesión de la UE a la CEDH han sido anexados al informe remitido sobre el particular al Comité de Ministros. Ver: Documento CDDH (2011)009 de 14 de octubre de 2011. Asimismo, y en relación con esta cuestión, pueden consultarse los siguientes trabajos doctrinales de reciente publicación: Cl. Landenburger, “Vers l’adhésion de l’Union européenne à la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, vol. 47, t. 1, pp. 20-26; A. Tizzano, “Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l’adhésion de l’Union à la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, vol. 47, t. 1, pp. 9-19; A. Potteau, “Quelle adhésion de l’Union européenne à la CEDH

modificaciones introducidas en fechas recientes; y sobre todo, las que se barajan para incorporar en el futuro, continuarán garantizando el acceso de las personas físicas al TEDH? ¿La conquista alcanzada en el Protocolo 9 y luego consagrada en el 11, se encuentra en riesgo, o bien ya podemos afirmar que ha sido sacrificada?

## II. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN “EL PROTOCOLO 11”

El Protocolo 11 de 11 de mayo de 1994 entró en vigor el 1 de noviembre de 1998<sup>7</sup>. España lo ratificó el 16 de diciembre de 1996 y se aplicó a nuestro país, junto a treinta y nueve Estados Partes, en la misma fecha de su entrada en vigor. No obstante, siete Estados Partes ratificaron este Protocolo con posterioridad a su entrada en vigor, por lo que su aplicación en estos casos tuvo lugar tiempo después. Este es el caso, concretamente, de Georgia (1999), Armenia (2002), Azerbaiyán (2002), Bosnia-Herzegovina (2002), Serbia (2004), Mónaco (2005) y Montenegro (2006).

### 1. Las condiciones sustantivas

El artículo 1 del Protocolo 11 modificó los títulos II y IV del CEDH. Según el nuevo artículo 34 “*cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considerará víctima de una violación*” de los derechos contemplados en el CEDH y en sus protocolos adicionales, puede presentar una demanda ante el nuevo TEDH. La reforma introducida por el Protocolo 11 generaliza la posibilidad de que los particulares puedan presentar sus demandas directamente ante la jurisdicción europea; facultad que, como ya hemos avanzado en la introducción de este trabajo, se encontraba, por entonces, limitada respecto de los Estados que hubieran ratificado el Protocolo 9. Además, la presentación de una demanda por los individuos no está condicionada a que la jurisdicción del TEDH sea aceptada por el Estado contra quien vaya dirigida, tal y como

---

pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2011, vol. 115, t. 1, pp. 77-112, y T. Lock, “EU accession to the ECHR: implications for judicial review in Strasbourg”, *European Law Review*, 2010, vol. 35, t. 6, pp. 777-798.

<sup>7</sup> Protocolo 11 a la Convención de salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, reestructurando el mecanismo de control establecido por la Convención, suscrito en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994 (STCE nº 155).

ocurría con anterioridad. El ejercicio de esta jurisdicción tiene carácter obligatorio para el conjunto de Estados del CEDH<sup>8</sup>.

No obstante, las condiciones sustantivas exigidas para que el particular pueda presentar una demanda ante el nuevo TEDH, no varían con respecto a las requeridas con anterioridad a la entrada en vigor del Protocolo 11<sup>9</sup>. Según el nuevo artículo 35, la demanda presentada por el individuo debe haber agotado los recursos internos y su presentación tiene que hacerse en el plazo de seis meses, como máximo, contado a partir de la fecha de adopción de la decisión interna definitiva. Junto a estas condiciones generales, el Protocolo 11 confirma las específicas que ya venían exigiéndose respecto a las propias demandas individuales. Dichas demandas no pueden ser anónimas o, esencialmente, las mismas que ya fueron presentadas ante el TEDH u otra instancia internacional y que no contengan hechos nuevos. Asimismo, tales demandas tampoco pueden ser incompatibles con las disposiciones del CEDH y sus protocolos adicionales, “*manifiestamente mal fundada o abusiva*”. El incumplimiento de cualquiera de estas condiciones permite que el TEDH rechace la demanda presentada, declarándola, en consecuencia, inadmisibile. Esta declaración de inadmisibilidad puede hacerla el TEDH en cualquier estadio del procedimiento<sup>10</sup>.

Hasta principios de 2011, 292.034 demandas han sido declaradas inadmisibles o archivadas, de un total de 450.504 demandas asignadas a una formación judicial<sup>11</sup>. Estos datos significan que el 65% de las demandas tramitadas son declaradas inadmisibles o archivadas. La mayoría de ellas son declaradas inadmisibles por encontrarse “*manifiestamente mal fundadas*”. Pero, ¿qué significa esta causa de inadmisibilidad? Aunque la demanda sometida al TEDH cumpla con todos los requisitos formales para ser declarada admisible, lo cierto es que el examen de su contenido revela

<sup>8</sup> *Rapport explicatif*, par. 85 y 86.

<sup>9</sup> *Rapport explicatif*, par. 87 y 88.

<sup>10</sup> Algunos asuntos han sido declarados inadmisibles, incluso, aunque resulte excepcional, por la Gran Sala de diecisiete jueces. Ver, por ejemplo, TEDH, decisiones: “*Malhous c. República Checa*” de 13 de diciembre de 2000, n° 33071/96, “*Bakovic y otros c. Bélgica (y 16 Estados Partes)*” de 12 de diciembre de 2001, n° 52207/99, “*Slivenko y otros c. Letonia*” de 23 de enero de 2002, n° 48321/99, “*Gratzinger et Gratzingerova c. República Checa*” de 10 de julio de 2002, n° 39794/98, “*Mifsud c. Francia*” de 11 de septiembre de 2002, n° 57220/00, “*Senator Lines GmbH c. Austria (y 14 Estados Partes)*” de 10 de marzo de 2004, n° 56672/00, “*Maltzan y otros c. Alemania*” de 2 de marzo de 2005, n° 71916/01, 71917/01 y 10260/02, “*Stec y otros c. Reino Unido*” de 6 de julio de 2005, n° 65731/01 y 65900/01, y “*Demopoulos y otros c. Turquía*” de 1 de marzo de 2010, n° 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 y 21819/04.

<sup>11</sup> TEDH., *50 ans d'activité. La Cour Européenne des Droits de l'Homme en faits et chiffres*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2010, pp. 10, 14 y 15.

que no existe violación aparente del CEDH; y ello sin que sea necesario un examen en profundidad de los motivos denunciados<sup>12</sup>. El adverbio “manifiestamente” enfatiza la falta de fundamentación de las vulneraciones alegadas, si bien éste no debe interpretarse, según el propio TEDH, en un sentido literal. Una interpretación estricta de esta causa de inadmisibilidad llevaría a declararla solamente respecto de las demandas en las que la ausencia de violación del CEDH sería muy evidente. Al contrario, el TEDH se ha encargado de flexibilizar su interpretación a fin de poder declarar inadmisibles también aquellas en las que la falta de vulneración no sea necesariamente “manifiesta”, por lo que a estos efectos le bastaría con comprobar que la violación alegada no se ha producido en apariencia. Pese a esta reducción del nivel de auto-exigencia, el TEDH puede declarar inadmisibile la demanda parcialmente, de tal manera que los motivos que no han sido desestimados *a priori* en un primer momento puedan ser examinados con mayor profundidad *a posteriori*, pudiendo éstos dar lugar, incluso, a una sentencia en la que el TEDH constata la violación del CEDH.

La propia Guía Práctica sobre admisibilidad de demandas elaborada por el TEDH clasifica en cuatro tipos los motivos alegados y que son considerados como “*manifiestamente mal fundados*”. El primero de ellos agrupa a todas las demandas encaminadas a que el TEDH examine hechos, pruebas, normas o valoraciones; labor que, en principio, y salvo arbitrariedad flagrante, corresponde a los tribunales estatales. En segundo lugar, existe un grupo de demandas que no aparentan una transgresión del CEDH tras el examen del fondo de las mismas. A esta conclusión puede llegarse después de comprobar que: a) no existe una apariencia de arbitrariedad o iniquidad; b) no se advierte una injerencia excesiva o desproporcionada en el ejercicio de los derechos del demandante -considerando el margen de apreciación concedido a los Estados-; y c) no es necesario un examen mayor a la luz de los hechos invocados y la jurisprudencia preexistente. Un tercer grupo de demandas la conforman las que no justifican convenientemente los derechos vulnerados o prueban suficientemente dicha violación. Y, por último, el cuarto grupo está constituido por todas aquellas demandas que reposan sobre hechos inverosímiles o inventados de los que no cabe deducir transgresión alguna del CEDH<sup>13</sup>.

Los cuatro tipos de motivos en los que puede clasificarse las demandas declaradas inadmisibles por encontrarse “*manifiestamente mal fundadas*”, permite comprobar que la práctica judicial seguida por el TEDH al

<sup>12</sup> R. Ergéc, *Protection européenne et internationale des Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 157.

<sup>13</sup> TEDH, *Guide pratique sur la recevabilité*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2010, pp. 87-93.

respecto se distancia del tenor literal del CEDH. El examen de dicha práctica demuestra que el TEDH no declara inadmisibile una demanda sostenida en motivos “*manifiestamente mal fundados*”. A estos efectos le basta con que la demanda adolezca de una mala fundamentación, aunque ésta ni siquiera pueda considerarse como “*manifiesta*”. Incluso, cabría afirmar que el TEDH, a juzgar por su proceder, presume inicialmente que tales demandas se encuentran apoyadas en motivos “*mal fundados*”. Sólo cuando advierte que los motivos alegados por el demandante están “*bien fundados*”, y que ésta es, además, “*manifiesta*”, decide declarar la demanda admisible en última instancia; ya sea de una manera total o parcial. Sin embargo, este modo de operar, a nuestro juicio, lleva al límite las garantías procedimentales previstas por el CEDH; al tiempo que traiciona, de igual manera, el espíritu de las disposiciones convencionales que establecen las condiciones de admisibilidad de las demandas particulares ante el TEDH.

## 2. Las condiciones procesales

La Secretaría del TEDH puede entrar en contacto con el demandante a fin de clarificar las cuestiones que sean necesarias antes de proceder al registro de su demanda; práctica que constituye ya una costumbre instaurada por la Secretaría de la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos<sup>14</sup>. A partir de dicho registro, el Protocolo 11 prevé que un juez-ponente sea designado en el asunto. Éste se encarga de preparar el dossier y contactar con las partes<sup>15</sup>. El asunto puede ser atribuido a un Comité de tres jueces o bien a una Sala de siete<sup>16</sup>. El Comité de tres jueces -entre ellos el juez-ponente- lo examinará a fin de declarar su admisibilidad<sup>17</sup>. Dicho Comité podrá declarar la inadmisibilidad o archivarla por unanimidad. Esta decisión tiene carácter definitivo<sup>18</sup>. En caso contrario, el asunto se presentará a una Sala de siete jueces que decidirá tanto la admisibilidad como el fondo del asunto<sup>19</sup>. No obstante, la Sala de siete jueces puede diferir el asunto a la Gran Sala de diecisiete jueces siempre y cuando no haya adoptado aún su decisión y ninguna de las partes en el mismo se oponga. Esta posibilidad se contempla para los supuestos en los que la

<sup>14</sup> *Rapport explicatif*, par. 39.

<sup>15</sup> *Rapport explicatif*, par. 43.

<sup>16</sup> Art. 49 del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009.

<sup>17</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art. 27 del CEDH.

<sup>18</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art. 28 del CEDH.

<sup>19</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art. 29 del CEDH.

Sala de siete jueces consideré que el asunto presenta una “*cuestión grave*” de interpretación del CEDH y sus protocolos adicionales, o bien si la decisión que alcanzaría la Sala de siete jueces contradice una sentencia pronunciada por el TEDH con anterioridad<sup>20</sup>. Si la Sala de siete jueces llegara a pronunciar su sentencia, sólo las partes –el demandante o el Estado demandado– pueden elevar el asunto a la Gran Sala de diecisiete jueces en el plazo de tres meses a contar desde la adopción de dicha sentencia. En tal caso, que, no debemos olvidar, tiene siempre un carácter “*excepcional*”, un Colegio de cinco jueces pertenecientes a esta Gran Sala de diecisiete decidirá si acepta o no la remisión. La Gran Sala de diecisiete jueces se pronunciará finalmente sobre el asunto mediante sentencia que tendrá carácter definitivo<sup>21</sup>.

Conforme a las disposiciones del Protocolo 11, el Reglamento del TEDH establece que el juez-ponente decidirá si la demanda será examinada por un Comité de tres jueces o bien por una Sala de siete<sup>22</sup>. Su decisión dependerá de si el juez-ponente considera que “*los elementos aportados por el demandante son ellos mismos suficientes para entender que la demanda es inadmisibile*”. Cuando así ocurre, la demanda es presentada ante un Comité de tres jueces para que de forma unánime declare su inadmisión. Aunque la presentación de un asunto ante un Comité de tres jueces esta precedido de una primera evaluación desestimatoria por parte del juez-ponente, lo cierto es que –contrariamente a la modificación que acaba de introducir el Protocolo 14– el procedimiento exige que la inadmisibilidad de la demanda sea declarada de forma unánime por tres jueces; exigencia ésta última que reviste, en nuestra opinión, una garantía procesal insoslayable. El examen de la práctica demuestra que el número de demandas declaradas inadmisibles por el Comité de tres jueces es ostensiblemente superior a las declaradas por la Sala de siete jueces. Esta llamativa desproporción se explica por la evaluación previa efectuada por el juez-ponente que destina al Comité de tres jueces las demandas que considera desestimatorias, por lo que este órgano colegiado está destinado en la práctica a confirmar la inadmisibilidad de demandas. Una simple consulta a los informes anuales de actividad del TEDH permite llegar fácilmente a esta constatación<sup>23</sup>. Así, y a título ejemplificativo, puede

<sup>20</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art 30 del CEDH.

<sup>21</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art 43 del CEDH.

<sup>22</sup> F. Sudre, *Droit européen et international des Droits de l'Homme*, 9ª ed., PUF, Paris, 2008, p. 674.

<sup>23</sup> TEDH, *Rapport annuel 2001*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2002, p. 70; *Rapport annuel 2002*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2003, p. 94; *Rapport annuel 2003*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2004, p. 98; *Rapport annuel 2004*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2005, p. 108; *Rapport annuel 2005*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2006, p. 134; *Rapport annuel 2006*,

observarse que, durante los dos años previos a la aplicación del Protocolo 14, 2007 y 2008, el Comité de tres jueces declaró inadmisibles o archivadas, 25.802 y 28.202 demandas respectivamente, mientras que la Sala de siete jueces declaró inadmisibles o archivadas 490 y 693 demandas, también, respectivamente<sup>24</sup>.

La inadmisibilidad adoptada por el Comité de tres jueces, originariamente, revestía el carácter de una “decisión” formal, pero esta obligación les limitaba la posibilidad de dedicar una mayor atención a los asuntos que, a su juicio, la requerían realmente. Por este motivo, el Reglamento del TEDH fue modificado a fin de suavizar la exigencia anterior<sup>25</sup>. Desde entonces, el Comité de tres jueces está obligado únicamente a poner en conocimiento del demandante la inadmisibilidad de su demanda mediante “un escrito”<sup>26</sup>. Como podrá adivinarse, dicho escrito constituye una mera comunicación al particular de la inadmisibilidad de su demanda, sin que en su contenido se reflejen los motivos que le han llevado al Comité de tres jueces a acordarla. En realidad, se trata de un modelo de escrito válido para todas las decisiones de inadmisibilidad en el que no se precisan las razones que justifican el rechazo, lo que genera en los interesados una sensación de indefensión<sup>27</sup>.

### III. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN “EL PROTOCOLO 14”

El Protocolo 14 de 13 de mayo de 2004 entró en vigor el 1 de junio de 2010<sup>28</sup>. España lo ratificó el 15 de marzo de 2006 y se aplicó a nuestro país, junto al resto de los 46 Estados, en la misma fecha en la que dicho

---

Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2007, p. 95 ; *Rapport annuel 2007*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2008, p. 139 y *Rapport annuel 2008*, Secretaría del TEDH, Estrasburgo, 2009, p. 136.

<sup>24</sup> TEDH, *Rapport annuel 2007*, *ibidem*, p. 139 y *Rapport annuel 2008*, *ibidem*, p. 136.

<sup>25</sup> C. Morte Gómez, *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los requisitos de admisibilidad de la demanda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 35.

<sup>26</sup> Art. 53 del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009.

<sup>27</sup> Esta situación fue denunciada por los abogados de los particulares asistentes al coloquio: “*Quel filtrage des affaires a Strasbourg? L'examen par la Cour Européenne des Droits de l'Homme de la recevabilité des requêtes*», celebrado en la sede del TEDH el 10 de septiembre de 2010.

<sup>28</sup> Protocolo 14 a la Convención de salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, modificando el sistema de control de la Convención, suscrito en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004 (STCE n° 194).

Protocolo entró en vigor<sup>29</sup>.

No obstante, doce Estados ratificaron el Protocolo n° 14 bis de 27 de mayo de 2009<sup>30</sup>, aunque sólo entró en vigor para nueve de ellos en fechas diferentes; en concreto, estos nueve Estados, con sus fechas de entrada en vigor respectivas, son los siguientes: Dinamarca (1 de octubre de 2009), Georgia (1 de enero de 2010), Irlanda (1 de octubre de 2009), Islandia (1 de noviembre de 2009), Mónaco (1 de noviembre de 2009), Noruega (1 de octubre de 2009), San Marino (1 de abril de 2010), Eslovenia (1 de noviembre de 2009) y Suecia (1 de abril de 2010). Este Protocolo n° 14 bis constituyó una medida “provisional” mientras que el Protocolo 14 entraba en vigor<sup>31</sup>. La afluencia creciente del número de demandas y el incremento del de asuntos pendientes, amenazaba gravemente la eficacia del TEDH y generaba una situación “insostenible”. Por este motivo, el Protocolo n° 14 bis buscó adelantar la aplicación de una serie de medidas procesales ya contenidas en el Protocolo 14, a fin de aumentar la capacidad de tratamiento de las demandas por parte del TEDH<sup>32</sup>. Por estas mismas razones y con idénticos objetivos, diez Estados suscribieron, prácticamente, de forma coetánea a la adopción del Protocolo n° 14 bis, el “Acuerdo sobre la aplicación provisional de ciertas disposiciones del Protocolo 14 en espera de su entrada en vigor” en Madrid el 12 de mayo de 2009<sup>33</sup>. Estos diez Estados aceptaron que algunas disposiciones del Protocolo 14, también de naturaleza procesal, se les comenzase a aplicar con carácter provisional a partir de la fecha de aceptación de dicho acuerdo interino. Los diez Estados con sus fechas de aceptación correspondientes son los siguientes:

<sup>29</sup> Al respecto, pueden consultarse los trabajos doctrinales recientes: P. Voyatzis, “Protocol n° 14. Present challenges and perspectives for the European Court of Human Rights”, *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2008, t. 1, pp. 347-360; N. Hajjami, “L’entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l’Homme”, *Revue Belge de Droit International*, 2010, vol. 43, t. 1, pp. 203-233; J.F. Renucci, “Le Protocole n° 14 amendant le système de contrôle de la Convention Européenne des Droits de l’homme”, *Gazette du Palais*, 2010, vol. 130, t. 4, pp. 2011-2013 y E. Steiner, “Changes to proceedings before the European Court of Human Rights in the light of revisions introduced by Protocol n° 14”, *The Council of Europe. Pioneer and guarantor for Human rights and democracy*, 2010, pp. 43-47.

<sup>30</sup> Protocolo n° 14 bis a la Convención de salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, suscrito en Estrasburgo el 27 de mayo de 2009 (STCE n° 204).

<sup>31</sup> En relación con el Protocolo n° 14 bis, pueden consultarse los trabajos de J.F. Flauss, “Le protocole n° 14 bis de la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2009, vol. 113, t. 3, pp. 621-634 y L-A. Sicilianos, «Le protocole 14 bis à la Convention Européenne des Droits de l’Homme: un instrument (heureusement) éphémère», *Annuaire Français de Droit International*, 2009, vol. 55, pp. 729-742.

<sup>32</sup> *Rapport explicatif*, par. 1 y 2.

<sup>33</sup> Documento: CM(2009)71 rev 2.

Albania (1 de octubre de 2009), Bélgica (1 de agosto de 2009), Estonia (1 de agosto de 2009), Alemania (1 de junio de 2009), Liechtenstein (1 de septiembre de 2009), Luxemburgo (1 de julio de 2009), Países Bajos (1 de julio de 2009), España (1 de noviembre de 2009), Suiza (1 de junio de 2009) y Reino Unido (1 de julio de 2009).

El 1 de junio de 2010 entró en vigor el Protocolo 14 para los 47 Estados Partes en el CEDH. Con ello, dejaban de aplicarse los dos instrumentos provisionales a los que nos hemos referido: el Protocolo 14 bis y el llamado Acuerdo de Madrid.

## 1. Las limitaciones sustantivas

Las modificaciones introducidas por el Protocolo 14 dejan a salvo la legitimación activa de los particulares para presentar una demanda ante el TEDH; pero varía las condiciones sustantivas requeridas para que el individuo pueda presentar dicha demanda. El Protocolo 14 mantiene las condiciones sustantivas, tanto generales (plazo de seis meses y decisión interna definitiva), como específicas (demandas anónimas, idénticas, incompatibles, infundadas o abusivas) contempladas por el Protocolo 11. Sin embargo, la novedad radica en retocar la redacción de alguna de éstas últimas y añadir una nueva condición sustantiva: *“el perjuicio significativo”*. Según la nueva redacción, el TEDH considerará inadmisibile una demanda individual cuando *“la estime incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, esté manifiestamente mal fundada o constituya abuso de derecho de aplicación individual”*. El cambio de redacción mejora la comprensión de estas condiciones sustantivas de inadmisibilidad, pero no conlleva cambios en relación con la presencia y alcance de las contempladas por el Protocolo 11. Por el contrario, *“el perjuicio significativo”* sí constituye una innovación. Desde la entrada en vigor del Protocolo 14<sup>34</sup>, el TEDH declarará inadmisibile cualquier demanda individual cuando *“el demandante no haya sufrido un perjuicio significativo, a menos que el respeto por los derechos humanos establecidos en el Convenio y sus Protocolos exija un examen de fondo de la demanda y teniendo siempre en consideración que ningún asunto puede ser rechazado por este motivo, si no ha sido debidamente considerado por un tribunal*

<sup>34</sup> El art. 20 del Protocolo 14 dispone que este nuevo criterio de admisibilidad *“no se aplica a las demandas declaradas admisibles antes de (su) entrada en vigor”*. Asimismo, *“(e)n los dos años siguientes a (su) entrada en vigor (...), el nuevo criterio de admisibilidad solamente podrá ser aplicado por las Salas y la Gran Sala del Tribunal”*.

*nacional*”<sup>35</sup>. Pero, ¿qué debemos entender por “*perjuicio significativo*”?

Tal y como el propio informe explicativo del Protocolo 14 señala, esta nueva condición de admisibilidad deberá ser interpretada por el TEDH a fin de clarificar los criterios que permitirán aplicarla a los asuntos concretos<sup>36</sup>. No se trata de un término jurídico que pueda definirse con exactitud –a diferencia de otros mencionados en el CEDH–, sino que sólo aspira a que pueda delimitarse a partir de los criterios que perfila el TEDH a través de su jurisprudencia. Aunque ésta aún resulta incipiente con respecto a esta nueva condición, el TEDH ya ha tenido ocasión de interpretarla a fin de aplicarla a los primeros asuntos presentados ante su instancia jurisdiccional. Una primera aproximación a su delimitación conduce al TEDH a realizar dos consideraciones previas de interés: a) esta condición persigue filtrar el número de demandas presentadas para ocuparse únicamente de aquellas que merezcan ser consideradas por una “*jurisdicción internacional*”<sup>37</sup>; b) dicha condición es de por sí relativa, por lo que su interpretación deberá conjugar la percepción subjetiva del demandante y las circunstancias objetivas del asunto<sup>38</sup>. Partiendo de ambas premisas, el TEDH ha determinado que el “*perjuicio (significativo) se basa en criterios tales como el impacto monetario del asunto objeto del litigio o la importancia que el mismo tenga para el demandante*”<sup>39</sup>. Esto quiere decir que el TEDH examinará –y podrá hacerlo de oficio<sup>40</sup>– si las alegaciones del demandante, aunque puedan constituir, *prima facie*, una violación del CEDH, no provocan un impacto monetario considerable, o bien no revisten una especial relevancia. Sendos criterios serán interpretados a la luz de las circunstancias del caso, así como de la percepción del demandante<sup>41</sup>. En definitiva, el TEDH comprobará si el asunto sobre el que ejerce su jurisdicción es –según los criterios que acaban de avanzarse– merecedor de un examen del fondo.

En aplicación de tales criterios, el TEDH ha considerado, en los primeros

<sup>35</sup> Art. 12 del Protocolo 14 por el que se modifica el art. 35.3 del CEDH.

<sup>36</sup> Según el TEDH, esta nueva condición ya fue considerada en las opiniones disidentes expresadas en las sentencias: “*Debono c. Malta*” de 7 de febrero de 2006, “*Miholapa c. Letonia*” de 31 de mayo de 2007, “*O’Halloran y Francis c. Reino Unido*” de 29 de junio de 2007 y “*Micallef c. Malta*” de 15 de octubre de 2009.

<sup>37</sup> TEDH. Decisión “*Korolev c. Rusia*” de 1 de julio de 2010, as. 25551/05.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> TEDH. Decisión “*Ionescu c. Rumania*” de 1 de junio de 2010, as. 36659/04, par. 34.

<sup>40</sup> TEDH. Decisión “*Rink c. Francia*” de 19 de octubre de 2010, as. 18774/09.

<sup>41</sup> C. Morte Gómez, *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Modificaciones tras la entrada en vigor del Protocolo n° 14*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 200.

asuntos en los que ha aplicado esta nueva condición de inadmisibilidad, la existencia de un impacto monetario, o bien la trascendencia del asunto<sup>42</sup>. No obstante, la aplicación de esta condición esta sujeta a dos limitaciones que el propio texto del Protocolo 14 explicita. Por un lado, el TEDH podrá declarar admisible una demanda que –pese a no comportar un “perjuicio significativo”– exija un examen del fondo en aras del “respeto por los derechos humanos establecidos en el Convenio y sus Protocolos”<sup>43</sup>. Por otro lado, la demanda podrá ser declarada igualmente admisible si el asunto “no ha sido debidamente considerado por un tribunal nacional”<sup>44</sup>. El TEDH, después de concluir que el asunto planteado por el demandante no conlleva “un perjuicio significativo”, considerará si éste debe admitirse para el examen del fondo, lo que constituye, como se comprenderá, una decisión de naturaleza subjetiva. Posteriormente, el TEDH comprobará si el asunto planteado ha sido examinado convenientemente por un tribunal –es decir, por un órgano judicial– interno; labor de comprobación que, a diferencia de la cláusula anterior, tiene carácter objetivo<sup>45</sup>.

A la vista de lo dicho, esta nueva condición constituye un obstáculo adicional que se suma a los ya existentes, y que el demandante deberá salvar para que su demanda sea examinada por el TEDH. Su objetivo es la de evitar el colapso ante la instancia europea, al tiempo que facilita el logro –según el propio informe explicativo del Protocolo 14– de “consagrar más tiempo a los asuntos que merecen un examen del fondo”<sup>46</sup>. Sin embargo, la consecución de estas finalidades bienintencionadas se está llevando

<sup>42</sup> Así, el TEDH ha declarado inadmisibles algunos asuntos en aplicación de esta nueva condición; por ejemplo, pueden consultarse las decisiones: “*Bock c. Alemania*” de 19 de enero de 2010, as. 22051/07, o “*Holub c República Checa*” de 14 de diciembre de 2010, as. 24880/05; “*Stefanescu c. Rumania*” de 12 de abril de 2011, as. 11774/04; “*Orosa Iglesias c. Andorra*” de 31 de mayo de 2011, as. 44101/07 y “*Kioui c. Grecia*” de 20 de septiembre de 2011, as. 52036/09. Sin embargo, en otros, el TEDH ha decidido su admisibilidad a fin de proceder a examinar el fondo del mismo; este es el caso de “*Sancho Cruz y otros 14 c. Portugal*”, sentencia de 18 de enero de 2011, par. 35, “*3A.C2S.R.0 c. República Checa*”, sentencia de 10 de febrero de 2011, par. 34 y “*Giusti c. Italia*” sentencia de 18 de octubre de 2011, par. 20 ss. Esta última sentencia merece ser consultada dado que el TEDH realiza un recorrido por los diferentes asuntos resueltos hasta la fecha y en los que se ha pronunciado acerca de dicha condición.

<sup>43</sup> Art. 12 del Protocolo 14 por el que se modifica el art. 35.3 del CEDH. Una cláusula similar puede encontrarse en los arts. 37.1 *in fine* y 38.1 b) del CEDH.

<sup>44</sup> Art. 12 del Protocolo 14 por el que se modifica el art. 35.3 del CEDH.

<sup>45</sup> El TEDH ya ha advertido que esta cláusula se refiere a “la demanda” examinada por los tribunales nacionales, y no sobre las diferentes alegaciones que la conforman. Si así fuese, bastaría con que alguna de ellas no hubiera sido examinado por los tribunales internos para que el TEDH no pudiera declarar dicha demanda inadmisibile. TEDH. Decisión “*Holub c. República Checa*”, *ibidem*.

<sup>46</sup> *Rapport explicatif*, par. 77.

a efecto a costa de sacrificar la consideración de los propios derechos básicos de los demandantes y aumentar la discrecionalidad del TEDH en la protección de los mismos<sup>47</sup>. No olvidemos que, la puesta en práctica de esta nueva condición va a permitir que un asunto en el que los derechos humanos consagrados en el CEDH han sido violados, acabe siendo rechazado. Con ello se introduce un doble régimen de vulneraciones de tales derechos; las menores, que no merecerán que ser consideradas por el TEDH; y las importantes, que si serán objeto de protección. Junto a esta realidad se suma otra no menos preocupante: la de la discrecionalidad del propio TEDH, que decidirá si la transgresión de los derechos humanos es importante -por suponer “*un perjuicio significativo*”-, o bien no otorgarle esta consideración, en cuyo caso la demanda del particular será declarada inadmisibile. Además, esta discrecionalidad no acaba con la apreciación de la existencia de “*un perjuicio significativo*”, sino que se extiende mucho más allá; en concreto, al albergar la posibilidad de decidir que, pese a la inexistencia de tal “*perjuicio significativo*” en un asunto concreto, éste pueda ser admitido finalmente si así lo requiere “*el respeto por los derechos humanos*”.

## 2. Las limitaciones procesales

Las modificaciones más significativas introducidas por el Protocolo 14 conciernen al ámbito procesal. Así, el TEDH podrá actuar, además de las formaciones contempladas por el Protocolo 11, de 3 (Comités), 7 (Salas) y 17 jueces (Gran Sala), en una nueva formación: el Juez unipersonal<sup>48</sup>. Un asunto puede ser asignado a un Comité de tres jueces, a una Sala de siete; y como novedad, al Juez unipersonal<sup>49</sup>. El Juez unipersonal, ayudado por un asistente no judicial<sup>50</sup>, puede declarar una demanda presentada por el individuo inadmisibile o bien archivarla. Con ello, se deja en manos de un

---

<sup>47</sup> V. Berger, “Le “préjudice important” selon le protocole n° 14 à la Convention Européenne des Droits de l’Homme. Questions et réflexions”, *La promotion de la justice, des Droits de l’homme et du reglement des conflits par le droit international. Liber Amicorum Lucius Caflisch* (M. Kohen, ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, pp. 90-91.

<sup>48</sup> Art. 6 del Protocolo 14 por el que se reemplaza el art. 27 por el art. 26 del CEDH y se modifica éste último.

<sup>49</sup> Art. 9 del Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se modifica su art. 49. Art. 49 del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

<sup>50</sup> Art. 4 del Protocolo 14 por el que se reemplaza el art. 25 por el art. 24 del CEDH y se modifica éste último. También, art. 5 del Adenda al Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se introduce su art. 27A. Art. 27A del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

único Juez del TEDH la posibilidad de rechazar una demanda del particular. Además, esta declaración de inadmisibilidad es definitiva por lo que no es susceptible de revisión por otra formación jurídica del TEDH. Caso de que el Juez unipersonal no declare dicha inadmisibilidad, por entender que la demanda “*parece justificar su examen*”<sup>51</sup>, ésta será presentada a un Comité de tres jueces o a una Sala de siete o cinco<sup>52</sup>. Esta última reducción a cinco jueces es posible si así lo solicita el pleno del TEDH y lo acepta el Comité de Ministros de manera unánime, aunque por un periodo determinado<sup>53</sup>. El Comité de tres jueces puede declarar una demanda inadmisibile o archivarla por unanimidad. También por unanimidad puede declararla admisible y pronunciarse sobre el fondo de la misma, siempre y cuando exista una jurisprudencia constante en relación con la cuestión sobre la que versa el asunto<sup>54</sup>. Tanto en un caso como en el otro, el pronunciamiento del Comité de tres jueces es definitivo<sup>55</sup>. Caso de que el Juez unipersonal o el Comité de tres jueces no se pronuncien sobre el asunto, una Sala de siete jueces lo hará respecto de la admisibilidad y el fondo del mismo<sup>56</sup>. Por último, el asunto puede ser diferido a la Gran Sala de diecisiete jueces en las mismas condiciones que ya fueron establecidas por el Protocolo 11<sup>57</sup>, ya que la disposición existente al respecto no ha sido modificada por el Protocolo 14.

Lo anterior significa que la función que desempeñaba el Comité de tres jueces hasta la fecha, la puede realizar ahora el Juez unipersonal, mientras que el Comité de tres jueces asume la competencia añadida de pronunciarse sobre el fondo del asunto con las debidas cautelas; a saber: que exista una jurisprudencia consolidada en relación con los motivos alegados en el mismo, y que el pronunciamiento en cuestión se adopte por unanimidad. Sin embargo, el cambio más trascendental que ha introducido el Protocolo 14 es el de posibilitar que la decisión de admitir una demanda ante el TEDH quede en manos de un Juez unipersonal. Al parecer, los propios juristas de la Secretaría pueden decidir enviar un asunto al Juez unipersonal. Su asistente no judicial propondrá la resolución del mismo una vez consultado un informador no judicial; propuesta que

<sup>51</sup> Art. 9 del Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se modifica su art. 49. Art. 49 del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

<sup>52</sup> Art. 7 del Protocolo 14 por el que se introduce un nuevo art. 27 del CEDH.

<sup>53</sup> Art. 6 del Protocolo 14 por el que se reemplaza el art. 27 por el art. 26 del CEDH y se modifica éste último.

<sup>54</sup> *Rapport explicatif*, par. 68.

<sup>55</sup> Art. 8 del Protocolo 14 por el que se modifica el art. 28 del CEDH.

<sup>56</sup> Art. 9 del Protocolo 14 por el que se modifica el art. 29 del CEDH.

<sup>57</sup> Art. 1 del Protocolo 11 por el que se introduce el art. 30 del CEDH.

el Juez unipersonal podrá aceptar o rechazar, incluyendo la posibilidad de remitir el asunto a un Comité de tres jueces o a una Sala de siete jueces<sup>58</sup>. No obstante, el reglamento modificado del TEDH establece que el Presidente de la sección correspondiente podrá ordenar que el asunto se someta a un Comité de tres jueces o a una Sala de siete<sup>59</sup>. Esto quiere decir que antes de que el Juez unipersonal adopte su decisión sobre un asunto, éste será examinado de forma ordinaria por el asistente no judicial; y excepcionalmente, el Presidente de la sección podrá ordenar que dicho asunto no sea remitido al Juez unipersonal. En teoría, el Juez unipersonal sólo recibirá aquellas demandas en las que, a juicio del personal de la Secretaría, “*los elementos aportados por el demandante son ellos mismos suficientes para entender que la demanda es inadmisibile*”<sup>60</sup>. No obstante todas estas cautelas sobre el papel, lo cierto es que la posibilidad de que la admisibilidad de una demanda ante el TEDH pueda ser examinada por un órgano unipersonal implica reducir las garantías procesales del particular a su mínima expresión; máxime cuando la decisión que adopte dicho órgano unipersonal es definitiva, y por ende inapelable<sup>61</sup>.

Con el fin de que esta reforma procesal no se sume a la sustantiva que permite declarar inadmisibile las demandas que no supongan “*un perjuicio significativo*” para el particular, el propio Protocolo 14 impide que los Jueces unipersonales y los Comités de tres jueces puedan aplicar esta última durante un periodo de dos años desde su entrada en vigor; esto es, antes del 1 de junio de 2012<sup>62</sup>. Con esta dilación temporal se pretende que las Salas de siete jueces y la Gran Sala de diecisiete concreten durante este plazo el contenido y alcance de aquella excepción, que surgió indeterminada. Para entonces, la jurisprudencia del TEDH en relación con la misma, habrá avanzado los elementos necesarios para que se aplique con corrección por todas sus formaciones.

Por último, añadir a lo ya dicho que la posible dejación de la decisión sobre la admisibilidad de un asunto a un Juez unipersonal sin duda contribuirá a descongestionar al TEDH. Según los informes anuales de

<sup>58</sup> P. Dourneau-Josette, “L’expérience du juge unique et des comités des trois juges depuis l’entre en vigueur des Protocoles n° 14 et 14 bis”, *Quel filtrage des requêtes para la Cour Européenne des Droits de l’Homme?* (P. Dourneau-Josette, E. Lambert-Addelgawad, E., dir.), Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011, pp. 229 ss.

<sup>59</sup> Art. 9 del Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se modifica su art. 49. Art. 49 del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

<sup>60</sup> Art. 9 del Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se modifica su art. 49. Art. 49 del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

<sup>61</sup> Art. 10 del Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el se inserta un art. 52.A. Art. 52A del Reglamento del TEDH de 1 de abril de 2011.

<sup>62</sup> Art. 20.2.

actividad correspondientes a 2009 y 2010 que ya reflejan el número de asuntos decididos por los Jueces unipersonales, señalan que el número de demandas declaradas inadmisibles o archivadas alcanzan 2.230 y 22.260 respectivamente. Por el contrario, el Comité de tres jueces rechazó o archivó 29.027 y 12.894 demandas, también respectivamente<sup>63</sup>. Como puede comprobarse, el número de asuntos decididos tratados por el Juez unipersonal y el Comité de tres jueces se invirtió de 2009 a 2010, como consecuencia de la entrada en vigor del Protocolo 14 para todos los Estados Partes en el CEDH. Esta inversión permite preconizar que el número de asuntos que tratará el Juez unipersonal crecerá considerablemente en los próximos años, lo que contribuirá al desatascos judicial del TEDH. No obstante, tampoco debemos olvidar que este logro se consigue a costa de llevar la reducción de garantías procesales al extremo, y mantener algunas prácticas que nos parecen cuestionables. Así, el Juez unipersonal, de la misma manera que el Comité de tres jueces, comunicará por escrito la decisión de inadmitir una demanda al particular, pero sin que se prevea reglamentariamente que dicha decisión esté acompañada de los distintos motivos que en la que se fundamenta<sup>64</sup>.

#### IV. EL RECURSO INDIVIDUAL SEGÚN LAS PROPUUESTAS EN DISCUSIÓN

El informe explicativo del Protocolo 14 advierte que las medidas previstas en el mismo pueden ser *“insuficientes para impedir que el sistema del Convenio llegue a paralizarse totalmente, incapaz de cumplir con su misión principal que es la de garantizar la protección jurídica de los derechos humanos en el marco europeo, convirtiendo el derecho a un recurso individual en ilusorio en la práctica”*<sup>65</sup>. Así, la 3ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005, confirmó que la adopción del Protocolo 14 constituía una medida a corto plazo a la que debían sumarse otras, más a

<sup>63</sup> TEDH, *Rapport annuel 2009*, Secretaría del TEDH, 2010, p. 148 y *Rapport annuel 2010*, Secretaría del TEDH, 2011, p. 132.

<sup>64</sup> Arts. 10 y 11 de la Adenda del Reglamento del TEDH de 29 de junio de 2009, por el que se inserta su art. 52A y se modifica el art. 53. No obstante, C. Morte Gómez, señala en su monografía, *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Modificaciones tras la entrada en vigor del Protocolo n° 14*, cit. p. 67, que la comunicación remitida al particular incluirá los motivos en los que se fundamenta el rechazo de su demanda.

<sup>65</sup> *Rapport explicatif*, par. 78.

largo plazo, que “asegurasen la eficacia” del CEDH<sup>66</sup>. Los Jefes de Estado y de Gobierno respaldaron las medidas ya adoptadas por el Comité de Ministros al respecto<sup>67</sup>, y acordaron crear un Grupo de Sabios que se encargase de elaborar una “*estrategia de conjunto*” que garantizase la viabilidad del TEDH en el futuro<sup>68</sup>. Por su parte, el Comité Director para los Derechos Humanos (en adelante: CDDH) –órgano subsidiario del Comité de Ministros- decidió contribuir al objetivo propuesto creando varios subcomités que se encargasen de estudiar y realizar propuestas; en particular, debe destacarse la labor desarrollada por el Comité de Expertos para la mejora de los procedimientos de protección de los Derechos humanos (en adelante: DH-PR)<sup>69</sup>, así como por el Grupo de Reflexión para el seguimiento de la reforma del TEDH (en adelante: DH-S-GDR)<sup>70</sup>.

El 18 y 19 de febrero de 2010, la Presidencia suiza del Comité de Ministros convocó una Conferencia de alto nivel sobre el futuro del TEDH en Interlaken (Suiza)<sup>71</sup>. Conforme a lo dispuesto en su Declaración y Plan de Acción, los Delegados de los Ministros han establecido un Grupo de Trabajo encargado de conducir, bajo su autoridad, el proceso de Interlaken (en adelante: GT-SUIVI.Interlaken)<sup>72</sup>, y otorga un mandato provisional al CDDH para el examen de los textos adoptados en la Conferencia<sup>73</sup>. El CDDH

<sup>66</sup> Declaración Final y Plan de Acción de 17 de mayo de 2005.

<sup>67</sup> Comité de Ministros. 114ª sesión de 12 y 13 de mayo de 2004.

<sup>68</sup> Declaración Final y Plan de Acción de 17 de mayo de 2005, par. 2 y punto I.1, respectivamente. El Grupo de Sabios presentó un informe preliminar a mediados de 2006 y su informe final a finales de este mismo año. Ver: Documento CM(2006)88 de 19 de mayo de 2006 y CM(2006)203 de 15 de noviembre de 2006.

<sup>69</sup> Las medidas adoptadas en la 114ª sesión del Comité de Ministros de 12 y 13 de mayo de 2004 (ver: *supra* nota 68) fueron ampliadas por las decididas en la 116ª sesión de este mismo órgano principal de 18 y 19 de mayo de 2006. Los Delegados de los Ministros otorgaron un nuevo mandato ocasional al CDDH para examinar la aplicación de estas nuevas medidas. El CDDH confió esta labor al DH-PR.

<sup>70</sup> Los Delegados de los Ministros otorgaron un mandato ocasional al CDDH para estudiar la aplicación de las recomendaciones recogidas en el informe final del Grupo de Sabios. A tal fin, el CDDH constituyó el DH-S-GDR. Este Grupo de Reflexión presentó un Informe preliminar titulado “*Mejora del sistema de control de la CEDH*” que incorpora las propuestas a introducir sin necesidad de enmendar el CEDH. Ver: Documento CDDH(2008)008 Add. II de 2 de abril de 2008. Su informe final, que también incluye lo avanzado en el preliminar, titulado: “*Garantizar la eficacia a largo plazo del sistema de control de la CEDH*”, puede consultarse en el Documento CDDH(2009)007 Add. I de 30 de marzo de 2009.

<sup>71</sup> Declaración Final y Plan de Acción de 19 de febrero de 2010.

<sup>72</sup> El GT-SUIVI.Interlaken ha tenido las siguientes reuniones: 1ª (13 de abril de 2010), 2ª (23 de abril de 2010), 3ª (4 de mayo de 2010), 4ª (5 de mayo de 2010), 5ª (29 de junio de 2010), 6ª (12 de octubre de 2010), 7ª (15 de diciembre de 2010), 8ª (11 de febrero de 2011) y 9ª (3 de mayo de 2011).

<sup>73</sup> El CDDH presentó un Informe preliminar titulado “*Primer informe del CDDH sobre la*

encargó esta labor a su DH-PR y al Comité de Expertos sobre la Reforma del TEDH (en adelante: DH-GDR) que sustituye al DH-S-GDR. No obstante, el CDDH ha realizado un reparto de las cuestiones a examinar entre los dos subcomités<sup>74</sup>. En atención a esta distribución, la temática relativa del acceso de los particulares al TEDH ha sido asignada al DH-GDR, por lo que su labor al respecto será objeto de especial atención en las páginas que siguen de este trabajo<sup>75</sup>. Mientras que todas estas iniciativas terminan de dar sus frutos, la Presidencia turca del Comité de Ministros ha convocado una nueva Conferencia de alto nivel sobre el futuro del TEDH. La cita ha tenido lugar en Izmir (Turquía) durante los días 26 y 27 de abril de 2011<sup>76</sup>.

## 1. Las previsiones sustantivas

El Plan de Acción adoptado en la Conferencia de Interlaken invitó al TEDH a “*dar pleno efecto al nuevo criterio de admisibilidad que figura*

---

*aplicación de la Declaración de Interlaken*” que figura en el Documento CDDH(2010)010 Add I de 28 de junio de 2010. Este informe preliminar incorpora las reflexiones realizadas por el CDDH en su “*Opinión final del CDDH sobre la cuestión de la puesta en práctica de ciertos procedimientos dirigidos a aumentar la capacidad del TEDH*” incorporado al Documento CDDH(2009)007 Add. I de 30 de marzo de 2009, así como en su “*Opinión sobre las cuestiones a abordar en la Conferencia de Interlaken*” recogido en el Documento CDDH(2009)019 Add. I de 1 de diciembre de 2009. El CDDH presentó su “*Informe final del CDDH sobre las medidas que resultan de la Declaración de Interlaken y que no necesitan de enmiendas al CEDH*” previsto en su Documento CDDH(2010)013 Add I de 23 de noviembre de 2010. Además de estos dos informes, el CDDH ha presentado un informe preliminar sobre las medidas que resultan de la Declaración de Interlaken y que sí necesitan de enmiendas del CEDH. Este informe preliminar puede consultarse en el Documento CDDH (2011)R72 Add. I de 1 de abril de 2011. La presentación de su informe final sobre esta misma cuestión está prevista para el mes de abril de 2012.

<sup>74</sup> CDDH. Informe de la 70ª reunión. 15-17 de junio de 2010, par. 17.

<sup>75</sup> El DH-GDR ha tenido las siguientes reuniones: 1ª (7-8 de octubre de 2009), 2ª (24-26 de marzo de 2010), 3ª (5-7 de mayo de 2010), 4ª (15-17 de septiembre de 2010), 5ª (1-3 de diciembre de 2010), 6ª (9-11 de febrero de 2011) y 7ª (30 de mayo-1 de junio de 2011). La 8ª y 9ª reunión están previstas que se celebren del 2-4 de noviembre de 2011 y del 18-20 de enero de 2012. La previsión es que el DH-GDR presente su informe final sobre las medidas que resultan de la Declaración de Interlaken y que necesitan de enmiendas del CEDH a la reunión del CDDH de febrero de 2012 para su transmisión al Comité de Ministros. Al respecto, ver: Documento CDDH(2011)R Ex de 14 de octubre de 2011. La documentación del DH-GDR, utilizada para la elaboración del presente trabajo de investigación, fue proporcionada por M. Alfonso De Salas y M. David Milner, Jefe y Administrador, respectivamente, de la División de la Cooperación Intergubernamental en materia de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Con la mención a ambos en estas líneas, deseo expresarles mi gratitud por su disposición y ayuda.

<sup>76</sup> Declaración Final y Plan de Acción de 27 de abril de 2011.

en el Protocolo n° 14<sup>77</sup>. Esta misma invitación fue reiterada en el Plan de Acción acordado por la Conferencia de Izmir, donde se recordó que este nuevo criterio es conforme con el principio según el cual el TEDH no debe ocuparse de “*cuestiones insignificantes*”<sup>78</sup>. El recordatorio aleja cualquier duda acerca de su vigencia o revisión, quedando así corroborado. Sin embargo, las Conferencias internacionales mencionadas no se limitaron a confirmar el nuevo criterio introducido en el Protocolo 14, sino que plantearon la posibilidad de ampliarlo a otros nuevos criterios que se incorporarían en un futuro próximo.

En efecto, la Conferencia de Interlaken invitó también al TEDH “a considerar otras posibilidades de aplicar el principio de *minimis non curat praetor*”<sup>79</sup>. Al respecto, el DH-GDR ha estado examinando la posibilidad de exigir al demandante el pago de ciertos gastos para poder acceder al TEDH<sup>80</sup>. La introducción de esta limitación económica pretende disuadir a los demandantes que deciden “*probar suerte*”, sin que, realmente, tenga una verdadera motivación para acudir al TEDH. Con ello se quiere reducir “*el ejercicio frívolo*” del derecho a un recurso ante la jurisdicción europea, asegurándose una mejor fundamentación de las demandas presentadas por el individuo<sup>81</sup>. Como podrá suponerse, esta medida resulta polémica, y los miembros del DH-GDR se encuentran divididos al respecto. Pese a esta división interna, varias propuestas han sido barajadas en tanto que se clarifican algunas cuestiones jurídicas que suscita la implantación de esta nueva condición<sup>82</sup>. No obstante, las delegaciones asistentes a la Conferencia de Izmir ya han acordado “*invitar al Comité de Ministros a continuar el examen de la cuestión de exigir a los demandantes el pago de gastos*”. El propio DH-GDR es también consciente de los grandes problemas de gestión que llevaría consigo el cobro de gastos a los demandantes. Posiblemente, los beneficios que reportaría –que no son, especialmente, de naturaleza económica– no compensan el lastre administrativo adicional al que se sometería al TEDH. Al margen de estos inconvenientes prácticos, la introducción de esta limitación económica plantea dificultades en el plano de los principios. El demandante potencial que acude al TEDH ha debido agotar los recursos disponibles en su derecho interno. No

<sup>77</sup> Plan de Acción, E.9 c).

<sup>78</sup> Plan de Acción, E.2 b).

<sup>79</sup> Plan de Acción, E.9 c).

<sup>80</sup> CDDH (2010) 013 Add. I, par. 13 ss.

<sup>81</sup> M. O’Boyle, J. Darcy, “The European Court of Human Rights: Accomplishments, predicaments and challenges”, *German Yearbook of International Law*, 2009, vol. 52, pp. 172 y 173.

<sup>82</sup> Informe preliminar R72(Add.I) Anexo V.

resulta convincente que después de esta batalla judicial librada en el foro interno vaya a desistir en sus pretensiones ante el TEDH por tener que afrontar unos gastos. Además, el establecimiento de estos gastos debe tener presente las circunstancias personales del demandante ya que esta exigencia puede convertirse de disuasoria en obstaculizadora. Por estas razones, el cobro de gastos a los demandantes constituye una medida que puede acabar siendo inútil, cuando no discriminatoria. No obstante, el cobro de gastos no constituye la única medida propuesta para frenar la avalancha de demandas ante el TEDH. La misma Conferencia de Izmir no se limitó a invitar al Comité de Ministros a estudiar esta exigencia, sino que le extendió la invitación a examinar *“otras nuevas reglas o prácticas de orden procesal concerniente al acceso al TEDH”*<sup>83</sup>.

## 2. Las previsiones procesales

Aunque no todas las delegaciones presentes en el DH-GDR están convencidas de ello, la única solución para desatascar al TEDH pasa por la instauración de un nuevo mecanismo de admisibilidad. La opinión casi unívoca de que las reformas introducidas por el Protocolo 14 son insuficientes, fuerza a presentarse una reforma más en profundidad que incluya esta novedad. Este deseo ha sido expresado en la Conferencia de Interlaken y de Izmir en la que invitan al Comité de Ministros a proponer un nuevo mecanismo de admisibilidad aunque conlleve una reforma del CEDH.

El DH-GDR ha retomado los esfuerzos ya realizadas al respecto por otras instancias, y debate sobre varios modelos de admisibilidad. A grandes rasgos, el Comité de Expertos ha sopesado las opciones de un mecanismo administrativo, o bien judicial. El primer de ellos consiste en extender las facultades de las que ya disponen los juristas de la Secretaría del TEDH. Dicho personal estaría habilitado para preparar las decisiones de admisibilidad –tal y como ya ocurre en la práctica– pero, también, estaría capacitado para adoptarlas, decidiendo así sobre la admisibilidad del asunto. Qué duda cabe que este remedio permitiría descongestionar al TEDH de la mayor parte de su carga de trabajo, lo que le posibilitaría centrarse en el estudio de las violaciones del CEDH. Sin embargo, tampoco se le escapa a nadie que esta opción dinamita una de las grandes conquistas del Derecho internacional de los derechos humanos: que la demanda de un individuo acerca de la violación de sus derechos básicos sea examinada por un juez internacional. Pese a su mayor operatividad,

<sup>83</sup> Plan de Acción. A.2.

el propio DH-GDR admite que esta solución constituiría un verdadero retroceso<sup>84</sup>.

La siguiente opción es la judicial, si bien dentro de ésta se abren varias posibilidades a su vez. Una de ellas es la de crear un mecanismo de admisibilidad constituido por jueces ad hoc; propuesta que no parece contar con muchos apoyos<sup>85</sup>. La otra consiste en dotar al nuevo mecanismo con una nueva categoría de jueces elegidos de forma distinta a como se eligen a los actuales; y con menos exigencias de las requeridas a éstos últimos. Estas condiciones diferentes se explican por el cometido exclusivo al que se dedicarían la nueva categoría de jueces: ocuparse de la admisibilidad de las demandas presentadas por los particulares<sup>86</sup>. Aunque el mecanismo de admisibilidad así conformado esté en la línea de la propuesta presentada en su día por el Comité de Sabios<sup>87</sup>, tampoco está exento de problemas. Por un lado, la existencia de una doble categoría de jueces podría acarrear una competencia entre los dos estamentos de la judicatura europea; y por otro lado, un riesgo de jurisprudencia divergente entre la desarrollada por ambos tipos de jueces.

Para nosotros, la solución a la problemática apuntada no puede dejar de ser judicial; y a ser posible con la ampliación del colegio judicial actual. La introducción de una categoría, sino inferior, al menos distinta de jueces constituye un mal menor. El riesgo de contradicciones en la jurisprudencia de ambos podría paliarse instaurando un mecanismo que posibilite –no ya el control– pero, como mínimo, la comunicación entre los jueces de las salas y los que componen el nuevo mecanismo de admisibilidad.

## V. CONCLUSIÓN

A tenor de lo dicho, la cuestión que nos planteábamos al inicio del presente trabajo podría ser contestada, a modo de conclusión, afirmando que la legitimación activa de las personas físicas para acudir al TEDH se encuentra en riesgo; y que puede acabar siendo sacrificada. La legitimación activa reconocida a los particulares en el Protocolo 9 y consagrada en el Protocolo 11, ha sido recortada en el Protocolo 14; instrumento jurídico que entró en vigor recientemente. La introducción de un nuevo criterio sustantivo de admisibilidad y la reducción de las garantías procesales para declararla, ponen en entredicho las conquistas alcanzadas por el

<sup>84</sup> Informe preliminar R72 (Add.I), par. 13 y Anexo IV, par. 31 ss.

<sup>85</sup> Informe preliminar R72 (Add.I), par. 15 y Anexo IV, par. 27 ss.

<sup>86</sup> Informe preliminar R72 (Add.I), par. 14 y Anexo IV, par. 31 ss.

<sup>87</sup> Informe del Comité de Sabios, par. 51 y ss; y también, par. 129 ss.

individuo en este terreno. Sin embargo, todo apunta a que las limitaciones y carencias a las que va a someterse la legitimación activa de la persona física para acceder al TEDH no finalizarán con las que ya se encuentran en vigor. Nuevas medidas de carácter sustantivo y procesal se encuentran en estudio para continuar constriñendo las posibilidades de admisibilidad de las demandas presentadas por los particulares.

La saturación del TEDH, como consecuencia del crecimiento del número de demandas de los individuos que alegan ser víctimas de la violación de sus derechos básicos, se encuentra detrás de esta política de recortes de la legitimación activa de las personas físicas. No cabe duda que el principal desafío al que se enfrenta el TEDH, en nuestros días, es atender satisfactoriamente el incremento de demandas que se presentan ante su instancia judicial. Pero tampoco deberíamos dudar que la solución a este problema no consiste en dificultar el acceso al TEDH, más allá de lo exigible ante cualquier instancia judicial internacional; o en relajar las garantías exigibles en todo procedimiento a seguir ante este tipo de jurisdicción. A nuestro modo de ver, la dificultad apuntada debería resolverse dotando al TEDH de más recursos, fundamentalmente personales, que permitiesen atender, de manera razonable, a sus potenciales demandantes. Precisamente, las medidas que se adopten al respecto durante los próximos años, comprometerán la credibilidad del sistema europeo de protección de los Derechos Humanos; y con ello, el poder continuar considerándolo como la fuente de inspiración de otros sistemas regionales de Derecho Humanos.

## TITLE

INDIVIDUAL APPLICATION BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: PROGRESS AND PROSPECT

## SUMMARY

I. INTRODUCTION.- II. INDIVIDUAL APPLICATION AS “THE PROTOCOL 11”: 1. The substantive conditions. 2. The procedural conditions.- III. INDIVIDUAL APPLICATION AS “THE PROTOCOL 14”: 1. The substantive limitations. 2. The procedural limitations.- IV. THE INDIVIDUAL APPLICATION AS THE PROPOSED UNDER DISCUSSION. 1. The substantive provisions. 2. The procedural provisions.- V. CONCLUSION.

## KEY WORDS

Access to justice; Individuals; Admissibility; European Cour of Human

Rights; Reform.

## ABSTRACT

Standing recognition of the individual to attend the European Court of Human Rights was an advance for International law. However, the excess of applications by individuals has tended to limit the access of individuals to such jurisdiction. Nevertheless, the constraints entered aren't the only ones planning to introduce in the future, so the progress made with the recognition of the individual standing before the European Court of Human Rights may end up being sacrificed.

Fecha de recepción: 8/11/2011. Fecha de aceptación: 25/11/2011.