

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE INSTAURADO POR EL CONVENIO EUROPEO DE 1950: EL PROTOCOLO N° 11

Inés Arriaga / Cristina Zoco

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RESEÑA HISTÓRICA. III. EL MECANISMO DE PROTECCIÓN INSTAURADO POR EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. 1. Órganos de protección: 1.1. La Comisión Europea de Derechos Humanos; 1.2. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos; 1.3. El Comité de Ministros del Consejo de Europa; 1.4. El Secretario General del Consejo de Europa. 2. Procedimiento para la protección de los derechos humanos: 2.1. Ante la Comisión: 2.1.1. Admisibilidad de la denuncia; 2.1.2. Fase de instrucción y conciliación; 2.1.3. Fase intermedia. 2.2. Ante el Comité de Ministros. 2.3. Ante el Tribunal. IV. NECESIDAD URGENTE DE UNA REFORMA RADICAL: ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS. 1. Planteamiento de la cuestión; 1.1. Aspectos cuantitativos; 1.2. Aspectos cualitativos. V. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN ESTABLECIDO POR EL PROTOCOLO N° 11. VI. EL NUEVO MECANISMO DE PROTECCIÓN INSTAURADO POR EL PROTOCOLO N° 11 AL CONVENIO. 1. Introducción . 2. La creación de un nuevo órgano de protección: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: 2.1. Composición; 2.2. Competencia; 2.3. Procedimiento: 2.3.1. Admisibilidad de la demanda; 2.3.2. Fase de instrucción y conciliación; 2.3.3. Fase decisoria. VII. VALORACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de garantía colectiva de los derechos del hombre, previsto en el Convenio Europeo para la Protección de los

Derechos humanos y Libertades fundamentales aprobado en noviembre de 1950 (en adelante, "el Convenio"), es casi sin lugar a dudas, el más avanzado de cuantos existen en la actualidad, sean de ámbito universal o regional.

La historia de este sistema es la de un desarrollo a tracto sucesivo, siempre en evolución constante. Pero las casi cinco décadas transcurridas –desde que apareciera como simple ideal europeísta, pasando por su implementación y experimentación hasta el presente–, evidencian que no se trató de un desarrollo pacífico, fácil, sino de una maduración salpicada de obstáculos y desconfianzas, tanto de orden práctico como doctrinal.

La intención de este trabajo, destinado a comentar los alcances de las reformas que introduce el protocolo nº 11 al Convenio, no es la de hacer una investigación histórica de las vicisitudes de la mencionada Convención. Sin embargo, consideramos pertinente hacer, en forma previa, una reseña histórica de aquellos antecedentes del período de gestación que sean esclarecedores para explicar ciertos aspectos sobre los que se apoyan las reformas aludidas, prescindiendo de aquellos otros que no tienen una influencia decisiva a tal efecto¹.

II. RESEÑA HISTÓRICA²

La gestación del sistema europeo de protección de los derechos humanos se sitúa dentro de los procesos de reconstrucción

1. Con posterioridad a la terminación del presente artículo, salió editada en España la monografía de SÁNCHEZ LEGIDO, A., *La reforma del mecanismo de protección del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Colex, Madrid 1995. Remitimos a la misma al lector interesado en ahondar sobre el tema.

2. Se utilizará principalmente, como guía para esta reseña, la siguiente bibliografía: TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972. CONSEIL DE L'EUROPE, "Protocole nº 11 à la Convention Européenne des Droits de l'Homme et Rapport Explicatif", Strasbourg, mai 1994, Doc. H (94) 5 . Cfr., en especial, pp. 30-36 y 16-17 respectivamente.

de Europa y de internacionalización de la protección de los derechos del hombre, desplegados una vez concluída la Segunda Guerra Mundial.

Su vertiginoso alumbramiento, –piénsese que desde que surgió como mera idea fuerza, hasta su concreción jurídica, transcurrieron poco más de dos años–, puede ser entendido como una reacción natural frente a las múltiples y masivas violaciones de libertades y derechos fundamentales de la persona ocurridas antes y durante la guerra, cometidas principalmente por el nazismo, pero también por regímenes comunistas, entre otros³.

Será en la Conferencia de la Haya (7 al 10 de mayo de 1948), convocada por el Comité internacional de coordinación de los movimientos para la unidad europea, –conferencia corrientemente conocida como "Congreso de Europa"–, donde surjan por primera vez con fuerza, si bien desde una perspectiva no estatal, las ideas europeístas de elaborar una Carta de los Derechos del Hombre y de crear un Tribunal de Justicia "capaz de aplicar, –según lo proclama el punto 6, *in fine*, de la Resolución Política del Congreso de Europa–, las sanciones necesarias para hacer respetar la Carta, (y) que a este efecto le sea posible a cada ciudadano de los países asociados entablar ante el tribunal, en todo momento y en los plazos más rápidos, un recurso por violación de estos derechos tal y como sean fijados por la Carta"⁴ (agregado nuestro).

Las respuestas a los diversos anhelos europeístas declarados en el Congreso de Europa no se dejaron esperar. Por un lado, las

3. De ahí que tanto el Estatuto del Consejo de Europa como el Convenio, reafirmen en sus considerandos la total adhesión a los principios sobre los cuales se asientan las «auténticas democracias». Vid. los Preámbulos de ambos instrumentos, en HERVADA, J., ZUMAQUERO, J. M., *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, EUNSA, Pamplona, 1978, pp. 701 y 185, respectivamente.

4. Vid. Texto de la Resolución, según la traducción hecha por TRUYOL y SERRA, A., *op. cit.*, p. 100.

ideas de una Carta de los Derechos del Hombre y de un Tribunal de Justicia serán trabajadas en profundidad por el Movimiento Europeo, nacido en octubre de 1948, en base a la transformación del Comité de coordinación de los movimientos para la unidad europea y a la integración de la agrupaciones que desde el inicio lo habían constituido, así como de otras que lo hicieron con posterioridad. Por otro lado, la contestación desde el plano gubernamental fue la suscripción, a comienzos de mayo de 1949, en Londres, del Estatuto del Consejo de Europa, concebido como organismo de cooperación internacional y de promoción de acuerdos y acciones comunes en ámbitos diversos, entre los cuales destaca el jurídico, específicamente "la salvaguardia y desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales"⁵.

Así, el 12 de julio de 1949, el Movimiento Europeo entrega al Comité de Ministros del Consejo de Europa el proyecto de Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, a diferencia de la idea originaria de un tribunal al que tuvieran acceso inmediato los litigantes, el proyecto del Movimiento Europeo incluye una innovación de no poca importancia: la institución de la Comisión Europea de Derechos Humanos, la cual, entre otras funciones, debe cumplir la de "filtro" de peticiones individuales, convirtiéndola en el "paso previo" ante el que los litigantes se verían obligados a presentar sus demandas. Para ello se le otorgaba la facultad de denegar, sin investigación, aquellas peticiones de particulares que no hubieran agotado previamente las vías judiciales nacionales pertinentes; y, por si fuera poco, el proyecto estableció también, como requisito formal para que se pudiera iniciar el procedimiento ante el tribunal, el de que toda petición de un particular debía contar con la autorización de la mencionada Comisión.

5. Artículo 1, inciso b, *in fine*, del Estatuto del Consejo de Europa. Cfr., *ibid.*, p. 102.

La propuesta innovadora del Movimiento Europeo posteriormente acogida con algunas variantes por la Convención obedeció, al parecer, a ciertas críticas que empezaban a surgir según las cuales el tribunal correría el riesgo serio de terminar abarrotado por causas vanas o sin mérito, y, sobre todo, de ser utilizado para fines meramente políticos. De hecho, numerosos gobiernos se oponían en principio a la creación de un tribunal europeo, alegando que no respondía a necesidad real alguna por parte de sus Estados⁶.

A partir de julio de 1949, el Consejo de Europa se convirtió en el marco institucional, esta vez oficial, donde se realizarán los trabajos preparatorios que desembocarán en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y las Libertades fundamentales, suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950.

En contraposición a la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, el Convenio transformó en obligaciones jurídicas concretas dieciocho de los principios en ella proclamados⁷. Sin embargo, su rasgo más característico reside en el mecanismo de garantía colectiva por él consagrado. Este constituyó una novedad sin precedentes en el Derecho Internacional, al considerar al individuo como sujeto de Derecho Internacional. De esta manera, se le otorgaba legitimación para acudir a la Comisión cuando se considerase víctima de violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio, cometida por cualquiera de los Estados parte que hubiera hecho la declaración

6. Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, Rapport du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), "La possibilité d'une fusion de la Commission et de la Cour Européennes des Droits de l'Homme", Doc. H (89) 2, 2 mai 1989, pp. 4-5.

7. Cfr. CARRILLO SALCEDO, J. A., "La Comisión Europea de Derechos Humanos", en *Actualidad Jurídica IX*, 1981, p. 74.

expresa necesaria para conceder dicha legitimación al demandante individual.

Por otra parte, el sistema de protección instaurado por el Convenio refleja el compromiso al que se llegó entre los defensores y los detractores de la creación del Tribunal Europeo, compromiso del que surgió la siguiente estructura tripartita:

1) la Comisión Europea de Derechos Humanos, que actuará como filtro de demandas, intentando conseguir un arreglo amistoso, y, llegado el caso, emitiendo un informe con su opinión respecto a la posible violación del Convenio;

2) el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que dictará sentencia firme y obligatoria sobre los asuntos que le sean deferidos por la Comisión o una de las Partes Contratantes interesadas; y,

3) el Comité de Ministros del Consejo de Europa, encargado de tomar una decisión definitiva y obligatoria sobre los asuntos que por una u otra razón no sean deferidos al Tribunal⁸.

La historia posterior ilustra que la vida del Convenio no fue nada fácil, ni ordenada: entre 1952 y 1994 ha sido completado o modificado por once protocolos sucesivos, el último de los cuales todavía no ha entrado en vigor.

Sin embargo, será el transcurrir del tiempo el que, perseverantemente, haga que la idea primigenia del Tribunal, lanzada por el Congreso de Europa de 1948, se imponga definitivamente, consagrando sin reservas el principio de un mecanismo de control de carácter estrictamente jurisdiccional⁹.

8. Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, informe citado en *supra*, nota 5, p. 5. *Vid.*, asimismo, informe citado en *supra*, nota 1, p. 17. La versión inglesa de este último informe puede encontrarse en *European Human Rights Reports*, 17, 1994, pp. 514-538.

9. En sus inicios, la existencia del Tribunal tuvo un significado puramente simbólico. Su jurisdicción se estableció en 1959, y a principios de 1965 tan sólo habían llegado ante la misma dos causas. Cfr. SCHWELB, E., voz Derechos Humanos, en AA.VV., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias*

De esta manera, el Tribunal dejará de ser "la tierra prometida", en palabras de BERGER, "que l'on n'atteint –rarement– qu'après un marathon de procédure"¹⁰.

III. EL MECANISMO DE PROTECCIÓN INSTAURADO POR EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 1950

1. *Órganos de protección*

1.1. *La Comisión Europea de Derechos Humanos*

La Comisión es uno de los dos órganos instituidos por el Convenio con el fin de asegurar el respeto por los derechos recogidos en el mismo.

Este órgano se compone de un número de miembros igual al de las Altas Partes Contratantes sin que pueda haber más de un nacional del mismo Estado (art. 20 Conv.). Los miembros son elegidos por el Comité de Ministros, por mayoría absoluta de votos, de una lista de nombres elaborada por la mesa de la Asamblea Parlamentaria (art. 21.1 Conv.).

Según el artículo 23 del Convenio "los miembros de la Comisión forman parte de ella a título individual". Este artículo señala la independencia e imparcialidad de los miembros de la Comisión, que no se someten a órdenes ni directivas ni rinden cuentas a los Estados de donde son nacionales o a título de los cuales han sido elegidos. No son pues representantes ni defensores de los intereses de los Estados.

Como ya hemos señalado al describir la estructura tripartita del sistema, la Comisión tiene una función múltiple: es un órgano

Sociales, (dirigida por SILLS, D.), ed. española, Aguilar, Madrid, 1974, p. 600, col. 1.

10. Cfr. BERGER, V., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4ª ed., Sirey, Paris, 1994, p. 1.

administrativo de examen de recursos; es un órgano de investigación y encuesta; es un órgano de conciliación; y es un órgano de asesoramiento jurídico¹¹.

1.2. *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

Órgano judicial de decisión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, "el Tribunal"), se compone de un número de magistrados igual al de miembros del Consejo de Europa, sin que pueda haber dos Magistrados nacionales de un mismo Estado (art. 38 Conv.).

Estos se eligen por la Asamblea Parlamentaria por mayoría de los votos emitidos de una lista de personas presentadas por los miembros del Consejo de Europa, que presentan tres candidatos de los que dos al menos han de ser de su misma nacionalidad (art. 39.1 Conv.). Estos candidatos "deberán gozar de la más alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de reconocida competencia" (art. 39.3 Conv.).

Una vez elegidos, al no ser representantes de ningún Estado, actúan a título personal y gozan de completa independencia.

Dejando de lado la función "consultiva" asignada al Tribunal por el protocolo nº 2¹², es la función de decisión la que corresponde a este órgano, condicionada en virtud del artículo 46 del Convenio, a que el Estado denunciado haya aceptado la jurisdicción del Tribunal mediante la correspondiente declaración.

11. Cfr. LÓPEZ GARRIDO, D., "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Nota Introductoria" en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional: Tribunal Europeo de Derechos Humanos: 25 años de Jurisprudencia, 1959-1983*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 10.

12. La versión oficial puede encontrarse en *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 33 A, 1994, pp. 20-22.

1.3. *El Comité de Ministros del Consejo de Europa*

Órgano instituido por el Estatuto del Consejo de Europa, el Comité de Ministros se compone de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros del Consejo de Europa, los cuales con frecuencia actúan por medio de "suplentes" o "delegados" (art. 14 Estatuto).

Dejando asimismo de lado las funciones de este órgano que no tienen conexión directa con el procedimiento de protección de derechos¹³, su misión en este campo es, al igual que sucede con la Comisión, múltiple: es un órgano de elección; es un órgano decisorio; y es un órgano de vigilancia.

1.4. *El Secretario General del Consejo de Europa*

Nombrado por la Asamblea Parlamentaria por recomendación del Comité de Ministros, al Secretario General le corresponde, además de una serie de tareas de naturaleza administrativa¹⁴, una misión (utilizada en contadas ocasiones) de control del Derecho interno de los Estados Partes sobre la manera en que el derecho asegura la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio, por lo que las partes "a requerimiento del Secretario General, (...) suministrarán las explicaciones pertinentes (...)" (art. 57 Conv.).

13. Para un estudio de las competencias del Comité de Ministros, *vid.* VELU, J., ERGEC, R., *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990, pp. 1096-1099.

14. Es el intermediario entre los Estados miembros y el Consejo (arts. 15, 24, 30, 46.3, 63.1, 65.1, y 66 Conv.); así como entre los individuos y el Consejo (art. 25 Conv.) recibiendo las denuncias que Estados o particulares dirigen a la Comisión, entre otras funciones.

2. *Procedimiento para la protección de los derechos humanos*

2.1. *Ante la Comisión*

2.1.1. Admisibilidad de la denuncia

El procedimiento se inicia en virtud de una denuncia presentada por un Estado (art. 24 Conv.) o una demanda de "cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares" (art. 25 Conv.), que llegará a la Secretaría de la Comisión, en Estrasburgo.

Las demandas individuales son examinadas por un ponente, que podrá pedir al demandante o al Estado demandado los datos que estime convenientes, en función de elaborar un informe cuyo contenido es principalmente una exposición de hechos, una propuesta sobre la admisibilidad de la demanda, así como una proposición del procedimiento a seguir (art. 47 Regl. Conv.).

Sobre este informe se pronunciará la Comisión en pleno, admitiendo de manera definitiva a trámite la demanda, o denegando dicha admisión (art. 48 Regl. Com.)¹⁵.

No obstante, puede darse el caso de que el ponente decida, si la demanda de admisibilidad es manifiestamente mal fundada o abusiva, enviarla a un Comité de tres miembros (art. 47.2.c Regl. Com.)¹⁶, que deberá decidir por unanimidad archivarla o

15. Las causas de inadmisibilidad son: el no agotamiento de recursos internos, así como el transcurso del plazo de seis meses a partir de la fecha de la resolución interna definitiva (art. 26 Conv.). Además, para las demandas individuales, el artículo 27 añade estas otras causas de inadmisibilidad: que sea anónima; esencialmente la misma que una demanda anteriormente examinada por la Comisión o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o arreglo; manifiestamente mal fundada, incompatible con las disposiciones del Convenio, o abusiva.

16. La instauración en el seno de la Comisión de Comités de tres miembros, así como de Salas de siete para el examen de demandas, fue la

inadmitirla. Caso de que esto no ocurra, será la Comisión en pleno la que decida¹⁷.

En caso de demandas interestatales, la Comisión designará uno o varios ponentes, que invitarán a las partes a presentar las observaciones que consideren necesarias, para posteriormente redactar un informe sobre la admisibilidad de la demanda, que se someterá al pleno de la Comisión (art. 45 Regl. Com.).

2.1.2. Fase de instrucción y conciliación

La Comisión, constituida en Salas de al menos siete miembros, examinará las demandas individuales cuando pueda basarse en la jurisprudencia ya establecida o no susciten cuestiones graves respecto a la aplicación o interpretación del Convenio (art. 20.2 Conv. introducido por el protocolo n° 8).

Sea actuando en Salas o en Pleno, la Comisión cambia drásticamente su papel en el proceso. Deja de ser un órgano con funciones judiciales para convertirse en una autoridad instructora que va a investigar la verdad de los hechos alegados, y, una vez determinados, asumirá una tarea conciliadora, poniéndose a la disposición de las partes para conseguir un arreglo amistoso del

innovación más importante introducida por el protocolo n° 8 al Convenio, a través de su artículo 1.

Con ello se intenta acelerar el procedimiento, contando con más tiempo el Pleno de la Comisión para los asuntos verdaderamente importantes, y reduciéndose considerablemente el tiempo necesario para el examen de demandas manifiestamente inadmisibles.

17. Según el Informe Explicativo del protocolo n° 8, pto. 22: “Unanimity is required for a committee to exercise its power of decision (...). If unanimity is not reached, the petition will have to be referred to the plenary Commission (...)”.

Dicho informe puede encontrarse publicado en *Human Rights Law Journal*, VI, 1, pp. 90-96.

asunto sobre la base del respeto a los derechos humanos que el Convenio impone a los Estados Partes en el mismo¹⁸.

Tanto si se consigue un arreglo amistoso como si no, la Comisión ha de redactar un informe, cuyo contenido será diferente según el resultado que se haya alcanzado.

Si se consigue un arreglo amistoso, el informe contiene una breve exposición de los hechos y de la solución adoptada (art. 57.1 Regl. Com.) , y se notifica al Estado o Estados interesados, al demandante, al Comité de Ministros y al Secretario General del Consejo de Europa para su publicación (art. 57.3 Regl. Com. y 28.2 Conv.).

Si no se logra un arreglo amistoso, la Comisión redacta un informe en el que hará constar los hechos, y formulará un dictamen sobre si los hechos comprobados implican, por parte del Estado interesado, una violación de las obligaciones que le incumben a tenor del Convenio. El informe se transmitirá al Comité de Ministros, comunicándose igualmente a los Estados interesados (art. 31 Conv.).

2.1.3. Fase intermedia

Tras el envío al Comité de Ministros del informe, se abre la fase intermedia, en la cual se decidirá si el asunto es deferido al Tribunal o al Comité de Ministros para que de comienzo una nueva fase del proceso: la fase decisoria.

El sometimiento de la causa ante el Tribunal¹⁹ deberá producirse en un período de tres meses a partir de la fecha del traslado

18. Cfr. MORENILLA RODRÍGUEZ, J. M., *op. cit.*, p. 46.

19. En virtud del artículo 48 del Convenio, están legitimados para someter un asunto al Tribunal: la Comisión; una Alta Parte Contratante cuando la víctima haya sido un nacional suyo; una Alta Parte Contratante que haya iniciado el caso ante la Comisión así como una Alta Parte Contratante que haya sido demandada (art. 48 Conv.).

al Comité de Ministros del informe de la Comisión. Caso contrario, será el Comité de Ministros el que decida, por voto mayoritario de dos tercios de los representantes con derecho a formar parte de él, si ha habido o no violación del Convenio (art. 32.1 Conv.). Asimismo, este órgano decidirá sobre la violación si el Estado demandado no ha declarado que reconoce como obligatoria la jurisdicción del Tribunal (art. 46 Conv.).

2.2. *Ante el Comité de Ministros*

Sorprendente desde un punto de vista estrictamente jurídico resulta el que sea un órgano de naturaleza política el encargado de decidir sobre un asunto cuando se den las premisas anteriormente comentadas.

Ello es fruto del compromiso político ya aludido al que fue necesario llegar para poner en marcha este sistema de protección. El convertir en órgano judicial "subsidiario" al Comité de Ministros, lo mismo que el carácter facultativo de la jurisdicción del Tribunal, son soluciones negociadas sin las cuales quizás nunca se hubiera llegado a un consenso entre los Estados sobre el funcionamiento del sistema de protección instituido por el Convenio.

En virtud de las reglas adoptadas por el propio Comité de Ministros para el ejercicio de las funciones conferidas por los artículos 32 y 54 del Convenio²⁰, este órgano tiene potestad para conocer del fondo de los asuntos que se le difieran (regla n° 1), sin que exista un procedimiento determinado que fije la posición

El protocolo n° 9 introdujo un quinto supuesto, en el que se regula la legitimación de cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares para someter un asunto al Tribunal.

20. Estos artículos regulan las funciones de decisión y vigilancia de las decisiones conferidas al Comité de Ministros.

de las partes en el mismo y las normas procesales inherentes a todo juicio.

Asimismo, el denunciante individual no participa en el procedimiento, salvo cuando lo crea conveniente el Comité de Ministros, y el Estado denunciado de su consentimiento²¹.

Las decisiones adoptadas por este órgano son, así como las sentencias del Tribunal, obligatorias para las Altas Partes Contratantes, firmes y motivadas, sin que este órgano esté vinculado por el parecer de la Comisión, pudiendolo confirmar, enmendar o invalidar²².

Tanto si concluye el asunto con una decisión de este órgano, como si lo hace con una sentencia del Tribunal, es el Comité de Ministros el encargado de vigilar la ejecución de la decisión, en virtud del artículo 54 del Convenio.

Además de las funciones de decisión y vigilancia, el Comité de Ministros elige a los miembros de la Comisión (art. 21 Conv.), y participa en la elección de los jueces preparando la lista de candidatos a presentar a la Asamblea Parlamentaria.

2.3. *Ante el Tribunal*

El procedimiento ante el Tribunal, una vez depositada la solicitud en la Secretaría por la Comisión o la Alta Parte

21. Cfr. MORENILLA RODRÍGUEZ, J. M., *op. cit.*, pp. 50-51.

22. Respecto a las diferentes posiciones doctrinales sobre la valoración de la facultad decisoria del Comité de Ministros, Cfr. EISSEN, M. A., *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, trad., J. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1985, pp. 105-106; VELU, J., ERGEC, R., *op. cit.*, pp. 723-728; ALCALÁ ZAMORA, N., *La protección procesal internacional de los derechos humanos*, Civitas, Madrid, 1975, p. 145; VAN DIJK, P., VAN HOOFF, G. J. H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2ª ed., Kluwer Law and Taxation Publishers, Netherlands, 1990, pp. 29-30; MORENILLA RODRÍGUEZ, J. M., *op. cit.*, pp. 36-37.

Una valoración crítica radicalmente contraria a la atribución jurisdiccional en favor del Comité de Ministros puede encontrarse en GIMENO SENDRA, V., GARBERI LLOBREGAT, J., *Los procesos de amparo (ordinario, constitucional e internacional)*, Colex, Madrid, 1994, pp. 270-271.

Contratante legitimada para ello, se desarrolla en una Sala de nueve miembros que se constituirá una vez el Secretario del Tribunal haya comunicado la demanda a todos los miembros del Tribunal, así como, según los casos, a toda Alta Parte Contratante designada en el artículo 48, a la Comisión, y a la persona física, organización no gubernamental, o grupo de particulares que haya interpuesto la demanda ante la Comisión (art. 33.1 Regl. Trib.). Estos tendrán un plazo para indicar al Secretario quiénes serán los "delegados" que representen a la Comisión para que cumpla su función de asesoramiento jurídico, explicando el informe ante el Tribunal; así como los elegidos para ser los "agentes" de los Estados, y los "representantes" del demandante individual caso de que desee participar en el procedimiento (art. 33.3 Regl. Trib.).

Esta Sala deferirá el asunto a la Gran Sala de diecinueve jueces a) facultativamente cuando el asunto conlleve cuestiones graves de interpretación del Convenio; y b) obligatoriamente cuando la solución a tales cuestiones pueda dar lugar a una contradicción con una sentencia anterior del Tribunal (art. 51.1 Regl. Trib.).

Esta Gran Sala podrá a su vez en casos excepcionales, es decir, cuando existan cuestiones particularmente graves o de un importante cambio de jurisprudencia, desistir en favor del Tribunal en Pleno (art. 51.5 Regl. Trib.)²³.

Hasta el momento de la constitución de la Sala encargada del caso, el Presidente del Tribunal podrá indicar a las Altas Partes Contratantes implicadas las "medidas provisionales" cuya adopción resulte recomendable, facultad que corresponderá a la Sala

23. Este procedimiento en Salas, Gran Sala y Pleno, es producto de un intento de celeridad ante el órgano judicial. Fue introducido en virtud de las modificaciones al Reglamento "A" del Tribunal, en vigor desde el 1 de enero de 1994, de 23 de mayo de 1990, 27 de octubre de 1993, y 27 de enero de 1994, respectivamente.

tras su constitución. Este hecho se dará a conocer inmediatamente al Comité de Ministros (art. 36.1 Regl. Trib.)²⁴.

Las sentencias del Tribunal son: motivadas (art. 51.1 Conv.), firmes (art. 52 Conv.), obligatorias o vinculantes (art. 53 Conv.), y declaratorias.

De la conjunción del carácter declaratorio y, a la vez, obligatorio de las decisiones, se infiere que la obligación para los Estados partes de ejecutarlas es una obligación de resultado: se exige al Estado que ponga fin a una violación y repare el daño causado por ésta, pero sin indicarle los medios para hacerlo. El Estado podrá elegir el o los medios a utilizar²⁵.

Una vez adoptada, la sentencia será transmitida al Comité de Ministros para que vigile su ejecución (art. 54 Conv.).

IV. LA NECESIDAD URGENTE DE UNA REFORMA RADICAL: ASPECTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

1. *Planteamiento de la cuestión*

La experiencia que ha aportado el funcionamiento del mecanismo de control durante su vigencia es el punto de referencia

24. De esta manera, el Convenio no atribuye a la Comisión el poder de «ordenar» al Estado demandado que tome medidas de este tipo cuando la ejecución inmediata de la medida atacada pueda causar al demandante un perjuicio grave difícilmente reparable.

Para una crítica del carácter meramente 'indicativo' y no 'vinculante' para los Estados de estas medidas, *vid.*, entre otros, COHEN - JONATHAN, G., "De l'effet juridique des 'mesures provisoires' dans certaines circonstances et de l'efficacité du droit de recours individuel: à propos de l'arrêt de la Cour de Strasbourg Cruz Varas du 20 mars 1991", en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 3, 6, 1991, pp. 205-209.

25. Salvo que se le indique, en la misma sentencia en que se declara la violación del Convenio o en otra a parte, la obligación de dar una «satisfacción equitativa» (normalmente, una suma de dinero) a la parte agraviada (art. 50 Conv.).

para el estudio de las causas cualitativas y cuantitativas que traen consigo la necesidad de una reforma urgente.

Como indica Carrillo Salcedo, la reforma en profundidad del sistema se impuso "en raison des changements quantitatifs et qualitatifs expérimentés dans les données de base de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et qui expliquent le large accord existant sur les insuffisances du fonctionnement actuel du mécanisme de contrôle institué par la Convention au moment de son élaboration et adoption, en 1950"²⁶.

Esta reforma radical estuvo precedida de una serie de iniciativas encaminadas a mejorar el procedimiento, algunas de las cuales hemos puesto de manifiesto al estudiar el sistema de protección actual.

Las novedades introducidas tuvieron dos fines: acelerar el procedimiento y mejorar la situación del demandante individual en el mismo.

La constitución en el seno de la Comisión de Salas (de siete miembros) y Comités (de tres miembros)²⁷, así como de Salas (de nueve jueces), Gran Sala (de diecinueve) y Pleno en el Tribunal, consiguió acelerar y hacer más eficaz el procedimiento.

La situación del demandante individual mejoró sustancialmente a través de la reforma del Reglamento del Tribunal, en vigor desde el 1 de enero de 1983, que permitió que las relaciones del Tribunal con el demandante individual pasaran a ser directas, gozando éste de *locus standi* ante el órgano de decisión. Pero fue el protocolo n° 9 (abierto a la firma el 6 de noviembre de 1990), el que consiguió una casi total "equiparación de armas"

26. CARRILLO SALCEDO, J. A., "Vers la réforme du mecanisme de controle institué par la Convention Européenne des Droits de l'Homme", en *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 97, 3, 1993, pp. 629-643.

27. En virtud del protocolo n° 8 al Convenio, cuyo artículo 1° modificó el artículo 20 del Convenio regulando el establecimiento de Salas y Comités en la Comisión.

entre el Estado y el demandante individual, al permitirle a éste someter un asunto al Tribunal.

No obstante, dicha concesión fue mediatizada por el hecho de que un Comité de tres jueces puede decidir por unanimidad que el asunto no sea examinado por este órgano, transmitiéndolo al Comité de Ministros²⁸.

La adopción de estas medidas, a pesar de producir resultados positivos, no eliminaron la necesidad de una reestructuración en profundidad del sistema de protección, al no ser capaces de dar respuesta a los cambios cuantitativos y cualitativos a los que antes hacíamos alusión, y que ahora pasamos a detallar.

1.1. Aspectos cuantitativos

El Preámbulo del protocolo nº 11 al Convenio, así como el Informe Explicativo del mismo, señalan como razones principales de la necesidad de la reforma el aumento del número de demandas, y el número creciente de miembros del Consejo de Europa²⁹.

El aumento del número de demandas individuales registradas por la Comisión ha sido espectacular en los últimos años: de 390 en 1980 (19 declaradas admisibles) pasó a 596 en 1985 (70 admisibles), y 1648 en 1991 (217 admisibles).

28. Sobre las relaciones entre la Comisión y el Tribunal, así como entre el demandante individual y el Tribunal, y la evolución que ambas han sufrido, Cfr. VELU, J., ERGEC, R., *op. cit.*, pp. 977-987; EISSEN, M. A., *op. cit.*, pp. 30-43. Una crítica a la posición de la Comisión en el procedimiento ante el Tribunal puede encontrarse en ALCALÁ ZAMORA, N., *op. cit.*, pp. 105-112.

29. Según el Preámbulo del Protocolo "Considérant qu'il est nécessaire et urgent de restructurer le mécanisme de contrôle établi par la Convention afin de maintenir et de renforcer l'efficacité de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévue par la Convention, *en raison principalement de l'augmentation des requêtes et du nombre croissant des membres du Conseil de l'Europe*"; (la cursiva es nuestra).

Asimismo, la actividad del Comité de Ministros ha aumentado en los últimos años. Si en 1980 adoptó 15 decisiones en cuanto al asunto, en 1985 fueron 19, llegando a 144 en 1991.

Respecto al Tribunal, fueron 7 las sentencias dictadas en 1980, en 1985, pasando a 37 en 1991³⁰, llegando a 52 las sentencias dictadas por este órgano en 1994.

Las consecuencias que se derivan de estos datos pueden verse con facilidad: acumulación de asuntos pendientes y prolongación de la duración total del proceso (aproximadamente, tres años)³¹, menoscabando paradójicamente el derecho que toda persona tiene en virtud del artículo 6 del Convenio "a que su caso sea oída (...) dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial"³².

En segundo lugar, respecto al número creciente de miembros, hay que perder de vista el hecho de que el sistema de protección del Consejo de Europa fue concebido para que funcionara entre diez o doce Estados, siendo por lo tanto imposible lograr un funcionamiento eficaz con treinta y cinco o cuarenta Estados

Los datos consultados pueden verse en *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 34, 1991, p. 30.

Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, Informe citado en *supra*, nota 1, p. 19,

No obstante, autores contrarios a la creación del Tribunal único sostienen que la duración del proceso ha sido exagerada con cifras fantásticas por los defensores de la reforma, siendo en realidad inferior a cuatro años y tres meses. Asimismo, ponen de relieve que la atribución de la culpabilidad y la duración excesiva del proceso tan sólo a los órganos del sistema de justicia denota un desconocimiento inexcusable de la realidad, al no tener en cuenta al realizar ese juicio otros datos, tales como el comportamiento del acusado, la complejidad de los asuntos, y, sobre todo, el comportamiento de las autoridades jurisdiccionales nacionales.

Respecto a este asunto, Cfr. GEUS, J.-C., "Le Protocole n° 11 á la Convention Européenne des Droits de l'Homme: la grande illusion?", en *Bulletin des Droits de l'Homme*, 3, Décembre 1994, publié par l'Institut Luxembourgeois des Droits de l'Homme, pp. 15-17.

partes³³, número al que se prevee llegar a consecuencia de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental (PECO).

Respecto a estos países, llama la atención comprobar que todos firmaron el protocolo nº 11 inmediatamente, el mismo 11 de mayo de 1994³⁴. Hay autores que ven este dato como revelador de un gran interés en contribuir a la puesta en marcha de un texto que se impondrá más adelante, sin posibilidad de renegociación, a la Federación de Rusia³⁵.

Todo ello nos hace suponer que el número de demandas individuales crecerá espectacularmente, no sólo por el aumento del número de Estados miembros del Consejo de Europa, sino, y sobre todo, por las actuales circunstancias políticas de los mismos, ya que, como afirma Carrillo Salcedo "contrairement aux anciens Etats membres, le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe constitue pour eux l'élément plus important dans l'instauration des droits fondamentaux, de la démocratie et de l'Etat de droit"³⁶.

1.2. Aspectos cualitativos

Dos serían, desde nuestro punto de vista, los aspectos que hay que poner de relieve.

33. DRZEMCZEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., "Principales caractéristiques du nouveau mécanisme de contrôle établi par la Convention Européenne des Droits de l'Homme suite au Protocole nº 11, signé le 11 mai 1994 / Une Cour unique des droits de l'homme remplacera les actuelles Commission et Cour á Strasbourg", en *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 6, 3, 1994, p. 83.

34. Asimismo, el 31 de diciembre de 1994, de cuatro Estados que habían ratificado el Protocolo, tres eran de los PECO (Eslovenia, Eslovaquia y Bulgaria).

35. Cfr. FLAUSS, J.-F., "Le Protocole nº 11: côté cour", en *Bulletin des Droits de l'Homme*, 3, Décembre 1994, publié par l'Institut Luxembourgeois des Droits de l'Homme, p. 4.

36. Cfr. CARRILLO SALCEDO, J. A., art. cit., p. 638.

1. Sin perder de vista las más de cuatro décadas transcurridas desde la puesta en marcha de este sistema de garantía colectiva, debemos ser conscientes de la evolución sufrida en la manera de concebirlo.

La presente estructura tripartita (Comisión, Tribunal, y Comité de Ministros) es, como ya indicamos anteriormente, consecuencia de un compromiso político por el que se concibió la necesidad de declaración expresa tanto para la aceptación de la competencia de la Comisión en caso de demandas particulares, como para la aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal (arts. 25 y 46 Conv. respectivamente).

Pero, con el transcurso de los años, se produjo una aceptación generalizada de la competencia de los órganos del Consejo de Europa para conocer de demandas particulares hasta el punto de que, como indican Drzemczewski y Meyer-Ladewig, la aceptación del derecho de recurso individual ante la Comisión y de la jurisdicción obligatoria del Tribunal son consideradas hoy en día una condición política para la admisión de un Estado en el Consejo de Europa³⁷.

2. Se constata asimismo la creciente voluntad de "judicializar" todo el proceso, al deferir la Comisión los asuntos al Tribunal en la mayor parte de las ocasiones, confirmando el papel del Tribunal como juez de fondo en la práctica de los últimos años. Esta voluntad ha dado como fruto la abolición del poder de decisión del Comité de Ministros (art. 32 Conv.), tanto en demandas interestatales como individuales, así como la desaparición de la Comisión. Esta intención se expresa por los autores del protocolo en el Informe Explicativo del mismo, al indicar que "(...) ce Protocole a l'intention de renforcer les éléments judiciaires du système"³⁸.

37. Cfr. DRZEMCZEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., art. cit., p. 86.

38. Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, Informe citado en *supra*, nota 1, pto. 25.

De esta manera se logrará que el sistema mejore en eficacia y credibilidad, abandonando de manera definitiva la idea, obsoleta desde nuestro punto de vista, reflejada por el sistema de control establecido en 1950, según la cual "un système international de protection des droits de l'homme ne devrait pas suivre une approche entièrement judiciaire"³⁹.

V. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN ESTABLECIDO POR EL PROTOCOLO N° 11

La necesidad de una reforma del sistema de control era opinión casi unánime a principios de los ochenta entre la doctrina e, incluso, entre los miembros de los órganos del Consejo de Europa. Las discrepancias surgieron a la hora de concebir la manera de realizarla.

En las próximas líneas vamos a detallar los principales pasos dados con el fin de llegar a una solución que diera respuesta a la necesidad de conseguir un sistema eficaz de protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa, capaz de satisfacer las expectativas de todos, adaptándolo a los cambios políticos y sociales experimentados en la Europa de los albores del año 2000.

Fue en Julio de 1982, en la 8ª reunión del Comité de Expertos para la Mejora del Procedimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos (DH-PR)⁴⁰ donde la idea de la "fusión" del Tribunal y la Comisión en un solo órgano fue sugerida por vez primera.

39. Cfr. CARRILLO SALCEDO, J. A., art. cit., p. 639.

40. Hoy llamado "Comité de Expertos para la Mejora de los Procedimientos de Protección de los Derechos Humanos". Se trata de un Comité subordinado al "Comité Director de los Derechos del Hombre" (CDDH), y responsable ante él.

Pero habrá que esperar hasta marzo de 1985, en la Conferencia Ministerial Europea sobre derechos humanos celebrada en Viena⁴¹, para que esta idea sea sugerida a nivel político. En ella, la delegación suiza presentó oficialmente su propuesta, defendiendo la fusión de la Comisión y el Tribunal en una única instancia judicial, llamando asimismo la atención sobre la necesidad de discutir la cuestión en base a razones prácticas, legales y políticas⁴².

En la resolución n° 1 de la Conferencia, los Ministros consideran ya la necesidad de examinar la posibilidad de aportar nuevas mejoras, incluso radicales, teniendo en cuenta las observaciones de la delegación suiza, así como las de otras delegaciones⁴³.

Entre diciembre de 1985 y diciembre de 1987, el DH-PR, a petición del CDDH, estudia la posibilidad de tal "fusión", preparando un informe para el CDDH. Será en enero de 1989 cuando el Comité de Ministros, a petición del CDDH levante el secreto del informe preparado por el DH-PR, para facilitar el examen de la cuestión de la fusión de las dos instituciones⁴⁴.

41. Esta Conferencia fomentó el debate sobre esta cuestión en otras instancias. Primero, en el 6° Coloquio Internacional sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos celebrado en Sevilla (noviembre, 1985); a continuación, en el Coloquio de la Universidad de Neuchâtel (Suiza, marzo 1986), que desarrolló la propuesta de la delegación suiza. En este coloquio, Gérard Wiarda defendió la idea del Tribunal único.

Sobre la aportación de Wiarda al coloquio, Cfr. TRECHSEL, S., "Transitional questions with regard to the merger of the European Court and Commission of Human Rights", en *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gérard Wiarda*, Carl Heymanns Verlag, KG-Köln-Berlín-Bonn, 1988, pp. 639-645.

42. El informe de la delegación suiza puede encontrarse publicado en *Human Rights Law Journal*, Vol. 6, 1, 1985, pp. 97-117.

43. El texto de la Resolución n° 1 puede encontrarse en *Human Rights Law Journal*, 6, 1, 1985, pp. 139-141.

44. Cfr. "The possibility of merging the European Commission and European Court of Human Rights". Report of the Committee of Experts for the

En los dos comités –CDDH y DH-PR– las opiniones continuaron divididas respecto a la oportunidad de la reforma propuesta y, entre tanto, las autoridades de Holanda y Suecia, en octubre de 1990, realizaron dos propuestas parecidas, en un intento de salir del *impasse* al que se había llegado⁴⁵.

La idea central de ambas es implantar un sistema judicial a dos niveles: la Comisión actuaría como una jurisdicción de primera instancia, permaneciendo el Tribunal como instancia de apelación a la que accederían los individuos y Estados demandantes siempre y cuando el Tribunal admitiera el recurso.

Con lo cual se lograba que a) el Comité de Ministros dejara de tener la capacidad decisoria que le otorga el actual artículo 32 del Convenio, y b) el demandante individual y el Estado se colocaran en pie de igualdad ante el Tribunal.

Pero a pesar de la buena aceptación que obtuvieron entre los miembros del CDDH y del DH-PR, estas propuestas fracasaron al no poderse llegar a un consenso sobre ellas.

También en el seno de la Comisión y el Tribunal existieron diversas opiniones respecto a la manera de reformar el sistema de control del Convenio⁴⁶.

En el seno de la Comisión existía acuerdo sobre la necesidad de la reforma y de la judicialización del sistema (limitando la competencia del Comité de Ministros a la vigilancia de la ejecución de las sentencias del Tribunal); así como sobre la

improvement of procedures for the protection of human rights (DH-PR) to the Steering Committee for Human Rights (CDDH). Publicado el 2 de mayo de 1989 como Doc. H (89) 2. Puede encontrarse en *European Human Rights Reports*, 15, 1993, pp. 322-338;

45. Estas propuestas pueden encontrarse publicadas en *European Human Rights Reports*, 15, 1993, pp. 345-358; así como en *Human Rights Law Journal*, 14, 1-2, 1993, pp. 31-38.

46. Las opiniones emitidas por la Comisión y el Tribunal pueden encontrarse publicadas en *European Human Rights Reports*, 15, 1993, pp. 359-366.

necesidad de otorgar a los demandantes individuales acceso directo al Tribunal.

Respecto a la manera de realizar la reforma:

1. Por un lado, dos tercios aproximadamente de sus miembros apoyaba un sistema judicial a dos niveles, alegando principalmente que de esa manera los casos que pudieran causar cambios en las legislaciones nacionales serían vistos por dos instancias, otorgándoles una garantía adicional en la interpretación y aplicación del Convenio.

2. Por otro lado, una minoría apoyaba la reforma radical a través de la creación de un Tribunal único y permanente, que sustituyera a los actuales órganos de control: Comisión y Tribunal, y asumiera la función de decisión del Comité de Ministros.

El Tribunal estuvo igualmente dividido en cuanto a las medidas a adoptar respecto a la reforma del sistema de control, a pesar del reconocimiento unánime de la necesidad de dicha reforma, sin la cual seguirían produciéndose intolerables retrasos y otras inaceptables consecuencias.

Los miembros del Tribunal se dividieron en tres grupos que mantenían posturas divergentes:

Los dos primeros defendían una reforma del sistema. El primer grupo, a través de ciertos cambios en el procedimiento⁴⁷ y una drástica mejora en las condiciones de trabajo de los órganos existentes. El segundo, a través de un sistema a dos niveles de jurisdicción, en el sentido de la propuesta de Suecia y Holanda⁴⁸.

47. Entre otras, que aquellos casos no deferidos al Tribunal concluyan con un informe obligatorio de la Comisión, la cual tendría capacidad para establecer la satisfacción equitativa, caso de que procediera.

48. Un argumento en favor de esta solución era que, al ser la primera instancia el órgano encargado de decidir en la mayoría de los casos, ya que se deferirían a la segunda tan sólo aquellos de especial importancia, podría el Tribunal ser un órgano que trabajara a tiempo parcial, pudiendo de este modo los miembros del Tribunal mantenerse cerca y en contacto permanente con sus sistemas nacionales legales.

El tercer grupo, minoría dentro del Tribunal, defendió el Tribunal único, que asumiera las tareas de la Comisión y el Tribunal actuales.

En un nuevo intento de llegar a un acuerdo, en octubre de 1992 el CDDH somete las diferentes propuestas al Comité de Ministros con el fin de obtener un mandato explícito para la continuación de sus trabajos sobre la reforma.

Asimismo, en la 91ª sesión (noviembre 1992), los Ministros tomaron conocimiento de la Recomendación 1194 (1992) de la Asamblea Parlamentaria, que recoge la opción de este órgano por la solución del Tribunal único⁴⁹.

Será el 28 de mayo de 1993, en una reunión especial de Delegados de los Ministros cuando éstos, siguiendo la orientación de la Asamblea Parlamentaria, adopten la decisión de ordenar al CDDH la realización de un proyecto de protocolo de enmienda al Convenio, que deberá estar listo el 30 de septiembre de 1993, para así ser sometido a la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa (Viena, 8-9 octubre 1993)⁵⁰.

En su 34ª reunión (7-11 Junio 1993) el CDDH encarga al DH-PR la elaboración de un proyecto de protocolo, conforme al mandato que le ha sido conferido por los Delegados de los Ministros. No obstante, debido a las dificultades para obtener el acuerdo respecto al texto del protocolo⁵¹, no fue posible someter

49. Puede encontrarse en *Human Rights Law Journal*, 14, 1-2, 1993, p. 49.

50. Observaciones interesantes sobre el mandato, así como el texto del mismo, pueden encontrarse en DRZEMCZEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., art. cit., p. 84.

51. En su 35ª reunión (7-10 septiembre 1993) el DH-PR concluye el proyecto y decide someterlo al CDDH, el cual en una reunión extraordinaria (20-24 septiembre 1993) examina y modifica el proyecto. En esta reunión el CDDH mantendrá un intercambio de puntos de vista con los presidentes de la Comisión y el Tribunal, e invita al Comité de Ministros a someter, para información, el proyecto de protocolo a los Jefes de Estado y de Gobierno, en la cumbre de Viena (8-9 octubre).

una versión definitiva del mismo a la Cumbre. Esta concluirá con una Declaración (9 octubre 1993) que recoge la decisión de establecer "une Cour européenne des droits de l'homme unique qui remplacera les organes de contrôle existants"⁵².

En la 500ª reunión (18-20 octubre 1993) los Delegados de los Ministros deciden prolongar hasta el 31 de marzo de 1994 la fecha de ejecución del mandato, y consultan oficialmente a la Asamblea Parlamentaria, a la Comisión y al Tribunal sobre el citado protocolo.

En una reunión extraordinaria (31 enero 1994) el DH-PR examina las cuestiones planteadas por el CDDH, las opiniones del Tribunal, de la Comisión y de la Asamblea Parlamentaria, y somete al CDDH el proyecto de protocolo y de informe explicativo⁵³.

El CDDH, en una reunión extraordinaria (21-25 marzo 1994) examina y aprueba, tras modificación, el proyecto de protocolo (con reservas importantes de varias delegaciones), así como el de informe explicativo.

De esta manera, queda preparado para ser abierto a la firma en la 94ª sesión del Comité de Ministros, el 11 de mayo de 1994⁵⁴.

El 4 de octubre de 1993, en su 498ª reunión, los Delegados de los Ministros deciden someter a la aprobación política de los Jefes de Estado y de Gobierno las grandes orientaciones de la reforma contenidas en el proyecto de protocolo, decidiendo prolongar el tiempo de ejecución del mandato ocasional del CDDH hasta una fecha sin determinar.

Para una exposición detallada de este proceso, vid. CONSEIL DE L'EUROPE, Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH), Réunion extraordinaire (Strasbourg, 21-25 mars 1994), Rapport de réunion, Doc. CM (94) 63.

52. Cfr. Déclaration de Vienne: Sommet du Conseil de l'Europe, Vienne, octobre 1993 (Annexe I: réforme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme), Comité des Ministres, 1993, Ref: SUM (93) 2, p. 5.

53. CONSEIL DE L'EUROPE, Doc.(DH-PR (94) 7)

54. Véase los detalles de este proceso en el Informe citado *supra*, nota 1, ptos. 1-18.

De entre las varias reservas efectuadas por las diversas delegaciones, nos parece interesante resaltar las que afectan a las siguientes cuestiones:

1. La delegación italiana propuso que tanto el juez nacional como el presidente de la Sala tuvieran prohibido participar en el procedimiento de reexamen ante la Gran Sala. Para ello alegaban que la redacción actual era contraria a principios jurídicos importantes y sólidamente establecidos en los Estados miembros. Esta propuesta fue desoída, encontrando la oposición de la mayoría de las delegaciones.

2. La delegación del Reino Unido defendió la introducción de un reexamen también para demandas interestatales, propuesta que el CDDH decidió incluir en los artículos 29 y 31 del proyecto de protocolo. Asimismo, su posición fue claramente contraria a la implantación del derecho de recurso individual como obligatorio y permanente, alegando que ésta es una cuestión distinta de la reforma en estudio, y lo suficientemente importante como para ser tratada de manera separada y con más calma.

Para concluir, la delegación suiza alegó que muchos "elementos de compromiso" no la acababan de satisfacer: la idea del reexamen, la posibilidad de oposición de una de las partes para someterse a la inhibición, la remisión ante la Gran Sala... elementos que constituyen los "puntos débiles" de la reforma, fruto de compromisos políticos, y que recoge asimismo la doctrina al dar la valoración crítica a este protocolo nº 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

VI. EL NUEVO MECANISMO DE PROTECCIÓN INSTAURADO POR EL PROTOCOLO N° 11 AL CONVENIO

1. *Introducción*

El Convenio, a lo largo de sus más de cuatro décadas de vigencia, ha sido complementado y modificado con once Protocolos. Aquellos que lo han complementado, lo han hecho aumentando el número de derechos protegidos⁵⁵; el resto lo han modificado mejorando el sistema de protección⁵⁶.

El protocolo n° 11 se sitúa en este segundo grupo, articulándose como el protocolo de enmienda al Convenio más importante al renovar de manera profunda el sistema actual de protección.

Por ello su entrada en vigor está condicionada a que todos los Estados Partes del Convenio presten su consentimiento en obligarse por el mismo, como indica su artículo 4.

Como reformas fundamentales del texto del Convenio, el protocolo n°11 sustituye los títulos II a IV del texto anterior (artículos 19 a 56), y el protocolo n° 2, por el título II del Convenio (nuevos artículos 19 a 51). Dentro del nuevo título III que sustituye al título V, se derogan los artículos 58 y 59 del Convenio, y se sustituyen los artículos 57 y 60 a 66, respectivamente, por los nuevos artículos 52 y 53 a 59.

En las siguientes líneas vamos a describir la nueva estructura orgánica derivada de la reforma, para pasar a continuación a

55. Protocolos facultativos n° 1 (en vigor desde 18 de mayo de 1954), n° 4 (2 de mayo de 1968), n° 6 (1 de marzo de 1985), n° 7 (1 de noviembre de 1988).

56. Protocolos n° 2 (21 de septiembre de 1970), n° 3 (21 de septiembre de 1970), n° 5 (20 de diciembre de 1971), n° 8 (1 de enero de 1990), n° 9 (1 de octubre de 1994).

La versión original de los pProtocolos puede encontrarse en *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 33 A, 1994, pp. 23-39.

observar las modificaciones introducidas en el procedimiento que se desarrollará en ella, una vez el protocolo n° 11 entre en vigor.

2. *La creación de un nuevo órgano de protección: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

2.1. *Composición*

El nuevo Tribunal se compone de tantos jueces como Altas Partes Contratantes (nuevo art. 20 Conv.), que deberán gozar de la más alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de reconocida competencia (nuevo art. 21.1 Conv.). Serán elegidos por la Asamblea Parlamentaria en razón de cada Alta Parte Contratante por mayoría absoluta de votos de una lista de tres candidatos presentada por esa Alta Parte Contratante (nuevo art. 22.1 Conv.).

Respecto al estatuto jurídico de sus miembros, lo más relevante es la reducción de nueve a seis años de la duración del mandato (nuevo art. 23.1 Conv.); la expiración de éste a los setenta años (nuevo art. 23.6 Conv.); así como la posibilidad de revocarlo (nuevo art. 24 Conv.).

Como ayuda a los miembros del Tribunal, se regula la asistencia de colaboradores ("référéndaires"), que les asistirán en el ejercicio de sus funciones (nuevo art. 25 Conv.), para las cuales el Tribunal se organiza a cuatro niveles:

— La Asamblea Plenaria que, a diferencia del sistema anterior, no goza de competencia contenciosa ni consultiva. Sus funciones van dirigidas a organizar las actuaciones de otros órganos, correspondiéndole elegir al presidente y a los vicepresidentes; constituir las Salas y nombrar a sus presidentes; adoptar el Reglamento; y elegir al secretario y a sus adjuntos (nuevo art. 26 Conv.).

— Los Comités de tres miembros, constituídos a partir de las Salas por un período determinado (nuevo art. 27.1 Conv.).

— Las Salas de siete miembros, constituídas asimismo por un período determinado. El juez elegido en representación de un Estado parte en el litigio será miembro de pleno derecho de la respectiva Sala.

— La Gran Sala compuesta de diecisiete miembros, entre los que se encuentran el presidente del Tribunal, los vicepresidentes, los presidentes de las Salas, y el juez que haya intervenido en representación del Estado parte interesado, siendo por tanto miembro de pleno derecho tanto de la Sala como de la Gran Sala.

2.2. *Competencia*

El protocolo n° 11 crea un nuevo órgano jurisdiccional, el Tribunal Europeo, que sustituye a los órganos que funcionan en la actualidad (Comisión y Tribunal). Se constituye como un órgano único y con jurisdicción obligatoria tanto en demandas individuales como interestatales, ya que los Estados Partes la aceptan sin necesidad de hacer una declaración unilateral, a diferencia del sistema anterior.

Su competencia se extiende a todas las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio y de sus protocolos que le sean sometidas (nuevo art. 32 Conv.)⁵⁷. Con ello se suprime la función que tenía el Comité de Ministros de decisión sobre la existencia de violaciones del Convenio, reduciéndose su misión a la supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal (art. 54 Conv.).

57. Siempre que cumplan las condiciones de admisibilidad exigidas (nuevo art. 35 Conv.) que no varían respecto a las del sistema anterior (arts. 26 y 27).

Asimismo, el nuevo órgano asume la función de "filtraje" de demandas que tiene encomendada la Comisión, órgano que desaparece en la nueva estructura orgánica del sistema de protección. Mediante estas reformas se logra judicializar todo el procedimiento que se desarrolla en todas sus etapas ante un órgano jurisdiccional.

Además de la competencia contenciosa, el Tribunal mantiene en el nuevo sistema su competencia consultiva, por la que puede emitir dictámenes a petición del Comité de Ministros; pero ahora es la Gran Sala, y no el Pleno, a la que le corresponde tal misión. Los nuevos artículos 47 a 49 del Convenio la regulan prácticamente igual a como lo hacía el protocolo n° 2.

2.3. Procedimiento

2.3.1. Admisibilidad de la demanda

El procedimiento comienza con la introducción de una demanda interestatal o individual en la Secretaría del Tribunal, tras lo cual el Secretario, antes de proceder a registrarla, mantendrá los contactos que crea necesarios con los demandantes con el fin de pedir clarificaciones sobre cualquier materia relacionada con la demanda, antes de proceder al registro de la misma⁵⁸.

— En caso de demandas individuales será un Comité el encargado de examinar la demanda, pudiendo declararla por unanimidad inadmisibile o archivarla siempre y cuando esa decisión, que es definitiva, pueda ser tomada sin necesidad de un examen más profundo. Si no se inadmite, se transmitirá a una Sala que deberá pronunciarse tanto sobre la admisibilidad como sobre el

58. Cfr. CONSEIL DE L'EUROPE, Informe citado en *supra*, nota 1, pto. 39.

fondo de la demanda (nuevo art. 28 Conv.)⁵⁹. La Sala podrá decidir que una demanda es inadmisibile en cualquier momento del proceso, incluso una vez hubiera sido declarada su admisibilidad⁶⁰.

— En caso de demandas interestatales, la decisión de admisibilidad será tomada por una Sala⁶¹, que se pronunciará asimismo sobre el fondo. Salvo decisión en contrario del Tribunal en casos excepcionales, la resolución acerca de la admisibilidad se toma por separado (nuevo art. 29 Conv.).

2.3.2. Fase de instrucción y conciliación

Con la desaparición de la Comisión, las funciones de instrucción e intento de arreglo amistoso pasan a ser parte del procedimiento ante el Tribunal.

En esta fase las demandas que han sido admitidas son sometidas a una Sala responsable de establecer los hechos, que procederá a un examen contradictorio con los representantes de las partes y, si es necesario, a una indagación de los hechos, para lo cual los Estados deberán proporcionar todas las facilidades que sean necesarias. Asimismo, se pondrá a la disposición de las partes para intentar llegar a un arreglo amistoso con base en el respeto por los derechos humanos (nuevo art. 38 Conv.).

Las negociaciones que se lleven a cabo con este fin podrán ser "guiadas" por un juez asistido por el Secretario del Tribunal, pudiendo las partes pedir directamente la ayuda de este último⁶².

Si se logra un acuerdo amistoso, el Tribunal dicta una resolución, que contendrá una exposición de los hechos y de la solución adoptada (nuevo art. 39 Conv.).

59. *Ibid.* pto. 40.

60. *Ibid.* pto. 77.

61. *Ibid.* pto. 54.

62. *Ibid.* pto. 94.

2.3.3. Fase decisoria

— Ante las Salas: Caso de que no se llegue a un arreglo amistoso, la Sala correspondiente deberá pronunciarse sobre el fondo de la demanda, sea ésta individual o interestatal (nuevo art. 29 Conv.), decidiendo sobre la existencia de violación del Convenio.

La decisión de la Sala será motivada (nuevo art. 45 Conv.) y transmitida al Comité de Ministros que velará por su ejecución (nuevo art. 46.2 Conv.), habiéndose comprometido las Altas Partes Contratantes a acatar las sentencias en los litigios de que sean partes (nuevo art. 46.1 Conv.).

Caso de que se determine en ellas la existencia de una violación del Convenio, y el derecho interno de la Alta Parte Contratante no repare más que imperfectamente las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa (nuevo art. 41 Conv.), a tenor del antiguo artículo 50 del Convenio.

La sentencias de las Salas, en oposición al sistema anterior, no son automáticamente firmes⁶³; llegarán a serlo si no se produce la remisión del asunto ante la Gran Sala en las condiciones que vamos a exponer.

— Ante la Gran Sala: Si en principio son las Salas las competentes para decidir sobre el fondo de las demandas, el protocolo n° 11 contempla dos excepciones a esta regla general: la remisión y la inhibición en favor de la Gran Sala.

1. Remisión: En el plazo de tres meses, a partir de la fecha de la sentencia de una Sala, las partes pueden pedir la remisión del asunto ante la Gran Sala (nuevo art. 43.1 Conv.). Un colegio de cinco jueces de ésta aceptará la demanda si el asunto plantea una

63. Pese a que tanto el protocolo n° 11 como el Informe Explicativo al mismo utilizan el adjetivo «definitivas», consideramos más exacto el término «firmes», es decir, sentencias con fuerza de cosa juzgada.

cuestión grave relativa a la interpretación o aplicación del Convenio o de sus protocolos, o una cuestión grave de carácter general (nuevo art. 43.2 Conv.).

Se considerará cuestión grave de interpretación aquella que plantee, por ejemplo, un cambio importante en la jurisprudencia del Tribunal. Una cuestión grave sobre la aplicación del Convenio puede plantearse en el caso de que la sentencia imponga al Estado demandado un cambio importante del derecho nacional o de la práctica administrativa; considerándose cuestión grave de carácter general aquélla de interés político o público⁶⁴.

La intención de los autores del protocolo es, como indica el Informe Explicativo, que estas condiciones sean aplicadas rigurosamente⁶⁵ ya que, desde nuestro punto de vista, si el número de sentencias deferidas es importante, el intento de celeridad buscado con la modificación del procedimiento no llegaría a lograrse.

Una vez que el colegio acepte la demanda, la Gran Sala se pronunciará mediante una sentencia (nuevo art. 43.3 Conv.); esta vez firme con efectos inmediatos.

Los jueces de la Sala que dictaron la primera sentencia no son miembros de la Gran Sala, a excepción a) del Presidente de dicha Sala, asegurando así la armonía de la jurisprudencia del Tribunal; y b) del juez nacional del Estado demandado, evitando de esta manera la necesidad de designar jueces ad hoc "nacionales" para la Gran Sala⁶⁶.

2. Inhibición: Si el asunto pendiente ante una Sala plantea una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio o de sus protocolos, o si la solución dada a una cuestión pudiera ser contradictoria con una sentencia dictada anteriormente por el Tribunal, la Sala podrá inhibirse en favor de la Gran Sala

64. Informe citado, pto. 100 a 103.

65. *Ibid.* pto. 99.

66. *Ibid.* pto. 73-74.

mientras no haya dictado sentencia, salvo que una de las partes se oponga a ello (nuevo art. 30 Conv.).

Como se observa en la regulación que el protocolo hace en su artículo 30, a diferencia del sistema anterior, se regula la inhibición como facultativa para la Sala en cualquier caso, pudiendo además una de las partes oponerse a la misma. Hasta ahora, el desistimiento era obligatorio caso de que la solución pudiera conducir a una contradicción con una sentencia anterior (art. 51.1 Regl. Trib.), sin poder en ningún caso las partes oponerse al mismo.

Quizás el hecho de facultar a las partes para oponerse a la inhibición tenga su causa en la posibilidad que se les otorga de pedir la remisión del asunto ante la Gran Sala, esta vez sin posibilidad de que una de las partes se oponga.

VII. VALORACIÓN

Los comentarios de la doctrina sobre la reforma no se han hecho esperar pese a que, según el artículo 4 del protocolo n° 11, ésta no entrará en vigor hasta el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de un año a contar desde la fecha en la que todas las Partes del Convenio hayan expresado su consentimiento al mismo conforme a las disposiciones del artículo 3⁶⁷.

Los autores han señalado lo que para ellos constituyen grandes avances; los "puntos débiles" del proceso, así como las cuestiones que permanecen sin resolver.

1. Las novedades del procedimiento consideradas positivamente por la doctrina son, principalmente:

67. Se espera que el proceso de ratificación concluya hacia el año 2000. A fecha de 30 de mayo 1995, los Estados que han ratificado el protocolo n° 11 son: Bulgaria, República Checa, Hungría, Malta, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido.

— La "judicialización" de todo el sistema de control, a través de la supresión de las atribuciones del Comité de Ministros en cuanto a la decisión de fondo de los asuntos que le eran deferidos, así como de la asunción de la función de "filtraje" de demandas por los Comités del nuevo Tribunal (tarea realizada con anterioridad por la Comisión)⁶⁸.

— El acceso directo del individuo al Tribunal, siendo considerado ya como verdadera parte del proceso. La jurisdicción del Tribunal pasa a ser obligatoria tanto en demandas interestatales como individuales⁶⁹, siendo ya su aceptación un requisito político impuesto a los nuevos Estados miembros⁷⁰.

— El establecimiento de un órgano único, un Tribunal permanente, que simplificará el procedimiento y abreviará el tiempo del proceso⁷¹.

68. Cfr. BONET, J., "El Protocolo número 11 y la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos", en *Revista Española de Derecho Internacional*, XLVI, 1, 1994, pp. 479 y 485; CARRILLO SALCEDO, J. A., art. cit., p. 640; DREMZECEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., art. cit., p. 83.

Una argumentación a favor del mantenimiento del poder decisorio del Comité de Ministros respecto a las demandas interestatales puede verse en MARÍN LÓPEZ, A., "La reforma del sistema de protección de los derechos del hombre en el Consejo de Europa: el Protocolo n° 11 al Convenio Europeo de 1950", pro-manuscrito, p.19, recogiendo la opinión de GOLSONG, H., "On the Reform of the Supervisory System of the European Convention on Human Rights", en *Human Rights Law Journal*, 13, 7-8, 1992, p. 268. Asimismo, PETTITI, L., "Le Protocole n° 11, Bilan et perspectives", en *Bulletin des Droits de l'Homme* 3, Décembre 1994, publié par l'Institut Luxembourgeois des Droits de l'Homme, p. 22.

69. Salvo en aquellos territorios de cuyas relaciones internacionales es responsable el Estado en cuestión, en el sentido del actual artículo 63 del Convenio, donde permanece este derecho como cláusula facultativa.

70. Cfr. MARÍN LÓPEZ, A., art. cit., p. 8; BONET, J., art. cit., p. 480; FLAUSS, J-F., art. cit., p. 5; DRZEMCZEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., art. cit., p. 86.

71. A favor de la instauración de un órgano único, cfr. MARÍN LÓPEZ, A., art. cit., p. 20; GOLSONG, H., art. cit., p. 266; FLAUSS, J-F., art. cit., p. 5.

2. Las críticas más generalizadas se han producido en relación a los siguientes aspectos del proceso:

— La regulación de la inhibición, así como la de la remisión (nuevos arts. 30 y 43, respectivamente) ha levantado gran polémica entre la doctrina. Con buen criterio a nuestro entender, Drzemczewski y Meyer-Ladewig señalan que antes de criticar el texto, hay que tener presente los parámetros jurídicos y políticos en el marco de los cuales los expertos trabajaron para lograr un texto que fuera aprobado incluso (y aquí está el *quid* de la cuestión) por los gobiernos reticentes, inicialmente opuestos a la reforma⁷².

No obstante, la críticas se han centrado principalmente sobre a) la incompatibilidad de la remisión a la Gran Sala con la idea de la colegialidad y el mantenimiento de las relaciones de confraternidad entre los miembros del Tribunal⁷³; y b) la presencia en el seno de la Gran Sala de dos miembros (el Presidente de la Sala y el juez nacional) que formaron parte de la Sala que dictó la sentencia del asunto que es deferido a la Gran Sala. Esto constituiría una negación manifiesta del principio de imparcialidad objetiva en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal y la Comisión relativa al artículo 6.1, así como un atentado al derecho que toda persona tiene a un proceso equitativo⁷⁴.

— Algunos autores se han mostrado convencidos de la existencia de "oscuras intenciones" entre los férreos defensores del Tribunal único, aludiendo al hecho de que se desoyeran las opiniones mayoritarias en la Comisión y el Tribunal, y se despreciaran los resultados del protocolo n° 8 y las perspectivas que éste abría. Para ellos la idea de mejorar el procedimiento

Aunque no faltan voces que señalan los peligros de un único órgano, ya que hará desaparecer la facultad de autocorrección, acentuando sus propios defectos. Cfr. PETTITI, L., art. cit., p. 22.

72. Cfr. DRZEMCZEWSKI, A., MEYER-LADEWIG, J., art. cit., p. 85.

73. Cfr. FLAUSS, J-F., art. cit., p. 11.

74. Cfr. FLAUSS, J-F., *ibídem.*; GEUS, J-C., art. cit., p. 19.

existente conservando la dualidad institucional del sistema de control fue deshechada con demasiada rapidez y sin un fundamento sólido. Las "oscuras intenciones" señaladas por los autores son, principalmente a) la influencia de los representantes de los PECO, muy favorables al texto adoptado que se impondrá a la Federación de Rusia sin posibilidad de renegociación, provocando la necesidad de "terminar" a cualquier precio el protocolo nº 11 antes de la adhesión de la Federación ; y b) el deseo de reducir la eficacia de los órganos de Estrasburgo, con la intención de limitar la influencia del Tribunal sobre los Tribunales Constitucionales nacionales de los Estados Partes, recelosos por las últimas sentencias del Tribunal Europeo⁷⁵.

3. De entre las cuestiones que permanecen sin resolverse, y que hubieran podido mejorar a través de esta reforma, los autores destacan:

— La atribución al Tribunal del derecho de pronunciar medidas provisionales con carácter vinculante para los Estados, ya que en la actualidad tan sólo posee la facultad de solicitarlas hasta que haya decidido el caso. Esto hubiera reforzado la protección de los derechos recogidos en el Convenio, mejorando la eficacia del sistema de protección⁷⁶.

— Un reexamen del problema de las relaciones entre el Convenio y los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes. Particularmente, la cuestión de los efectos de las sentencias del Tribunal, y las modalidades de control de la ejecución de las mismas, así como la posible aplicabilidad directa del Convenio en los ordenamientos jurídicos nacionales, que daría al juez europeo la oportunidad de conocer la opinión del juez nacional en cuanto a la interpretación del Convenio y su aplicación al caso concreto⁷⁷.

75. Cfr. PETTITI, L., art. cit., p. 22; FLAUSS, J.-C., art. cit., pp. 3-4.

76. Cfr. MARÍN LÓPEZ, A., pro-manuscrito, p. 9; FLAUSS, J.-C., art. cit., p. 6.

77. Cfr. CARRILLO SALCEDO, J. A., art. cit., pp. 640-641.

Para concluir, y como valoración global de la reforma, hay que destacar que ésta, aunque condicionada por el compromiso político entre los Estados Partes, refleja el interés que éstos tienen de contar, en el marco institucional del Consejo de Europa, con un órgano de control de carácter jurisdiccional, que funcione de manera permanente, con competencia obligatoria para todos los asuntos, tanto individuales como interestatales, y al que los individuos tengan acceso directo.

Todo ello puede ser valorado de manera positiva. Pero, será realmente el transcurrir del tiempo el que nos demuestre si la voluntad real de los Estados Partes al acometer esta reforma ha sido la mejora en la eficacia del sistema de protección, con la única finalidad de asegurar el respeto de los derechos y libertades garantizados por el Convenio.