

NOTA SOBRE LA APLICACION DE LA CONVENCION EUROPEA DE DERECHOS DEL HOMBRE CON RELACION AL 31 DE DICIEMBRE DE 1976

por Jacobo VARELA FEIJÓO (*)

Nos proponemos en esta nota informativa establecer un balance, con referencia a la fecha de 31 de diciembre de 1976, sobre el estado de ratificación de los textos normativos (Convención y Protocolos Adicionales) y la competencia reconocida hasta ese momento a la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, reflejando la labor desarrollada por estos órganos, así como por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Sobre tan interesante tema nos remitimos a los documentos D H (75) 4 y H (76) 16 cursados desde Estrasburgo por el Consejo con fechas 1 de octubre de 1975 (Bilan de la Convención européenne des Droits de l'Homme. Note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention, établie par le Secrétaire de la Commission européenne des Droits de l'Homme M. A. B. McNulty) y 15 de diciembre de 1976 (Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des Droits de l'Homme au cours de l'année 1976).

I. INTRODUCCION

Cuando después de su ingreso en el Consejo de Europa, Portugal firmaba el 22 de septiembre de 1976 la Convención europea de Derechos del Hombre, así como los Protocolos Adicionales números 1, 3 y 5, dieciocho eran en esa fecha los Estados Miembros de dicho Consejo que habían ratificado la Convención, así como los Protocolos números 3 y 5, a saber: Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, República Federal de Alemania, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido de la Gran Bretaña.

El Protocolo número 1 de la Convención había sido ratificado por los mismos Estados, con la excepción de Suiza, y el Protocolo número 2, por los mismos Estados, con la excepción de Francia.

(*) Doctor en Derecho. De la Carrera Fiscal.

El número de Estados contratantes que habían reconocido la competencia de la Comisión Europea de Derechos del Hombre, para ser requerida de demandas individuales (artículo 25 de la Convención), era de trece: Austria, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido de la Gran Bretaña. Los mismos trece Estados, así como Francia, habían reconocido la jurisdicción obligatoria del Tribunal europeo de Derechos del Hombre (artículo 46 de la Convención).

A fines de 1976, el Protocolo número 4 a la Convención estaba en vigor en diez Estados: Austria, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Francia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega y Suecia. Todos estos Gobiernos habían igualmente extendido su aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal europeo a las demandas relativas a los derechos garantizados por dicho cuarto Protocolo y nueve de estos Gobiernos habían extendido también su aceptación de la competencia de la Comisión para ser requerida de demandas individuales.

El Acuerdo europeo relativo a las personas que participan en los procedimientos ante la Comisión y el Tribunal europeo de Derechos del Hombre que ha entrado en vigor el 17 de abril de 1971, había sido ratificado a finales de 1976 por diez Estados: Bélgica, Chipre, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Malta, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido de la Gran Bretaña.

Recordemos, finalmente, para concluir este apartado, que la Convención europea de Derechos del Hombre, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, y que desde esta fecha la Comisión era competente para conocer demandas interestatales (artículo 24) y que en 1955 adquirió competencia para conocer de demandas individuales; por su parte, el Tribunal ejerce su competencia (artículo 56) desde el 3 de septiembre de 1958.

El primer Protocolo Adicional, completando la lista de los derechos y libertades garantizados, entró en vigor el 18 de mayo de 1954. El Protocolo número 2, que estipula que el Tribunal puede, a requerimiento del Comité de Ministros, dar dictámenes consultivos sobre cuestiones jurídicas referentes a la interpretación de la Convención y de los Protocolos, ha entrado en vigor el 21 de septiembre de 1970. El Protocolo número 3, en cuya virtud las Subcomisiones que cumplían habitualmente sus tareas han sido sustituidas por la propia Comisión, que ha sido también habilitada para rechazar una demanda por unanimidad si un nuevo examen de los hechos revela un motivo de inadmisibilidad, entró en vigor en la misma fecha de 21 de septiembre de 1970. El Protocolo número 4 entró en vigor el 2 de mayo de 1968 y amplió el número de los derechos y libertades garantizados por la Convención y por el primer Protocolo Adicional. Por último, el Protocolo número 5, que estableció ciertas modificaciones de naturaleza procesal relativas a la elección de los miembros de la Comisión y del Tribunal, entró en vigor el 20 de diciembre de 1971.

II. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION

En síntesis, el procedimiento ante la Comisión comporta dos fases:

- La Comisión decide sobre la inadmisibilidad de las demandas (artículos 26 y 27);
- cuando una demanda ha sido declarada admisible, la Comisión determina el conjunto de los hechos y se pone a disposición de las partes con el fin de llegar a un acuerdo amistoso (arts. 28 y 29).

En la primera fase, el papel de la Comisión reviste un carácter judicial, en el sentido de que ella adopta una decisión definitiva. Los principales motivos de inadmisibilidad aparecen enumerados en los artículos 26 y 27.

En la segunda fase —sin perjuicio de aclarar que la función de instrucción puede ser calificada también de judicial, bajo la reserva de la conclusión de un acuerdo amistoso o de rechazar la demanda conforme al artículo 30—, la Comisión remite al Comité de Ministros un informe en el cual emite un dictamen sobre el punto de saber si la Convención ha sido violada o no (art. 31), formulando las proposiciones que estime oportunas.

El asunto puede entonces ser presentado, en un plazo de tres meses, al Tribunal de Derechos del Hombre (artículo 48), quien resolverá sobre la o las violaciones, o la ausencia de violación. Si el asunto no ha sido trasladado al Tribunal, es al Comité de Ministros a quien corresponde resolver (art. 32).

El artículo 50 permite al Tribunal acordar una «satisfacción equitativa» si decide que ha habido violación de la Convención; el artículo 54 dispone, por otra parte, que el Comité de Ministros «supervisa la ejecución» de la sentencia del Tribunal. En la hipótesis de que el mismo Comité de Ministros adopte una resolución sobre la cuestión de saber si ha habido o no violación, tiene igualmente el poder (artículo 32-3) de decidir las consecuencias que su decisión comporta si la parte interesada no ha adoptado las medidas pertinentes.

El procedimiento ante la Comisión se desarrolla a «puerta cerrada» y sus expedientes son confidenciales, si bien las decisiones sobre la admisibilidad de una demanda y la mayor parte de sus informes son publicados.

Hasta el año 1973, la Comisión celebraba anualmente seis sesiones ordinarias, cinco de una semana, y la última, de dos semanas; pero recientemente ha decidido incrementar el número total de jornadas de sesión ordinaria, reduciendo a cinco el número de éstas. Igualmente se han adoptado otras medidas para acelerar y facilitar los trabajos de la Comisión. La Comisión puede acordar la asistencia judicial bajo determinadas condiciones precisadas en su Reglamento interior. El Consejo de Europa facilita los fondos necesarios a esta institución.

La labor desarrollada por la Comisión europea de Derechos del Hombre en el marco formal del procedimiento que acabamos de resumir ha sido realmente abundante y eficaz. Sus decisiones, avaladas por una prestigiosa técnica jurídica puesta al servicio de la protección de los derechos humanos, constituyen un

valioso y extraordinario repertorio de jurisprudencia, digna de ser conocida y consultada. Al «Recueil» de sus decisiones nos vamos a referir seguidamente, aunque en esta ocasión más en forma necesariamente estadística que de análisis conceptual y doctrinal.

Empecemos por señalar a este respecto que, a finales de septiembre de 1975, la Comisión había registrado 13 demandas presentadas por una Parte contratante contra otra Parte contratante (art. 24) y alrededor de 7.250 demandas presentadas contra una Parte contratante por particulares o grupos de particulares (art. 25).

De 1963 a 1966, el número de demandas registradas se ha mantenido aproximadamente en 300 por año. Ya en 1967 se ha constatado un aumento de un 50 %, que se ha mantenido desde entonces, lo que comporta alrededor de 450 las registradas por año. En 1971, el número de demandas ha sido aproximadamente de 500, de 640 en 1972 y de 476 en 1973. En 1974, el número de demandas fue de 445, alcanzando un sensible aumento en 1975. En cuanto a 1976, de 1.º de enero a 15 de noviembre, 383 nuevas demandas individuales fueron presentadas.

a) Demandas interestatales.

Hay que mencionar dos demandas presentadas en 1956-1957 por Grecia contra el Reino Unido de la Gran Bretaña, a propósito de la situación en Chipre; una demanda presentada por Austria contra Italia en 1960; tres demandas idénticas presentadas en 1967 contra Grecia por Dinamarca, Noruega y Suecia, y una cuarta sensiblemente igual por los Países Bajos; en 1970, una nueva demanda ha sido conjuntamente presentada contra Grecia por Dinamarca, Noruega y Suecia; dos demandas presentadas por Irlanda contra el Reino Unido de la Gran Bretaña en diciembre de 1971 y marzo de 1972; dos demandas presentadas por Chipre contra Turquía en septiembre de 1974 y en marzo de 1975.

b) Demandas individuales.

Respecto a las demandas individuales, alrededor de un 90 % de ellas, han sido declaradas inadmisibles o archivadas sin que la Comisión les haya comunicado a los Gobiernos demandados. Pese a que un cierto número de ellas haya dado lugar a un importante desarrollo de la jurisprudencia, la Comisión ha estimado, en definitiva, que en todos estos asuntos la inadmisibilidad era tan manifiesta que resultaba superfluo invitar al Gobierno demandado a presentar sus observaciones. Respecto a los asuntos archivados, se trataba de aquellos en que el demandante había declarado retirar su demanda, había descuidado proseguir el procedimiento o, en algún caso raro, se había mostrado reincidente en el abuso del derecho de petición.

Del 10 % de demandas restantes, sobre unas 700, la mayoría de ellas después de haber sido comunicadas a los Gobiernos demandados con el fin de que formularan sus observaciones sobre su admisibilidad fueron igualmente rechazadas. Por el contrario, 129 fueron admitidas para ser examinadas por el Tribunal de Derechos

del Hombre o por el Comité de Ministros, o están todavía pendientes ante la Comisión. Constituyen, en muchos supuestos, auténticos «case-test», cuyas consecuencias jurídicas son difíciles de resumir y de clara incidencia en el orden jurídico interno. Así, los asuntos relativos al procedimiento austriaco de apelación en materia penal, los asuntos lingüísticos belgas, sobre el procedimiento penal en Austria y en la República Federal de Alemania, los asuntos sobre la legislación de vagabundos en Bélgica, sobre la inmigración en la Gran Bretaña de asiáticos del Africa del Este, etc.

Con referencia al año 1976, ocho demandas fueron, en principio, admitidas a trámite. Destaca una relativa a la interrupción voluntaria del embarazo interpuesta contra la República Federal de Alemania por dos mujeres, tomando en consideración una sentencia del Tribunal constitucional federal de 27 de febrero de 1975, que declaraba nula una ley adoptada en junio de 1974 por el Bundestag, en la medida en que autorizaba la interrupción del embarazo durante las doce semanas siguientes a la concepción.

III. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL

El Tribunal de Derechos del Hombre, para el examen de cada asunto que se le somete, se constituye en una Sala de siete jueces, pero ésta puede acordar remitir el caso al conocimiento del Tribunal en pleno, lo que en ocasiones ya ha ocurrido (p. ej., en los asuntos lingüísticos belgas).

Normalmente el procedimiento se desarrolla en su primera fase por escrito, señalando el Presidente la apertura del procedimiento oral. Las audiencias son públicas, a menos que el Tribunal decida otra cosa por circunstancias especiales. Sólo las Altas Partes Contratantes y la Comisión tienen facultades para acudir al Tribunal (art. 44).

El Tribunal, que decide por mayoría, dicta las sentencias definitivas a las cuales los Estados interesados tienen obligación de conformarse y cuya ejecución es supervisada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Tribunal puede, en determinadas condiciones, conceder a la víctima una «satisfacción equitativa» (art. 50). Puede igualmente ser invitada a dar una interpretación de sus sentencias (art. 53).

Desde el año 1959, en que inició sus funciones, hasta el año 1975, el Tribunal conoció de 15 asuntos, algunos tan importantes como los relativos a la duración de la detención preventiva en el proceso penal (ss. de 27 de junio de 1968, 10 de noviembre de 1969 y 16 de julio de 1971).

En el curso del año 1976, el Tribunal dictó seis sentencias. Destaca, por su interés, la de 7 de diciembre de 1976, en la que el Tribunal resolvió que no había habido violación de la Convención europea de Derechos del Hombre y de su Protocolo número 1, en el caso relativo a la educación sexual obligatoria en las escuelas públicas de Dinamarca.

También en 1976, concretamente el 10 de marzo, Irlanda presentó contra el Reino Unido de la Gran Bretaña una demanda relativa a la situación en Irlanda del Norte.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE EL COMITE DE MINISTROS

Si un asunto planteado, en primer término, ante la Comisión no es presentado posteriormente ante el Tribunal, es al Comité de Ministros del Consejo de Europa a quien corresponde adoptar una resolución sobre el caso.

El Comité de Ministros toma sus decisiones sobre la cuestión de saber si ha habido o no violación de la Convención por el voto con mayoría de dos tercios. Si decide que ha habido violación de la Convención, fija un plazo dentro del cual el Estado demandado ha de adoptar las medidas que se imponen. Si éste no las adopta, el Comité de Ministros determinará cuáles son las consecuencias que se derivan de su decisión inicial.

Las partes contratantes se comprometen a considerar las decisiones del Comité como obligatorias para ellas.

Igualmente corresponde al Comité de Ministros la tarea de supervisar la ejecución de la sentencia del Tribunal (art. 54).

En 1975, se habían trasladado al Comité de Ministros un total de siete asuntos interestatales y 34 asuntos individuales. En el curso del año 1976, al Comité de Ministros correspondió decidir en tres ocasiones, ejercitando las facultades que le otorga el artículo 32 de la Convención.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El alcance «operativo» de la Convención europea de Derechos del Hombre creemos puede concluirse que se halla fuera de toda duda, aunque, naturalmente, sus propias técnicas jurídicas de aplicación puedan ser perfeccionadas. Tal, por ejemplo, la supresión de las denominadas «cláusulas facultativas» (recurso individual y jurisdicción del Tribunal), estableciendo el derecho de petición de los particulares ante la Comisión como obligatorio para las Altas Partes Contratantes y sancionando, también obligatoriamente para las mismas, la jurisdicción del Tribunal. Otra vía «evolutiva» podría apuntarse cargando el acento de las mejoras en la simplificación del sistema de protección y, aún, ampliando el ámbito de esta protección que no ha dejado de constituir ya una constante del sistema como la firma de los Protocolos números 1 y 4, reconociendo otros derechos, además de los amparados originariamente por la Convención, nos viene a demostrar.

No ofrece duda, en consecuencia, que la Convención europea de Derechos del Hombre instaurada por el Consejo de Europa ha contribuido eficazmente a la protección del individuo y ha seguido la evolución social desarrollada en estos últimos veinticinco años. Considerada con razón como la «pieza maestra» del sistema jurídico del Consejo de Europa, fue la primera y más importante de las

Convenciones aprobadas por una razón evidente: el alumbramiento de una nueva comunidad supranacional por la integración de unos Estados independientes no podía ni debía ser realizada sin definir claramente el estatuto jurídico, político y social de los individuos en la colectividad. Esta tarea había de corresponder a la Convención europea de Derechos del Hombre (derechos civiles y políticos) y a la Carta Social europea (derechos económicos y sociales). Y ya partiendo de estas bases, las otras Convenciones del Consejo de Europa tratarían de asegurar por la «armonización» de ciertas leyes, la aproximación progresiva de las legislaciones europeas.

Nada mejor para reflejar la importancia de esta operación que recoger las Conclusiones del Coloquio del Consejo de Europa sobre la Convención europea de Derechos del Hombre celebrada en Roma los días 5-8 de noviembre de 1975, con la participación de alrededor de 200 especialistas de derechos humanos, profesores de Universidad, magistrados, etc., procedentes de los países miembros del Consejo de Europa y de un cierto número de países no europeos (puede consultarse el comunicado B (75) 79, de 13 de noviembre de 1975).

En primer término, debe decirse que el **balance político de la Convención** ha permitido establecer que el sistema de garantía europeo de derechos del hombre ha conferido al Consejo de Europa su imagen de testimonio. Y que ha puesto a la luz las cuestiones sobre las cuales la atención debería ser más particularmente dirigida:

- la aceptación del recurso individual por todos los Estados miembros;
- la instauración de un sistema de dictamen prejudicial por el Tribunal europeo de Derechos del Hombre con el fin de coordinar su jurisprudencia con la del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Puede preguntarse si los **derechos inscritos en 1950 en la Convención europea de Derechos del Hombre tienen la misma significación que en 1975**. Se responde que la Convención es un instrumento jurídico vivo, cuya interpretación sigue la evolución de la sociedad. En esta óptica cabe indagar si no convendría comprometer a los Estados contratantes a proteger a los individuos contra las restricciones a sus libertades que emanen de grupos o de organizaciones no estatales. Es así como una nueva vía podría ser abierta en el debate, ya antiguo, relativo a la cuestión de saber si la Convención impone deberes a los individuos.

La conferencia ha señalado igualmente el uso más frecuente y eficaz que podría hacerse de los poderes conferidos al Secretario General del Consejo de Europa, que derivan del artículo 57 de la Convención, según el cual, toda Alta Parte Contratante suministrará, a requerimiento del Secretario, las explicaciones pertinentes sobre la manera como su Derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de dicha Convención. Es una vía para la acomodación de los respectivos Derechos nacionales a la Convención y, por ejemplo, para limitar el alcance de ciertas reservas (art. 64: «Todo Estado puede en el momento de la firma de la presente Convención o del depósito de su instrumento de ratificación, formular una reserva a propósito de cualquier disposición particular de la

Convención, en la medida en que una ley entonces en vigor en su territorio esté en desacuerdo con ella. Este artículo no autoriza las reservas de carácter general»). De esta manera se estimularían las modificaciones de las legislaciones nacionales para permitir el alzamiento de las reservas y también colocar a todos los Estados contratantes en un pie de igualdad en lo que concierne a sus obligaciones en virtud de la Convención.

Otra cuestión es la de saber **si la libertad de expresión ha sufrido una evolución**. Una respuesta afirmativa ha sido aportada a este tema. La necesidad de una intervención del Estado para preservar la libertad de expresión y de información ha sido fuertemente señalada y la Conferencia ha formulado el deseo de que una interpretación evolutiva de la Convención haga de la obligación de dar las informaciones, la contrapartida del derecho a buscarlas.

Igualmente cabe plantear el tema de **si el derecho a la instrucción ha experimentado una evolución**. Este derecho ha, efectivamente, sufrido una evolución, siguiendo el contexto social, económico y político. Se ha señalado que el derecho a la instrucción no puede, en principio, ser invocado contra el «*numerus clausus*». No obstante, los criterios de selección discriminatorios, arbitrarios o irracionales son inadmisibles.

Sobre **si las restricciones al ejercicio de las libertades han experimentado evolución**, se ha precisado que habiéndose constatado que las restricciones contenidas en la Convención han sido útiles y eficaces en la protección contra los regímenes totalitarios, la Conferencia propone que sea aplicada a la Convención, el principio de interpretación restrictiva utilizada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas.

Finalmente, sobre la **efectividad y eficacia de la garantía europea a los derechos del hombre**, convendría establecer el derecho de recurso individual obligatorio y de mejorar el ejercicio de este recurso. En esta óptica, convendría igualmente agilizar el procedimiento facilitando, por ejemplo, la asistencia judicial.

Se indica también que la posibilidad para los Estados de derogar la Convención debería estar sometida a un control, que podría ser ejercido por el Secretario General del Consejo de Europa.