

EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS TRAS EL PROCESO DE INTERLAKEN: LA EVOLUCIÓN TÉCNICA DE UN MECANISMO POLÍTICO

Por

SERGIO SALINAS ALCEGA
Profesor Titular de Derecho internacional público
Universidad de Zaragoza

ssalinas@unizar.es

Revista General de Derecho Europeo 36 (2015)

RESUMEN: La segunda fase del proceso de reforma del sistema europeo de protección de derechos humanos, iniciada en la Conferencia de Interlaken, ha servido para diseñar un nuevo procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. El objetivo es el reforzamiento de la acción en distintos planos para hacer frente al incremento de la carga de trabajo del sistema. Los elementos principales de este nuevo procedimiento son la identificación de dos vías o procedimientos de control y el desplazamiento de hecho del centro de gravedad, colocando al Servicio de Ejecución de sentencias como el órgano encargado de la gestión cotidiana del mismo, aligerando así la carga de trabajo del Comité de Ministros. Los resultados constatados han puesto de manifiesto el acierto de ese nuevo procedimiento, elevándose el número de sentencias cuya ejecución es objeto de control.

PALABRAS CLAVE: ejecución de sentencias, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, procedimiento de control, Comité de Ministros, proceso de reforma, Convenio europeo de derechos humanos.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. 1. Razones en las que se sustenta el establecimiento de un procedimiento político de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. 2. El lugar del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal en la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos. 2.1. El Protocolo nº 14 y el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal: los recursos de interpretación e incumplimiento. 2.2. La diversificación de actores involucrados en el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. III. LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL. 1. Rasgos definitorios del nuevo esfuerzo de reforma en lo que respecta al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2. Principios estructurales del nuevo procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.1. La priorización o jerarquización. 2.2. La tecnificación del procedimiento. 2.3. El enfoque cooperativo. 2.4. La simplificación. 2.5. La mejora de la transparencia y la visibilidad. IV. CONCLUSIONES.

THE NEW PROCEDURE OF SUPERVISION FOR THE EXECUTION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS' JUDGMENTS FOLLOWING THE

INTERLAKEN PROCESS: THE TECHNICAL EVOLUTION OF A POLITICAL MECHANISM

ABSTRACT: The second phase of the reform process of the European system for the Protection of Human Rights, initiated in the Interlaken Conference has served to design a new mechanism of supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments. The goal is the strengthening of the action at various levels to deal with the increase in the workload of the system. The main elements of this new procedure are the identification of two ways or procedures of control and the displacement in fact of the center of gravity, placing the Department for the Execution of Judgments as the responsible body for the daily management of it, thus lightening workload of the Committee of Ministers. The established results have relieved the success of this new procedure, increasing the number of judgments whose execution is under control.

KEYWORDS: execution of judgements, European Court of Human Rights, procedures of supervision, Committee of Ministers, reform process, European Convention on Human Rights.

Fecha de recepción: 27 de marzo de 2015

Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2015

I. INTRODUCCIÓN

El procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que más allá de dificultades puntuales había funcionado de manera satisfactoria durante décadas¹, no ha podido escapar a las consecuencias de la sobrecarga de trabajo a la que desde hace algún tiempo se enfrenta el sistema establecido en el Convenio en su totalidad. Ello explica que la modificación de ese procedimiento fuese incluida en el conjunto de cuestiones a abordar en el marco del proceso de reforma puesto en marcha en la Conferencia de Roma de 2000, con el objetivo de mejorar la eficacia de dicho sistema. Pasado un cierto periodo de tiempo se

¹ Conclusión positiva recogida tanto en el Informe Explicativo del Protocolo nº 14 al Convenio de Roma de 1950 (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/194.htm>, par. 17) como en la doctrina. A este respecto véanse, por ejemplo, LEUPRECHT, P., "The Execution of Judgments and Decisions", MACDONALD, R. St. J., MATSCHER, F. and PETZOLD, H. (ed.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 800 y MACDONALD, R. St. J., "Supervision of the execution of Judgments of the European Court of Human Rights", *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, Paris, 1999, p. 423. A ese funcionamiento satisfactorio contribuye que el incumplimiento de las sentencias de los Tribunales europeos sea un hecho excepcional, lo que explica que Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("The execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-Coercitive and Participatory Model of Accountability", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 69 (2009), pp. 498 y ss.), refiriéndose tanto al Tribunal de Estrasburgo como al de Luxemburgo, lo califique como una preocupación menor, que además no se ha incrementado en proporción a la ampliación de las Organizaciones que albergan a ambos órganos judiciales.

constataba que los resultados obtenidos no eran los esperados, ni con carácter general ni en relación con el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, puesto que el problema de la sobrecarga de trabajo, lejos de mejorar, empeoraba. Esa situación impulsaba a los órganos del Consejo de Europa y a sus Estados miembros a iniciar una segunda fase de reformas, que tenía como punto de partida la Conferencia de alto nivel celebrada en Interlaken en febrero de 2010, y en la que ocupa un lugar importante el procedimiento de control de la correcta ejecución de las decisiones del Tribunal por los Estados Parte del Convenio. El resultado ha sido una importante transformación de ese procedimiento, que al menos por el momento parece ofrecer resultados más prometedores que los obtenidos con las medidas adoptadas en la fase anterior.

El objeto de este estudio es analizar este *nuevo* procedimiento de control surgido de lo que denominaremos como el *Proceso de Interlaken*. Para ello comenzaremos por abordar una serie de cuestiones generales sobre el mismo, con el fin de tener una idea más clara de sus características principales que permita una mejor valoración de las modificaciones introducidas en esta segunda fase del esfuerzo reformador (II). En este apartado incluiremos algunas reflexiones respecto de la naturaleza política de ese procedimiento de control o sobre su lugar en el *puzzle* que supone la reforma del sistema europeo en su conjunto. Posteriormente nos centraremos en las modificaciones surgidas en respuesta al llamamiento realizado en Interlaken (III). Sobre este particular trataremos tanto los rasgos definitorios de las medidas adoptadas en esta segunda fase de reformas en lo que respecta al procedimiento de control, haciendo hincapié en las diferencias respecto de las medidas adoptadas anteriormente, como los principios estructurales del procedimiento surgido de ese proceso. El estudio terminará con unas conclusiones centradas en la aportación que puede esperarse de ese procedimiento en la lucha contra el problema de la sobrecarga de trabajo, que representa una seria amenaza para la existencia misma del más avanzado sistema de protección internacional de los derechos humanos.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Con la atribución al Comité de Ministros, recogida en la actualidad en el artículo 46.2 del Convenio de Roma, de la tarea de vigilar la ejecución de las sentencias del Tribunal, el sistema europeo optaba por una solución que ha sido calificada como habitual en relación con el funcionamiento de los tribunales internacionales, consistente en separar

la adopción de la decisión judicial y la garantía de su ejecución adecuada², alejando al órgano judicial de esta segunda función. Se establecía de esa forma un control de carácter *político*, en la medida en que esa función es ejercida por órganos que asumen la expresión de la voluntad de los Estados³, en este caso de aquellos que forman parte del Consejo de Europa, Organización en la que se inserta el sistema de protección establecido por el Convenio.

Sin embargo, el mencionado carácter habitual de la solución elegida no obsta a que el procedimiento fijado para el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo presente ciertas peculiaridades que lo distinguen del establecido en relación con otros tribunales internacionales. En ese sentido se ha de comenzar por señalar el otro gran referente en el plano de la protección internacional de los derechos humanos, el sistema creado en el ámbito americano por el Pacto de San José, en el que no se sigue ese modelo sino que se opta por asignar a la propia Corte Interamericana el control del cumplimiento de sus sentencias⁴. Precisamente la diferencia entre ambos sistemas en este punto es considerada una de las principales ventajas del europeo respecto del americano⁵, circunstancia que puede explicar que el primero haya sido tomado como modelo para su incorporación al sistema africano, el sistema regional de protección de los derechos humanos de más reciente creación, tal como se recoge en el Protocolo a la Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos por el que se crea un Tribunal

² En ese sentido puede mencionarse la afirmación de Shabtai ROSENNE (*The Law and Practice of the International Court*, 2nd revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1985, p. 117) conforme a la cual la separación entre la sentencia y su ejecución, lo que denomina fase *post-adjudicative*, es un postulado operativo fundamental en Derecho internacional, tanto en la esfera del arbitraje como en la del arreglo judicial. Véase también LAMBERT ABDELGAWAD, E., "L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des Communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme)", *Annuaire Français de Droit International*, vol. 52, 2006, pp. 677 y ss.

³ Véase SUDRE, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8^e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, pp. 733 y ss.

⁴ Si bien esa competencia judicial coexiste con un cierto control político, pudiendo citar al respecto la obligación que el artículo 65 del Pacto impone a la Corte de someter un informe anual de su actividad a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, incluyendo los asuntos en relación con los que los Estados no han ejecutado la sentencia correspondiente. Sobre este particular véase por ejemplo GARCIA RAMIREZ, S., "Panorama de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos. Ordenamiento, desarrollo y atribuciones", *Derechos humanos y conflictos internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, pp. 186 y ss.

⁵ CAFLISH, L., "L'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme", *El Derecho internacional: normas, hechos y valores*. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2005, p. 55.

africano de derechos humanos y de los pueblos, adoptado en Ouagadougou en junio de 1998⁶.

Pero las peculiaridades del sistema europeo en este plano del control de la ejecución de las sentencias del Tribunal no terminan aquí sino que se proyectan respecto de otros tribunales internacionales que, en principio, presentan esa misma naturaleza política en cuanto al ejercicio de esa función, estableciéndose la diferenciación orgánica antes apuntada entre la adopción de la sentencia y el control de su adecuada ejecución. Y también respecto de estos el sistema europeo merece un juicio de valor favorable. Como ejemplo puede tomarse en consideración el procedimiento establecido en el artículo 94.2 de la Carta de las Naciones Unidas en relación con el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia. El citado artículo atribuye al Consejo de Seguridad la competencia para *si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo*. En una primera aproximación podría convenirse que la función atribuida a cada uno de esos órganos, Comité de Ministros y Consejo de Seguridad, presenta bastantes similitudes. No obstante, existen entre ambos casos ciertas diferencias favorables al sistema europeo, en el que la tarea del Comité de Ministros es calificada como de carácter jurídico⁷, deduciéndose de esa afirmación la consideración del mayor peso del componente político en el caso de la actuación del Consejo de Seguridad en este ámbito⁸.

⁶ Cuyo artículo 29.2 establece que las sentencias del Tribunal serán notificadas al Consejo de Ministros de la Unión Africana para su control en nombre de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización.

⁷ Véase LEUPRECHT, P., *op. cit.*, pp. 796 y ss.

⁸ Puede mencionarse al respecto la opinión de Alain PILLEPICH ("Article 94", COT, J.-P., PELLET, A. et FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e édition, Economica, París, 2005, p. 1995 y s.), para quien el papel del Consejo de Seguridad en la garantía de la ejecución de las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia está definido de manera limitada, facultativa e imprecisa, reconociéndole a ese órgano un amplio poder discrecional al respecto que ha sido confirmado por la práctica; en efecto en los pocos casos en los que la ejecución de una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia ha planteado controversia, no se ha recurrido al artículo 94.2, y cuando se ha hecho, como en el caso de la sentencia sobre el fondo en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella*, el recurso fundado en este artículo dio lugar a un proyecto de resolución que no prosperó por el derecho de veto de los Estados Unidos. La ambigüedad del artículo 94.2 de la Carta era señalada con anterioridad por Shabtai ROSENNE (*op. cit.*, p. 148 y ss.), que advertía que alguna interpretación del mismo concede un poder discrecional al Consejo de Seguridad que puede no solo reducir sino incluso destruir completamente la autoridad de cosa juzgada de la decisión del Tribunal Internacional de Justicia. A eso se añadía la consideración que al respecto del cumplimiento de esa función de garantía de la ejecución de las sentencias del Tribunal tiene el derecho de veto, si bien afirmaba que su aplicación o no a la actuación del Consejo de Seguridad en el marco del artículo 94.2 no tenía una respuesta posible, y que en ausencia de experiencias la discusión quedaba limitada al plano de la hipótesis y la teoría. Situación esta que, como ya se ha dicho, se superaría poco después con el veto de los Estados Unidos en el asunto antes apuntado. Sobre esta cuestión del uso del derecho de veto en relación con el artículo 94.2 de la Carta véanse TUNÇEL, E., *L'exécution des décisions de la Cour internationale de Justice selon la Charte des Nations Unies*, Messeiller, Neuchatel, 1960, p. 71; VULCAN, C., "L'exécution des décisions de la

A esa diferencia entre el desarrollo de funciones en principio similares por ambos órganos contribuye de manera decisiva el contexto que rodea la acción de cada uno de ellos. El Consejo de Seguridad cumple su función de control en el marco de una Organización tan heterogénea como Naciones Unidas y en relación con un tribunal que no centra su actuación en la protección de los derechos humanos, lo que permite pensar en un menor rechazo en principio al juego de las consideraciones políticas. Por su parte la acción del Comité de Ministros se inserta en una Organización mucho más homogénea, en la que la protección de los derechos fundamentales es un principio básico de su ideario político⁹, y en relación con la acción de un tribunal centrado precisamente en el respeto de dicho principio, lo que debería conducir a una mayor limitación del margen de maniobra político en el desarrollo de esa función de control. A continuación abordaremos, aunque sea de forma sintética, las circunstancias que han conducido al establecimiento de un mecanismo de control político de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo y su incidencia en cuanto a las posibles alternativas.

1. Razones en las que se sustenta el establecimiento de un procedimiento político de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal

La atribución a un órgano compuesto por representantes de los Gobiernos de los Estados Parte en el Convenio, de la función de vigilar la adecuada ejecución de sentencias relativas a la violación por esos mismos Estados de derechos objeto de protección, no podía estar obviamente exenta de controversia, especialmente en un espacio como el europeo en el que la protección de los derechos humanos se configura como pilar ideológico, sea en el plano interno de los Estados o, como ya se ha apuntado, en el de la cooperación continental. Sin embargo no puede desconocerse que la opción por un procedimiento político de control se apoya en diversas consideraciones, especialmente la que se refiere a la condición del Comité de Ministros como órgano decisorio principal del Consejo de Europa. En efecto, este órgano es el único al que se reconocen ciertas competencias que parecen necesarias para el adecuado ejercicio de esa función de control, en particular la capacidad para imponer una eventual sanción, que puede llegar a la expulsión de la Organización, a un Estado miembro en caso de no ejecución en forma adecuada de una sentencia del Tribunal. Esa competencia se

Cour internationale de Justice", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 57, 1947, p. 201. Sobre el poder discrecional del Consejo de Seguridad en el ámbito del artículo 94.2 de la Carta véase AZAR, A., *L'exécution des décisions de la Cour Internationale de Justice*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 147 y ss.

⁹ Tal como se establece en el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa en el que se alude al principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

consagra en el artículo 8 del Estatuto de Londres, en el que se atribuye al Comité de Ministros la capacidad de dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, invitándole a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. En caso de que la mencionada invitación no sea atendida por el Estado al que se dirige, el Comité puede decidir que dicho Estado deje de pertenecer a la Organización a partir de una fecha que determinará el propio Comité. La consideración de la inobservancia de las sentencias del Tribunal Europeo como causa habilitante de la aplicación de la correspondiente sanción se apoya no solo en lo recogido en el Estatuto de la Organización sino también en el hecho de que el propio Comité de Ministros, en diversas ocasiones, ha reafirmado que la obligación de conformarse a las sentencias del Tribunal es incondicional y representa una exigencia para poder ser miembro del Consejo de Europa¹⁰.

Además esa opción por un procedimiento político de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal pareció mostrarse como adecuada en la práctica puesto que, como ya se adelantó, ese procedimiento funcionó de una manera aceptable hasta el momento en que el problema de la sobrecarga de trabajo, que carece de relación directa con el carácter político del mismo, lo ha puesto, como a todo el sistema, en una difícil situación. Podría concluirse por tanto que la naturaleza política del Comité de Ministros no ha representado en sí misma un obstáculo mayor, más allá de algunos casos puntuales, para el correcto desempeño por este de su función de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal.

No obstante, la existencia de razones en las que se fundamenta la opción por un procedimiento político de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, así como su funcionamiento de forma aceptable, no impiden que esa opción sea cuestionada por quienes afirman que la naturaleza política del órgano que asume esa función de control supone un riesgo de introducción de un enfoque diferenciado de la

¹⁰ Puede citarse como ejemplo su *Résolution Intérimaire CM/ResDH(2007)106 relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 8 juillet 2004 (Grande Chambre) dans l'affaire Ilascu et autres contre la Moldova et la Fédération de Russie*, de 12 de julio de 2007. De hecho, ya en ocasiones anteriores el Comité de Ministros había hecho referencia a la cuestión aunque de manera indirecta, al afirmar que la aceptación del carácter obligatorio de las sentencias del Tribunal se ha convertido en una condición para ser miembro de la Organización, como por ejemplo en la *Résolution Intérimaire ResDH(2001)80 relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 28 juillet 1998 dans l'affaire Loizidou contre la Turquie*, de 26 de junio de 2001. Calificamos esa referencia a la condición del cumplimiento de las sentencias del Tribunal como requisito para ser Estado miembro del Consejo de Europa como indirecta ya que el Tribunal se limita a señalar el reconocimiento del carácter obligatorio de sus sentencias como condición de pertenencia al Consejo de Europa, pero no entra *stricto sensu* en las consecuencias del no respeto de esa obligatoriedad para los Estados miembros de la Organización. Respecto de los factores que justifican esta naturaleza política del control véase FLAUSS, J.-F., "L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: du politique au juridique ou vice-versa", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, nº 77, 2009, pp. 29 y s.

correcta ejecución de las sentencias del Tribunal sobre la base de consideraciones alejadas de cualquier parámetro de justicia entendida en sentido abstracto, lo que no parece el escenario más deseable en lo que concierne al funcionamiento de cualquier órgano jurisdiccional, y mucho menos de uno cuyo ámbito de actividad es el de la protección de los derechos humanos¹¹. Ese temor, comprensible cuando menos, resulta confirmado en la práctica; en efecto el funcionamiento aceptable del procedimiento de control no obsta a que la naturaleza política del Comité de Ministros constituya precisamente el fundamento de las dificultades constatadas en cuanto a la ejecución de las sentencias del Tribunal, que tienen lugar en aquellos casos, muy escasos en número, en los que las motivaciones de carácter político tienen un peso importante en la presentación de la demanda en Estrasburgo, entre los que destacan las demandas interestatales¹².

¹¹ A ello alude Mihaela ALINCAI (*Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie du contrôle international*, Pedone, París, 2012, pp. 75 y ss.) al referirse a la sospecha de tratamiento subjetivo de los asuntos en función de las circunstancias concretas de cada caso. Ese riesgo es también advertido en la doctrina española por José María MORENILLA ("La ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Boletín* núm. 1554, p. 149 y ss. - <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292344069040?blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content->) quien se detiene en la condición del Comité de Ministros como órgano que reúne a los representantes de los Estados, incluido aquel que ha sido declarado infractor, para afirmar que los inconvenientes que resultan de esa conversión del procedimiento de control en una negociación política pesan más que las ventajas. En ese sentido afirma que si bien ese contexto político puede favorecer o asegurar la ejecución de la sentencia también implica una reducción del nivel de exigencia en lo que respecta a dicha ejecución. Esa misma circunstancia es destacada por Carlos RUIZ MIGUEL (*La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un estudio sobre la relación entre el Derecho nacional y el internacional*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 67) que subraya cómo la actuación del Comité de Ministros al margen del Convenio, consecuencia de su condición de actor político, incide en la adopción de decisiones al respecto. El autor concreta esas incidencias en la cuestión de las mayorías necesarias para la adopción de esas decisiones, pero igualmente podría hacerse mención a la toma en consideración de variables políticas y no estrictamente jurídicas. La crítica sobre la idoneidad del Comité de Ministros para el desempeño de esta función era puesta sobre la mesa de nuevo más recientemente por José GARBÉRÍ LLOBREGAT ("La ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Diario La Ley*, nº 8178, 2013, p. 6), para quien la atribución de esa función de control a un órgano político e intergubernamental es lo más censurable del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, especialmente teniendo en cuenta que la sentencia cuya ejecución se controla afecta a un Estado cuyo representante forma parte del órgano encargado de esa supervisión, aspecto este sobre el que también incidían los autores antes mencionados.

¹² A los que se refiere Lucius CAFLISCH (*op. cit.*, pp. 45 y 55.) al recordar que esos asuntos, en los que en principio esas motivaciones políticas tendrían mayor cabida, y las sentencias relativas a los nuevos Estados Parte de Europa central y oriental, constituyen las excepciones al funcionamiento satisfactorio del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. Por su parte Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, p. 501) alude a esta misma cuestión recordando que las dificultades políticas para la ejecución de una sentencia son menos frecuentes, pero cuando existen constituyen obstáculos formidables, citando como ejemplo la sentencia de 10 de mayo de 2001 en el asunto *Chipre contra Turquía*, cuya ejecución todavía no se ha producido, lo que condujo a una nueva sentencia del Tribunal de 12 de mayo de 2014 en la que se califica como

La conclusión más lógica a la que conducirían esas críticas sería la opuesta a la anteriormente alcanzada, es decir la sustitución de este procedimiento político de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal por otro que se ajustase mejor a los parámetros de imparcialidad y objetividad, por ejemplo mediante la atribución de esa función a un tercero o incluso al propio Tribunal de Estrasburgo, tal como se hace en el sistema americano o en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De hecho la opción por una judicialización del control de la ejecución de las sentencias, disminuyendo o incluso eliminando el papel del Comité de Ministros, cuenta con un importante apoyo doctrinal. No obstante, debe tenerse en cuenta que las peculiaridades de cada sistema hacen que la solución válida en un caso no necesariamente haya de serlo en otro. Así, por ejemplo respecto del sistema establecido en relación con el Tribunal de Luxemburgo no puede obviarse la diferencia entre el método integrador seguido en la Unión Europea y el de la cooperación intergubernamental clásica en el que se inscribe el Consejo de Europa, con la consiguiente oposición de sus Estados miembros a someterse a mecanismos de control que escapan de manera absoluta a su influencia, aunque sea esta ejercida colectivamente¹³.

El resultado es que la atribución al Comité de Ministros de la función de vigilar la ejecución de las sentencias y decisiones del Tribunal de Estrasburgo es la que mejor se adapta al contexto de la Organización en la que se integra el sistema de protección de los derechos humanos puesto en marcha por el Convenio de Roma¹⁴. A ello se añade además el funcionamiento satisfactorio de este procedimiento, anteriormente apuntado, hasta la crisis motivada por el problema de la sobrecarga de trabajo, por lo que es en la reacción a este problema en lo que debe centrarse el proceso de reforma del sistema, no siendo conveniente, al menos hasta que ese objetivo haya sido alcanzado, abordar otros

inadmisible que el Estado demandado no haya hecho efectiva la satisfacción equitativa que corresponde al Estado demandante.

¹³ A esta cuestión de los problemas de traslación a un marco jurídico de soluciones adoptadas en otro alude Mihaela ALINCAI (*op. cit.*, pp. 77 y 145), si bien se refiere al riesgo de intentar reproducir en la escena internacional soluciones válidas en los ordenamientos jurídicos internos. En todo caso lo que sí es directamente aplicable al supuesto estudiado por nosotros es su afirmación relativa a las limitaciones de sistemas en los que el control se atribuye a terceros independientes, cuya presunta objetividad no les confiere sin embargo autoridad suficiente para abordar asuntos en los que un Estado se muestra manifiestamente reticente a cumplir sus obligaciones, para los que, como recuerda la autora, la intervención de órganos políticos se configura como indispensable.

¹⁴ A ello se refiere Jean-François FLAUSS ("L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: du politique au juridique ou vice-versa", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 20ème année, n° 77, 1er janvier 2009, pp. 29 y ss.) quien, tras recordar la posición dominante a nivel doctrinal en favor de una juridificación o incluso una judicialización del control, advierte de los obstáculos prácticos con los que se encontraría esa alternativa, señalando que la existencia de un control de naturaleza política responde a razones tanto históricas (la voluntad de los redactores del Convenio), como de naturaleza más pragmática (la maleabilidad del autocontrol de los Estados), o incluso de carácter técnico (basadas en cuestiones como la necesidad de diálogo político para el cumplimiento de esa función o la ya apuntada del poder de sanción atribuido al Comité de Ministros).

aspectos, como el de la sustitución por otro modelo que se prevé de difícil aceptación por los Estados. Esas razones están seguramente detrás del rechazo registrado con ocasión de la Conferencia de Interlaken a la introducción de un órgano quasijudicial que asegurase el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, de manera que el papel del Comité de Ministros no solo no se cuestionó sino que incluso se reforzó¹⁵.

2. El lugar del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal en la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos

La condición del Comité de Ministros en cuanto *controlador* de la correcta ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo se reforzaba con el Protocolo nº 11, en el que esta tarea era la única que este órgano iba a conservar al eliminarse la función quasijurisdiccional que hasta ese momento desempeñaba. Pero el citado Protocolo nº 11, marcaba un punto de inflexión en lo que concierne a la crisis del sistema creado por el Convenio, incluido el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal¹⁶. El reconocimiento al individuo de una legitimación activa equivalente a la de los Estados, operado en ese texto, venía a unirse a otras circunstancias preexistentes para conducir a un agravamiento del problema de la sobrecarga de trabajo del Tribunal y del sistema en su conjunto¹⁷. El progresivo deterioro que a partir de ese momento se

¹⁵ Véase LAMBERT ABDELGAUWAD, E., "L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2009)", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 21^{ème} année, nº 84, 1^{er} octobre 2010, p. 813. Se repetía así el resultado obtenido por esas propuestas en ocasiones anteriores, como con ocasión del Seminario de Neuchâtel de 1986. Véase MORENILLA, J.M., *op. cit.*, p. 150. La opción por la judicialización del procedimiento de control de las sentencias del Tribunal es también señalada por Carlos RUIZ MIGUEL (*op. cit.*, p. 65) que concreta dos vías de reforma del actual procedimiento de control: la integración de la víctima en ese control, introduciendo garantías de audiencia al perjudicado y publicidad de los debates y, el traslado de esa función de control al Tribunal, si bien él mismo apunta que este segundo aspecto es objeto de debate doctrinal, contando con una fuerte oposición.

¹⁶ En cuanto al impacto del Protocolo nº 11 respecto de este procedimiento señalaba Alberto SORIA JIMÉNEZ ("Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 11, 1995, p. 329 y ss.) cómo el texto de los artículos 53 y 54 del Convenio aparecía literalmente reproducido en los párrafos primero y segundo, respectivamente, del entonces futuro artículo 46, con tan sólo dos diferencias: la sustitución de la palabra decisión por sentencia y la introducción en ambos párrafos del calificativo de definitivas en relación con las sentencias sobre las que se proyecta la competencia de control del Comité de Ministros. Ese escaso efecto del Protocolo nº 11 sobre el control por el Comité de Ministros de la ejecución de las sentencias del Tribunal era considerado como una ocasión perdida de llevar a cabo una contribución decisiva a la mejora y reforzamiento del sistema europeo de protección de los derechos humanos.

¹⁷ En lo que respecta a la enumeración de los elementos que concurren para dar lugar a esa crisis del sistema como consecuencia del incremento constante del número de demandas planteadas en Estrasburgo puede señalarse la realizada por Gérard COHEN-JONATHAN ("Garantir l'efficacité à long terme de la cour européenne des droits de l'homme : Quelques observations à partir des derniers travaux du Comité Directeur pour les droits de l'homme", *Revue*

registraba en el funcionamiento del sistema, unido a unas perspectivas futuras no demasiado optimistas, constituía una llamada urgente para un nuevo esfuerzo de reforma que permitiese absorber esa carga de trabajo, garantizando de esa manera en último término la propia supervivencia del sistema.

El punto de partida de esa reforma era, como ya se apuntó al comienzo, la Declaración adoptada con ocasión de la Conferencia de Roma en 2000. En ese texto y otros que posteriormente lo desarrollaban, como las Declaraciones del Comité de Ministros de 7 de noviembre de 2002 y de 19 de mayo de 2006, se identificaba el elemento principal de este proceso de reforma, su carácter *circular*¹⁸, al advertir que la garantía de la eficacia del sistema europeo de protección de los derechos humanos solo sería posible si a la acción directa sobre el mismo, tanto antes como después de la adopción de la sentencia por el Tribunal, se sumaba otra también en el plano interno, que se retroalimentaría con la anterior¹⁹. La consecuencia de ese enfoque era la identificación, en los distintos documentos en los que se articulaba ese proceso, de la mejora del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal como uno de los tres niveles en los que debía desarrollarse ese esfuerzo reformador, esgrimiendo para ello argumentos como la importancia que la correcta ejecución de las sentencias tiene para la credibilidad de cualquier órgano jurisdiccional o el que, dada la interconexión apuntada entre los distintos planos de acción, la mejora de dicho procedimiento de control representa un elemento ineludible para afrontar con

Trimestrielle des Droits de l'Homme, nº 56, octubre 2003, pp. 1125 y ss.) quien apunta los siguientes: la ya mencionada ampliación por el Protocolo nº 11 de la legitimación activa del individuo conforme al artículo 35 del Convenio, la interpretación extensiva de los derechos recogidos en este debido a la jurisprudencia *par ricochet* del propio Tribunal, la adhesión de nuevos Estados miembros y en consecuencia del número de personas sometidas a la jurisdicción del Tribunal, la desaparición de los órganos de filtro de las demandas, el mejor conocimiento del sistema por los juristas de los Estados Parte e incluso el papel jugado por el Tribunal de Estrasburgo como juez supremo europeo en materia de derechos humanos, incluyendo otras Organizaciones europeas, como la propia Unión, a partir de la doctrina *Matthews*. Esas razones han sido estudiadas por nosotros, incluyendo en primer lugar la relativa a la consolidación del sistema por el progresivo convencimiento del ciudadano, señalando que ese aparente éxito, que parece estar detrás del incremento de la carga de trabajo, tiene otra cara negativa, la de la mala comprensión de su naturaleza subsidiaria. Véase SALINAS ALCEGA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos en el siglo XXI. El proceso de reforma para asegurar su eficacia a largo plazo*, Iustel, Madrid, 2008, p. 25 y ss. Cabe no obstante reseñar alguna novedad relevante respecto de alguna de esas razones, en concreto del papel del Tribunal Estrasburgo como juez europeo de derechos humanos, cuya incidencia sobre la sobrecarga de trabajo en un próximo futuro, vía adhesión de la Unión Europea al Convenio, ha quedado reducida, al menos en el corto plazo, por el Dictamen 2/2013, de 18 de diciembre de 2014, por el que se concluye la no compatibilidad del Proyecto de acuerdo relativo a dicha adhesión con el artículo 6.2 TUE.

¹⁸ IMBERT, P.-H., *La réforme du système européen des droits de l'homme. Actes du séminaire de haut niveau*. Oslo 18 octobre 2004, Strasbourg 2004, p. 35.

¹⁹ Sobre el objetivo buscado con la acción en cada uno de esos planos, así como sobre la interrelación existente entre ellos, véase por ejemplo LAGOUTTE, S., "Le Protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme. Une assurance de la pérennité du système de protection des droits de l'homme", *Cahiers de Droit Européen*, 2005, nºs 1-2, p. 132.

posibilidades de éxito el problema de la sobrecarga de trabajo del Tribunal²⁰. Más allá de esos argumentos, basados en los efectos positivos de la mejora del control de la ejecución de las sentencias *ad extra*, es decir sobre el sistema en su conjunto, la necesidad de extender el esfuerzo de adaptación al procedimiento de control venía también exigida por el intento de salvaguardar el buen funcionamiento de este, no en vano en cuanto elemento del sistema, ese procedimiento de control estaba potencialmente concernido por el problema de la sobrecarga de trabajo que afectaba a dicho sistema de manera global, por lo que el cumplimiento por el Comité de Ministros de esa función se encontraría más pronto que tarde en el mismo estado de asfixia que atenazaba al Tribunal.

La cuestión es que algunas de las decisiones adoptadas en el contexto de ese proceso de reforma incidían de diversas maneras, más o menos directas, en el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias. A continuación haremos alusión a ellas, con el objetivo de dibujar un perfil de la situación que presentaba ese procedimiento al concluir lo que identificamos como la primera fase del proceso de reforma. Ello nos permitirá a su vez una mejor valoración del resultado alcanzado en la segunda fase de dicho proceso, a la que se refiere principalmente este estudio.

2.1. El Protocolo nº 14 y el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal: los recursos de interpretación e incumplimiento

Comenzaremos esa mención a las medidas relativas al procedimiento de control apuntando las incluidas en el texto más significativo de todos los adoptados en esa primera fase del esfuerzo de reforma del sistema europeo, el Protocolo nº 14, que a este respecto presenta como cuestiones más relevantes los recursos de interpretación e incumplimiento puestos a disposición del Comité de Ministros. Especialmente relevante parece el recurso por incumplimiento (artículo 46.4 Convenio)²¹, concebido como respuesta a la inadecuación de los instrumentos con los que el Comité de Ministros ha

²⁰ Así resulta de la afirmación recogida en el Informe Explicativo del Protocolo nº 14 (*cit.*, par. 17), en el que tras el ya apuntado reconocimiento del funcionamiento globalmente satisfactorio del control de la ejecución de las sentencias del Tribunal se afirmaba la necesidad de su mejora con el fin de preservar la eficacia futura del sistema. En esta cuestión de la eficacia del sistema se detiene el Juez WILDHABER (“Convention européenne des Droits de l’Homme: passé, presente et futur”, *La Convention européenne des Droits de l’Homme a 50 ans*, Bull. DH, noviembre 2000, nº spécial 50, p. 7) que considera que uno de los criterios de medida de la misma es precisamente la eficacia de la ejecución de las sentencias del Tribunal, junto a la duración del procedimiento ante el Tribunal o la calidad de sus sentencias. Por su parte Frédéric SUDRE (“L’effectivité des arrêts de la Cour...”, *op. cit.*, pp. 917 y ss.) afirma que este control es, junto con la identificación de las medidas a adoptar por el Estado para esa ejecución, una cuestión central para la efectividad de las sentencias del Tribunal.

²¹ Calificado por el Informe Explicativo del Protocolo nº 14 (*cit.*, par. 16) como la enmienda más importante al Convenio operada por este texto.

de ejercer la función de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo. En este sentido el recurso de incumplimiento se configura como un instrumento de intensidad intermedia entre las Resoluciones provisionales (*Intérimaires*), excesivamente ligeras y por ello escasamente útiles para incentivar la correcta ejecución de las sentencias del Tribunal, y los artículos 3 y 8 del Estatuto de Londres, ya mencionados, cuya eficacia para ese fin se reduce en este caso por exceso, puesto que su carácter excesivamente radical convierte su aplicación en contraproducente en la mayor parte de los casos, conforme se señala en el Informe Explicativo del Protocolo nº 14²². En efecto, el que la alternativa más disuasoria contemplada en esos artículos sea, como ya se apuntó, la amenaza de expulsión del Consejo de Europa, y por tanto del sistema de protección de derechos, del Estado concernido no aporta nada positivo ni a la posible ejecución de la sentencia en cuestión ni a la mejora del nivel de protección de los derechos humanos en ese Estado, que una vez expulsado queda más allá de los instrumentos de presión que pueden ser ejercidos en el seno de la Organización. Eso explica que esta sanción no haya sido nunca aplicada, y que el Comité de Ministros se haya limitado a lanzar veladas amenazas²³.

Este instrumento era, sin embargo, objeto de crítica durante el proceso de adopción del Protocolo nº 14, especialmente por el propio Tribunal de Estrasburgo, que entre otros motivos aducía el riesgo de confusión de papeles entre él mismo y el Comité de Ministros²⁴, pero también por otros órganos como la Comisión de Venecia, que en su

²² *Cit.* par. 100. A ello aludía también Carlos RUIZ MIGUEL (*op. cit.*, p. 68) concluyendo que la naturaleza de las sanciones imponibles por este medio las hace inadecuadas por dos razones: su carácter desproporcionado y que dichas sanciones se sitúan en el plano de la mera sanción internacional, desviándose así del principio teleológico básico presente en el Convenio que es el de garantizar adecuada y efectivamente en el interior de los Estados Parte el disfrute de los derechos fundamentales a las personas sometidas a su jurisdicción. Sobre esta cuestión véase también ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Española de Derecho Internacional*, t. XLII, 1990, pp. 561 y ss.; LAMBERT ABDELGAWAD, E., "The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, pp. 492 y ss. No obstante, la propuesta de imposición de una sanción pecuniaria por el incumplimiento de una sentencia del Tribunal era planteada de nuevo recientemente por el Comité Director de Derechos Humanos. Véase *CDDH report on whether more effective measures are needed in respect of States that fail to implement Court judgements in a timely manner*, CDDH (2013) R79 Addendum I, 29 de noviembre de 2013, par. 25 y ss.

²³ A ello se refiere Mihaela ALINCAI (*op. cit.*, pp. 320 y ss.), recordando como en dos ocasiones el Comité de Ministros se ha declarado resuelto a asegurar, por todos los medios a disposición de la Organización, el respeto de sus obligaciones por los Estados concernidos por una sentencia del Tribunal. Véase *Résolution Intérimaire ResDH(2001)80 relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 28 juillet 1998 dans l'affaire Loizidou contre la Turquie*, de 26 de junio de 2001, y *Résolution Intérimaire ResDH(2006)26 relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 8 juillet 2004 (Grande Chambre) dans l'affaire Ilascu et al. c. Moldavie et Fédération de Russie*, de 10 de mayo de 2006.

²⁴ Respecto de esas críticas véase *Response of the Court to the CDDH's Interim Activity Report prepared following the 46th Plenary Administrative Session on 2 February 2004*, CDDH-GDR (2004) 001, de 10 de febrero de 2004, par. 27 y 28.

Avis nº 209/2002, de 18 de diciembre, incidía en su escasa utilidad en casos de no ejecución que no guardan relación con la voluntad del Estado de no respetar la sentencia del Tribunal, que son la inmensa mayoría. Esa escasa utilidad subyace también en el análisis realizado recientemente por el Comité Director de Derechos Humanos acerca de los instrumentos que pueden conducir a los Estados a una correcta ejecución de las sentencias del Tribunal. El Comité agrupaba las causas de un eventual incumplimiento en dos categorías: las de naturaleza política y las de carácter técnico, destacando la relevancia que los problemas financieros pueden tener en ambos casos y apuntando a una respuesta igualmente de carácter político a los incumplimientos de la primera categoría y a la asistencia técnica del Consejo de Europa para los de segunda²⁵, sin que el instrumento de la expulsión del Estado concernido de la Organización parezca demasiado útil en ninguno de los dos casos²⁶.

De hecho, esas críticas parecían haber sido tenidas en cuenta durante la adopción del Protocolo nº 14 puesto que el Informe Explicativo del mismo plantea una aproximación restrictiva al recurso de incumplimiento, limitando su utilización a situaciones excepcionales; aproximación que es reiterada en las *Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables*²⁷ y que se ha confirmado en la práctica. La conclusión es que la posible aportación de este instrumento al problema de la sobrecarga de trabajo del sistema de protección debe relativizarse²⁸.

En cuanto al recurso de interpretación se aduce que, además de compartir algunos de los inconvenientes apuntados respecto del recurso por incumplimiento, como el riesgo de confusión de papeles entre Tribunal y Comité de Ministros o su condición de elemento que puede agravar el problema de sobrecarga de ambos²⁹, su aportación se aminora por

²⁵ CDDH (2013) R79 Addendum I, *cit.*, par. 6 y 7.

²⁶ En ello incide Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, p. 492) afirmando que la escasa utilidad de este instrumento en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos es confirmada por la práctica, señalando como más apropiado el recurso a otras vías, como la intervención de otras Organizaciones internacionales, como la Unión Europea, la OSCE o incluso las Naciones Unidas.

²⁷ Véase *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights. 8th Annual Report 2014*, Council of Europe, 2015, p. 215 y ss.

²⁸ A este respecto resulta clarificadora la opinión de Frédéric SUDRE ("L'effectivité des arrêts de la Cour...", *op. cit.*, p. 930), que considera poco realista la visión del recurso por incumplimiento como un refuerzo del control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, apoyando su conclusión en que su uso se encontrará con el obstáculo de la solidaridad estatal, el mismo al que ha debido enfrentarse su precedente, el recurso interestatal previsto en el artículo 33 del Convenio.

²⁹ Ello no obsta a que respecto al riesgo de confusión de papeles entre Tribunal y Comité de Ministros como consecuencia del recurso de interpretación deba tenerse en cuenta que la intervención del primero se limita a pronunciarse sobre el sentido de la sentencia y no sobre las medidas del Estado para su ejecución. En cuanto al agravamiento de la carga de trabajo del

la tendencia del Tribunal a explicitar las medidas que deben adoptarse para conformarse a sus sentencias, a la que nos referiremos más adelante. Un último aspecto incluido en el Protocolo nº 14 y que guarda relación con el procedimiento de control es el de la ampliación de la competencia del Comité de Ministros a los arreglos amistosos (artículo 39.4 de la Convenio tal como es enmendado por el artículo 15 del Protocolo nº 14), cuyos efectos en lo que respecta al problema que se aborda en esta reforma, el de la sobrecarga de trabajo, son fácilmente previsibles.

Por otra parte, el Protocolo nº 14 genera de manera indirecta la adopción de otras medidas, como las relativas a las Reglas antes citadas, adoptadas por el Comité de Ministros en aplicación del artículo 46 del Convenio, que eran modificadas en 2000 y 2006, en esta segunda ocasión para adaptarlas a las novedades introducidas a este respecto por el citado Protocolo³⁰. El avance más significativo operado con esas modificaciones tenía que ver con la ampliación de la información con base en la cual el Comité de Ministros debe cumplir su función de control y con la transparencia. Así se destaca en el Informe anual de 2008 del Servicio de Ejecución de las sentencias del Tribunal (en adelante el 'Servicio de Ejecución'), en el que se afirma la ruptura de la tradición de confidencialidad que se opera con la modificación de esas Reglas en el año 2000, que prevé la publicidad de todas las informaciones sobre la ejecución proporcionadas por el Estado demandado, añadiéndose el reforzamiento de la transparencia que conlleva la modificación de 2006, en la que además se reconoce la implicación de la sociedad civil en el procedimiento de control³¹. Esa implicación de la sociedad civil se materializa en la desaparición de la limitación establecida en la versión anterior, conforme a la cual el Comité de Ministros únicamente se basaba en la información proporcionada por el Estado demandado, abriéndose la puerta a la toma en consideración de la información que provenga de la parte lesionada, en relación con el pago de la satisfacción equitativa o la ejecución de medidas individuales, o bien de ONG's e instituciones nacionales de promoción o protección de los derechos humanos (Regla nº 9)³².

Tribunal como consecuencia de este recurso es extensible la previsión de un uso restrictivo contemplada en el propio Protocolo nº 14, señalada al hablar del recurso de incumplimiento. Para un análisis más amplio véase SALINAS ALCEGA, S., *op. cit.*, p. 184 y ss. y GLAS, L. R., "Changes in the Procedural Practice of the European Convention of Human Rights: Consequences for the Convention System and Lessons to be Drawn", *Human Rights Law Review*, 2014, 14, p. 681.

³⁰ Respecto de los recursos de interpretación e incumplimiento véanse las Reglas nº 10 y 11, destacando la afirmación recogida en la segunda que, como ya se apuntó, reitera lo señalado en el Informe Explicativo del Protocolo nº 14 al establecer que el recurso por incumplimiento no debería utilizarse mas que en situaciones excepcionales.

³¹ *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Rapport annuel 2008*, Conseil de l'Europe, 2009, p. 24.

³² La Declaración final de la Conferencia de Alto Nivel de Bruselas, de marzo de 2015, incide en

2.2. La diversificación de actores involucrados en el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal

Tanto el Protocolo nº 14 como la modificación de las Reglas adoptadas por el Comité de Ministros son medidas que podríamos calificar como *normativas* en sentido amplio, es decir de adaptación del marco jurídico conforme al cual se va a ejercer la función de control. Pero a este tipo de medidas se añaden otras de naturaleza práctica, entre las que destaca la adaptación de los métodos de trabajo del Comité de Ministros para el cumplimiento de esa tarea, cuestión en la que, como veremos después, se centra fundamentalmente la segunda fase del esfuerzo de reforma³³. En esa línea de la adecuación de los métodos de trabajo cabe destacar la labor del Servicio de Ejecución, convertido en la actualidad en el verdadero motor del funcionamiento cotidiano del procedimiento de control, que planteaba nuevas propuestas para profundizar en esa modificación de los métodos de trabajo³⁴.

A todo ello han de añadirse otras medidas que, aunque no se refieren stricto sensu al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias, tienen una influencia directa en su funcionamiento. En ese sentido pueden apuntarse las Recomendaciones y Resoluciones del Comité de Ministros que inciden en la ejecución más rápida y adecuada de las sentencias del Tribunal por los Estados³⁵, así como la diversificación de actores involucrados en la vigilancia de la ejecución de las sentencias. Nos detendremos

este punto animando a considerar la extensión de esta Regla para incluir comunicaciones escritas de Organizaciones internacionales u organismos identificados para este propósito por el Comité de Ministros, garantizando de forma apropiada a los Gobiernos el derecho de réplica. Véase *High Level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility"*, punto C.1.e), p. 7 - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Declaration_Bruxelles_EN.pdf.

³³ Véase *Méthodes de travail des réunions droits de l'homme. Améliorer l'efficacité de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres*, CM/Inf (2004) 8 final, 7 de abril de 2004.

³³ Véase *Méthodes de travail des réunions droits de l'homme. Améliorer l'efficacité de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres*, CM/Inf (2004) 8 final, 7 de abril de 2004.

³⁴ Véase *Nouvelles méthodes de travail des réunions Droits de l'Homme des Delegates*, CM/Inf/DH(2006)9révisé 3, 24 de noviembre de 2006. Recientemente el Comité Director de Derechos Humanos planteaba nuevas propuestas en este plano de los métodos de trabajo del Comité de Ministros, como las relativas al trabajo en pequeños grupos en el seno de ese órgano o el recurso a expertos *ad hoc* y a relatores especiales. CDDH (2013) R79 Addendum I, *cit.*, par. 9 y ss. Asimismo la Declaración final de la Conferencia de Alto Nivel de Bruselas, de marzo de 2015 (*cit.*, punto C.1.d), p. 7), anima al Comité de Ministros a explorar la posibilidad de una mejora de la eficacia en sus reuniones sobre derechos humanos, incluyendo aunque no limitándose, a la Presidencia y a la duración y frecuencia de las reuniones.

³⁵ A modo de ejemplo se pueden mencionar las Recomendaciones (2000) 2 y (2004) 6 y la Resolución (2004) 3. La primera se integra en el plano de la acción que debe desarrollarse a nivel nacional, que como ya se ha dicho ejerce influencia en la acción a nivel europeo. Las dos últimas plantean sugerencias en lo que se refiere a la identificación por el Tribunal de las sentencias que ponen de manifiesto problemas estructurales en el Estado concernido.

en esta segunda cuestión puesto que se sitúa en el mismo plano de acción que nuestro objeto de análisis en esa triple dimensión identificada desde el inicio del proceso de reforma, es decir la acción en el plano europeo tras la ejecución de la sentencia. La cuestión es que el reconocimiento del papel de esos otros actores en el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal implica una alteración de los equilibrios al respecto al pasarse de un esquema binario de relación (Comité de Ministros-Estado demandado) a otro multipolar en el que se integran otros actores (Asamblea Parlamentaria, Comisario de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos) e interlocutores (ONG's, demandantes). Pues bien esa alteración es analizada de forma crítica en lo que respecta a su aportación al reforzamiento de la efectividad del procedimiento de control, al plantear problemas como el del riesgo ya apuntado de confusión de papeles y responsabilidades, por lo que se pone sobre la mesa la necesidad de una racionalización de ese procedimiento en un plazo más o menos breve³⁶. De alguna manera podría considerarse que el nuevo procedimiento de control adoptado en la segunda fase del proceso de reforma viene a responder a esa necesidad. No obstante, el Comité Director de Derechos Humanos incluía recientemente entre las herramientas que facilitarían el control de la ejecución de las sentencias el recurso extensivo/sistemático a otros órganos dentro y fuera del Consejo de Europa³⁷.

En cualquier caso podría sostenerse que, al menos en principio, esa proliferación de los actores de una u otra forma involucrados en el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal no atañe de manera directa al procedimiento establecido para ello en el Convenio, es decir que no se ha producido ninguna modificación del papel del Comité de Ministros como órgano competente para dicho control, pero parece difícilmente discutible que repercute en el adecuado desarrollo de esa función, sea completando, ayudando o intentando influir en el órgano competente de la misma³⁸.

En ese plano de influencia, más allá del procedimiento de control *stricto sensu*, destaca especialmente la Asamblea Parlamentaria, cuya importancia era reconocida por el Comité de Ministros, en su respuesta a la Recomendación 1764 (2006), de 2 de octubre, de la propia Asamblea³⁹. Uno de los elementos que confieren relevancia a la

³⁶ Véase FLAUSS, J.-F., "L'effectivité des arrêts de la Cour...", op. cit.,

³⁷ CDDH (2013) R79 Addendum I, *cit.*, par. 10.

³⁸ Únicamente en ese sentido puede entenderse la afirmación de Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2007)", *op. cit.*, p. 647) acerca de la evolución de esa tarea de control desde una competencia exclusiva del Comité de Ministros, conforme al tenor literal del artículo 46 del Convenio, hacia una competencia prioritaria del Comité con intervención de otros órganos en respaldo de aquél que ostenta la competencia.

³⁹ *Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée parlementaire*, CM/AS(2007)Rec1764 final, 30 de marzo de 2007.

acción de la Asamblea Parlamentaria en este plano es la posibilidad que ofrece el doble mandato de sus representantes, que mediante su acción en sus respectivos parlamentos nacionales pueden promover la adopción de la legislación requerida, o la modificación de la ya existente, para cumplir la sentencia del Tribunal de Estrasburgo o presionar a las autoridades competentes para modificar las prácticas contrarias a los estándares del Consejo de Europa⁴⁰.

Otro de esos actores *externos*, en el sentido de no incluidos en el procedimiento de control recogido en el Convenio, que ejerce una influencia especialmente significativa por obvias razones es el propio Tribunal Europeo. Esta intervención sí que podría considerarse como alterando de alguna manera, aunque sea indirecta, la atribución en exclusiva al Comité de Ministros de la competencia de control a través de la posibilidad que ofrecería el artículo 34 del Convenio⁴¹. Sin embargo, la manera más relevante en la que se materializa la intromisión del Tribunal en este ámbito es mediante la concreción en sus sentencias de las medidas que los Estados deben adoptar para asegurarse una correcta ejecución, lo que se inscribe en lo que se considera una tendencia contemporánea de reforzamiento del poder de orientación de los tribunales europeos en materia de ejecución de sentencias⁴².

Sobre esta cuestión véase DRZEMCZEWSKI, A., "The Parliamentary Assembly's Involvement in the Supervision of the Judgments of the Strasbourg Court", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28, number 2, 2010, pp. 164 y ss.; LAMBERT ABDELGAWAD, E., "The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, pp. 483 y ss.

⁴⁰ Aportación que resalta la Comisión de Venecia, en su *Avis* nº 209/2002, y la propia Asamblea, en su Resolución 1856 (2012) de 24 de enero, que menciona ese papel de los parlamentos nacionales en pos del incremento de eficacia del Convenio en el plano interno y, en particular, el control parlamentario efectivo de la ejecución de las sentencias del Tribunal ya apuntado en su Resolución 1516 (2006). No obstante, la Asamblea advierte de la insuficiente toma en consideración del papel de los parlamentos nacionales en el proceso iniciado en Interlaken.

⁴¹ A ello se refiere Santiago RIPOLL (*El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos y el Derecho Español*, Atelier, 2007, Barcelona, p. 112) para quien una interpretación progresista o sistemática del Convenio en su momento podía perfectamente llevar a concluir que el derecho al recurso individual del citado artículo 34 no se limita a los derechos sustantivos del propio Convenio, siendo posible por tanto su ejercicio respecto del derecho a obtener la ejecución de las sentencias como correlativo a la obligación del Estado de acatarlas (artículo 46) o del derecho subjetivo que se deriva de la obligación de los Estados de proporcionar todas las facilidades necesarias para el establecimiento de los derechos de las partes por el Tribunal (artículo 38.1.a). A ello añade el autor que la competencia del Comité de Ministros derivada del artículo 46.2 del Convenio no tiene por qué ser exclusiva y en este sentido, un control paralelo por parte del Tribunal vendría quizás a delimitar con más precisión las consecuencias jurídicas que deben derivarse en sus sentencias.

⁴² LAMBERT ABDELGAWAD, E., "L'exécution des décisions des juridictions européennes...", *op. cit.*, pp. 696 y ss. La creciente interacción entre el Tribunal y el Comité de Ministros para el control de la ejecución de las sentencias del primero era subrayada en el Informe sobre el desarrollo de esa tarea relativo a 2013, en el que se destaca el hecho de que desde hace varios años el Tribunal contribuye a ese objetivo de manera cada vez más frecuente y por vías diversas, como a través de la concreción en sus sentencias de recomendaciones relativas a las medidas de ejecución de las mismas o, más recientemente, mediante cartas dirigidas al Comité de Ministros en las que se proporciona a este información relevante. *Supervision of the Execution of Judgments and*

En cualquier caso la entrada del Tribunal en ese plano del control de la ejecución de sus propias sentencias, acercándose como veíamos al comienzo a lo que ocurre en relación con otros tribunales como la Corte Interamericana, cuenta con detractores para los que ese mayor activismo comporta un riesgo de confusión de papeles entre ambos. Sobre este particular puede destacarse la afirmación recogida por el propio Tribunal en su sentencia de 4 de octubre de 2007, en el asunto *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse*, en el sentido de que las medidas adoptadas por un Estado demandado en la fase posterior a la sentencia siguen entrando en su esfera de competencia, puesto que nada impide que vuelva a conocer de una demanda ulterior que plantee un problema nuevo no resuelto por la sentencia. Es decir que el Tribunal puede admitir una demanda según la cual la reapertura de un procedimiento a nivel interno, con el objetivo de ejecutar una de sus sentencias, ha dado lugar a una nueva violación del Convenio⁴³, argumentación que ha sido calificada como difícilmente convincente o al menos confusa, y que supone en último término la intromisión por parte del Tribunal en el terreno del Comité de Ministros⁴⁴. Sin embargo, esa actitud del Tribunal no está ni mucho menos exenta de ventajas, de aspectos positivos para la mejora del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del propio Tribunal, por lo que no son pocas las voces a favor de la misma, incluso dentro de la propia Organización de Estrasburgo⁴⁵. Entre esos

Decisions of the European Court of Human Rights. tth Annual Report 2013, Council of Europe, 2014, p. 22. Las diversas formas en las que interviene el Tribunal en este ámbito son abordadas por Déborah FORST ("The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Limits and Ways Ahead", *ICL Journal* © Verlag Österreich - https://www.icl-journal.com/download/f1527ce403500a9ec58b8269a9a91471/ICL_Thesis_Vol_7_3_13.pdf-, p. 17 y ss.) quien se refiere al control del pago de la satisfacción equitativa, a la ya mencionada de las indicaciones recogidas en las propias sentencias acerca de posibles medidas de ejecución, al procedimiento de las sentencias piloto o a la adopción de una segunda sentencia por no ejecución de otra anterior. La mayor influencia del Tribunal en la ejecución de sus sentencias se configura, en opinión de Lize R. GLAS (*cit.*, pp. 671 y ss.), como uno de los procesos más relevantes en relación con el mismo, constituyendo una de las dos líneas de fuerza de la evolución del procedimiento práctico del Tribunal Europeo, junto a su distanciamiento respecto a ciertas categorías de demandas para proteger la eficacia del sistema. Sobre esta cuestión véase también LAMBERT ABDELGAWAD, E., "The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, pp. 474 y ss. Respecto de supuestos en los que el Tribunal de Estrasburgo incluye en sus sentencias indicaciones de medidas para su correcta ejecución, incluyendo algunos asuntos contra España, véase por ejemplo MORTE GÓMEZ, C., "Eficacia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos" en SOROETA LICERAS, J. (ed.), *La eficacia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Volumen XI, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2011, pp. 228 y ss.

⁴³ Par. 50.

⁴⁴ Véase LAMBERT ABDELGAWAD, E., "L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2007)", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 19^{ème} année, n° 75, 1^{er} juillet 2008, p. 678.

⁴⁵ A este respecto puede citarse GREER, S. C., *The European Convention on Human Rights: achievements, problems and prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 160 y s., o GLAS, L. R., *cit.*, p. 693. Igualmente cabe mencionar la valoración de Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, pp. 488 y ss.), relativa no solo a la entrada del Tribunal en el procedimiento de control de la

aspectos positivos debe destacarse especialmente la limitación del margen de negociación política en ese procedimiento y por tanto la mayor facilidad, en principio, para el cumplimiento por el Comité de Ministros de su función de control.

III. LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL

La insuficiencia de las medidas adoptadas en la primera fase del proceso de reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos se extendía a aquellas referidas al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, tal como quedaba constatado en el Informe anual de 2009 del Servicio de Ejecución relativo a esta misma cuestión, en el que se ponía de manifiesto que el número de asuntos que llegaban hasta el Comité de Ministros se había triplicado o incluso cuadruplicado⁴⁶, a lo que se añadía que las soluciones que a este respecto podía aportar el Protocolo nº 14, que todavía no había entrado en vigor, tampoco supondrían la respuesta definitiva. De hecho, las novedades introducidas al respecto por el citado Protocolo nº 14 se podían incluir entre las causas que coadyuvaban al aumento de la carga de trabajo del Comité de Ministros en relación con el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, al extender el ámbito material cubierto por esa función. A ello se refería de forma más concreta el documento preparado por el Servicio de Ejecución en el que se hacía hincapié en que la inclusión de los arreglos amistosos en esa tarea del Comité de Ministros podía representar un incremento de entre un 30 y un 40% de nuevos casos sometidos a su vigilancia. A ese factor el documento añadía otros, como el que el Comité estaba ya recibiendo asuntos asignados a los comités de tres jueces, el interés en extender la competencia de supervisión a decisiones que cierran asuntos sobre la base

ejecución de sus sentencias, sino de manera más general a la colaboración del propio Tribunal con el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, afirmando la existencia de muchos ejemplos de buenas prácticas al respecto. En ese mismo sentido favorable a la intervención del Tribunal puede señalarse la inclusión por el Comité Director de Derechos Humanos de la puesta en marcha por el Tribunal de un enfoque más dirigista en sus sentencias sobre las medidas necesarias para ajustarse a las mismas entre las herramientas que facilitarían su ejecución. CDDH (2013) R79 Addendum I, *cit.*, par. 12. En esa misma línea se pronunciaba también recientemente el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Reforma del Sistema del Convenio de Derechos Humanos. Véase *Measures to improve the execution of the judgements and decisions of the Court*, GT-REF.ECHR (2013)2 rev2, 2 de mayo de 2013, p. 2. Esa misma opinión positiva respecto de la proliferación de actores involucrados en el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal se recoge en la Declaración de la Conferencia del Alto Nivel de Bruselas, de 27 de marzo de 2015 (*cit.*, punto C.1.c), p. 6), en cuyo Plan de Acción se anima a promover el desarrollo de sinergias con otros actores del Consejo de Europa en el marco de sus competencias, principalmente el Tribunal pero también la Asamblea Parlamentaria o el Comisario de Derechos Humanos.

⁴⁶ *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. 3^e rapport annuel 2009*, Conseil de l'Europe, 2010, p. 7.

de una declaración unilateral o la posibilidad de utilizar los recursos de interpretación e incumplimiento. Respecto de estos últimos el Servicio reiteraba las llamadas ya recogidas en el Informe Explicativo del Protocolo nº 14 y en la Regla 11.2 del Comité de Ministros, a las que ya se hizo referencia con anterioridad, para afirmar que este debería ser cuidadoso en el uso de estos instrumentos⁴⁷.

La constatación de esa realidad evidente llevaba a los Estados Parte del Convenio al acuerdo de continuar con la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos. El punto de partida de esta segunda fase del impulso reformador se daba, como ya se ha señalado, en la Conferencia de alto nivel sobre el futuro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tenía lugar en Interlaken. La Declaración adoptada en esa ocasión apuntaba a la necesidad urgente de medidas en relación con varios aspectos del sistema, retomando la idea de la triple dimensión de la reforma antes apuntada, entre los que se incluía la eficacia del control de la ejecución de las sentencias del Tribunal por el Comité de Ministros⁴⁸. Esa mención se repetía en el Plan de Acción, también adoptado en esa Conferencia, en el que se señalaba la urgencia de que el Comité de Ministros desarrollase los medios que le permitan hacer más eficaz y transparente su labor de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. En ese sentido la Conferencia invitaba al Comité de Ministros, en su caso con la cooperación del Tribunal, a dar los mandatos necesarios a los órganos competentes para poner en marcha en junio de 2011 las medidas contenidas en la Declaración que no requiriesen enmiendas al Convenio, además de contemplar un procedimiento de evaluación de la efectividad de esas medidas conforme al cual el Comité de Ministros deberá pronunciarse en dos fases, antes de finales de 2015 y de 2019, sobre la oportunidad de adoptar otras adicionales⁴⁹.

⁴⁷ Véase *Entrée en vigueur du Protocole nº 14. Conséquences pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par le Comité des Ministres. Document d'information du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Mémoire DH-DD(2010)278, 25 de mayo de 2010.

⁴⁸ Véase *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration*, 19 febrero 2010, PP. 9 iii - http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf. Idea que se ha mantenido a lo largo de todo el proceso, basado en esa necesidad de acción en una triple dimensión, tal como se señalaba en la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel de Bruselas de marzo de 2015 (*cit.*, p. 2 y ss.), así como en su Plan de Acción. Respecto de esta segunda fase del procedimiento de reforma véase, en la doctrina española, por ejemplo IRURZUN MONTERO, F., *¿Una nueva reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos?*, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional nº 10, 2012 -<https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-una%20nueva%20reforma.pdf>; GASULL FIGUERAS, L., "La nueva reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Informe El tiempo de los derechos*, núm. 27, noviembre 2012 - http://www.idhc.org/esp/documents/incidencia/coe/tedh/20121128_InformeReformaTEDh.pdf.

⁴⁹ Los Delegados de los Ministros, en su 1128ª reunión, de 2 de diciembre de 2011, llevaban a cabo una evaluación provisional, en la que por una parte decidían continuar aplicando las nuevas medidas y por otra encargaban a la Secretaría que, a partir de la 1136ª reunión, de marzo de 2012,

En esta parte de nuestro estudio incluiremos algunas reflexiones sobre las diferencias de esta nueva fase de reformas en relación con la anterior para abordar posteriormente los principios fundamentales en los que se estructura el funcionamiento del *nuevo* procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. No obstante, antes de eso debe señalarse que las modificaciones introducidas han comenzado a demostrar sus efectos positivos de forma bastante rápida. En ese sentido la tendencia antes apuntada respecto del incremento del número de asuntos que llegaban hasta el Comité de Ministros, si bien continuaba en 2010⁵⁰, comenzaba a mostrar cierta mejoría en 2011 y 2012⁵¹. Esa tendencia positiva se veía notablemente reforzada en el Informe sobre control de la ejecución de las sentencias del Tribunal de 2013, en el que por primera vez se advierte un descenso tanto en el número de asuntos pendientes ante el Tribunal (11018 frente a 11099 de 2012, que en realidad confirma una tendencia puesto que ese descenso del 0,75% se añade al incremento del 4% respecto de 2011 frente al incremento del 8% respecto de 2010) así como en el número de sentencias que deben ser ejecutadas pendientes ante el Comité de Ministros (en este caso se sigue la misma inercia que el año anterior puesto que el descenso del 9% -1310 frente a 1438- respecto de 2012 se suma al descenso del 10% -1438 frente a 1606- de ese año respecto de 2011), citándose entre las razones de esa evolución favorable el impacto del proceso de reformas iniciado en Interlaken. A eso se añade que 2013 se cierra como el año record en cuanto al número de sentencias cuya ejecución ha sido supervisada por el Comité de Ministros (1398 frente a 1035 de 2012 es decir un 26% más), situación muy similar a la del año anterior (1035 frente a 816 de 2011 es decir un 27%) y que confirma una tendencia iniciada ya en 2009-2010. No obstante el Informe advierte de la necesidad de continuar con el esfuerzo para mejorar el proceso de ejecución, citando como cuestiones por resolver la todavía elevada proporción de asuntos que plantean problemas

pusiese en marcha ciertas propuestas (como por ejemplo la relativa a la preparación en cada reunión de una primera lista indicativa de asuntos a incluir en el proyecto de orden del día para la reunión siguiente). Además, encargaban a la Secretaría que en siguientes reuniones presentase propuestas para la aplicación de otras ideas mencionadas en el debate.

⁵⁰ En el Informe del Servicio de Ejecución para ese año se constataba un aumento importante y continuo del número de asuntos pendientes ante el Comité de Ministros. *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. 4^e rapport annuel 2010*, Conseil de l'Europe, 2011, p. 10.

⁵¹ No obstante lo cual, en el primero de esos Informes se advertía que el sistema en su conjunto seguía afectado por problemas significativos. *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Rapport annuel 2011*, Conseil de l'Europe, 2012, p. 7. Mientras que en el Informe de 2012 se señalaba que a pesar de los desarrollos positivos, la carga de trabajo del Tribunal continuaba aumentando, planteando importantes retos tanto al Comité como a la Secretaría así como a las autoridades nacionales. *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. 6^e rapport annuel 2012*, Conseil de l'Europe, 2013, p. 12.

sistémicos o estructurales o cuestiones complejas⁵². Esa tendencia era confirmada por el reciente Informe de 2014, el último adoptado hasta el momento, en el que se advierte que el procedimiento de ejecución de las sentencias sigue beneficiándose de los nuevos métodos de trabajos. En concreto se destaca el hecho de que el Comité de Ministros ha podido concentrar su atención en asuntos complejos o de carácter estructural. Sin embargo se repite la llamada de atención al afirmar que sigue habiendo problemas que requieren una acción creativa, determinada y a largo plazo⁵³.

1. Rasgos definitorios del nuevo esfuerzo de reforma en lo que respecta al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Dos son los rasgos característicos de esta segunda etapa del proceso de reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos, al menos en lo que respecta al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. Se trata por una parte de la naturaleza de las medidas adoptadas, o dicho de otra forma del ámbito en el que se pone el acento en esta etapa, y por otra de la celeridad del procedimiento. Ambos rasgos sirven para marcar diferencias respecto de las medidas enmarcadas en la fase anterior de la reforma y de alguna manera vienen predeterminados por el agravamiento del problema de la sobrecarga de trabajo del sistema, que como ya se ha dicho, no había podido ser atajado con dichas medidas.

Respecto del primero de esos rasgos debe señalarse que en esta segunda etapa el impulso de las reformas se centra en la modificación de los métodos de trabajo del

⁵² *Cit.*, p. 8 y 36 y ss.

⁵³ *Cit.*, p. 7 y 11 y ss. En este Informe se considera especialmente preocupante el número de problemas sistémicos o estructurales respecto de los que las respuestas a nivel nacional han sido lentas dada la dimensión del problema o las sensibilidades económicas o políticas subyacentes. La consecuencia es la persistencia de una carga considerable de asuntos repetitivos a pesar de los procedimientos rápidos y efectivos puestos en marcha por el Tribunal para esos casos. En ese plano de los problemas persistentes se apunta el incremento del número de asuntos sometidos al control intensificado por más de 5 años, que ha pasado de los 128 en 2014 a los 160 en 2015. En algunos casos esos asuntos se refieren a situaciones en las que subyacen prejuicios sociales, como el trato a los gitanos o las minorías étnicas, pero lo más frecuente es que guarden relación con problemas económicos o técnicamente complejos, como el control y regulación de las fuerzas de seguridad o los problemas causados por la superpoblación en las prisiones. En ese mismo sentido se incide en la Declaración de la Conferencia de Bruselas de 2015 (*cit.*, p. 2), en la que se hace hincapié en los desafíos todavía existentes y que deben guiar las reformas futuras, entre los que el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias ocupa un lugar importante al incluir entre esos desafíos, en particular, las demandas repetitivas resultantes de la no ejecución de las sentencias del Tribunal, el tiempo que necesita este para analizar y decidir asuntos bien fundados, el creciente número de sentencias bajo supervisión del Comité de Ministros y las dificultades de los Estados Parte para ejecutar ciertas sentencias debido a la escala, la naturaleza o los costes del problema concernido. Por todo ello la Declaración concluye la necesidad de medidas adicionales para, entre otras cosas, garantizar el pleno y efectivo control de todas las sentencias por el Comité de Ministros.

Comité de Ministros en relación con el cumplimiento de su función de vigilancia. Es cierto que la acción en este ámbito también había formado parte de la actuación en la primera fase del proceso de reforma, tal como se dijo anteriormente; pero la diferencia es que en esta segunda etapa constituye el único plano en el que se desarrolla esa actividad, es decir que no se van a adoptar medidas que podríamos denominar *normativas*. De hecho, la posibilidad de una nueva modificación de las Reglas adoptadas por el Comité de Ministros en aplicación del artículo 46.2 del Convenio, si bien se va a poner sobre la mesa, sería finalmente desechada por los Delegados de los Ministros que, en su 1092ª reunión, consideraban que la flexibilidad de dichas Reglas hacía innecesaria su modificación, añadiéndose que una vez que el nuevo sistema haya sido testado y evaluado, el Comité de Ministros siempre podrá si lo desea examinar la oportunidad de llevar a cabo la revisión de las mismas⁵⁴.

Esa circunstancia trae como consecuencia una limitación de los actores directamente involucrados en la adopción de esas medidas, lo que va a redundar en una menor complejidad del procedimiento y, como veremos a continuación, en una mayor rapidez en el desarrollo del mismo. El que se trate de una *simple* adecuación de los métodos de trabajo del Comité de Ministros va a hacer recaer en este órgano el protagonismo en la adopción de las medidas correspondientes. Si bien para ello va a contar con la colaboración inestimable del Servicio de Ejecución, que asume, por encargo del Comité de Ministros, la tarea fundamental de adopción de propuestas y documentos de trabajo sobre los que se va a basar aquél para la adopción de las decisiones correspondientes⁵⁵.

Ese factor de la naturaleza puramente *interna* de las medidas adoptadas en esta segunda fase del esfuerzo reformador se encuentra en la base del segundo de los rasgos característicos anteriormente apuntados: el de la celeridad en la adopción de las mismas, especialmente si se compara con el lapso de tiempo necesario para la entrada en vigor de las medidas adoptadas en la primera fase, en especial del Protocolo nº 14,

⁵⁴ CM/Inf(2010)45 final, 7 de diciembre de 2010.

⁵⁵ Respecto de esa labor preparatoria desarrollada por el Servicio de Ejecución véanse especialmente los documentos siguientes: *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'Interlaken-éléments pour une feuille de route* (document préparé par le Service de l'Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (DG-HL) aux fins de l'examen par le GT-SUIVI. Interlaken lors de sa réunion du 29 juin 2010, CM/Inf(2010)28 révisé, 24 de junio de 2010. *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken-modalités d'un système de surveillance à deux axes*, Document préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (DG-HL), CM/Inf/DH(2010)37, 6 de septiembre de 2010, et *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken-questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes*, Document préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (DG-HL) et parachevé après la 1100e réunion (décembre 2010) (DH) des Délégués des Ministres, CM/Inf/DH(2010)45, 7 de septiembre de 2010.

sujeto a la formalidad ineludible de su ratificación por todos los Estados Parte del Convenio, que iba a dilatar en el tiempo su aplicación, especialmente por las reticencias mostradas al respecto por la Federación de Rusia, que llevarían incluso a la adopción de un texto transitorio, el Protocolo nº 14 *bis*.

Frente a eso la segunda fase de la reforma del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo no iba a superar el año de duración, a lo que desde luego contribuía el empeoramiento de la situación en cuanto al problema de la sobrecarga de trabajo del sistema, que afectaba también, y profundamente, al cumplimiento por el Comité de Ministros de esa función. El caso es que la invitación realizada en la Conferencia de Interlaken al Comité de Ministros era rápidamente aceptada por este, que en su 120ª reunión, en mayo de ese mismo año, expresaba su determinación de poner en marcha lo antes posible las propuestas incluidas en la Declaración y el Plan de Acción que surgían de esa Conferencia.

Finalmente el proceso de reforma no agotó el plazo máximo previsto para ello, puesto que la Declaración de Interlaken establecía que para junio de 2011 se hubiesen adoptado las medidas correspondientes mientras que el nuevo procedimiento en dos vías, resultado final más visible y de mayor calado del proceso de adaptación de los métodos de trabajo del Comité, comenzaba a aplicarse a partir del 1 de enero de ese mismo año. Además, se contemplaba un sistema transitorio en relación con aquellos asuntos pendientes ante el Comité de Ministros para vigilar su ejecución en el momento de la entrada en funcionamiento del nuevo mecanismo de control. En concreto los Delegados de los Ministros, en su 100ª reunión DH, en la que finalmente se aprobaba la aplicación del nuevo procedimiento de control a partir del 1 de enero de 2011, encargaban al Servicio de Ejecución que, tras consultas bilaterales con los Estados concernidos, les sometiese, a ser posible en la reunión DH de marzo de 2011, y en todo caso y a más tardar en la de septiembre, propuestas de clasificación de esos asuntos en cada uno de los dos procedimientos. Con ese objeto se decidía que todo asunto no integrado en ninguno de los dos procedimientos sería incluido en una lista específica y, hasta su clasificación conforme a lo anterior, sometido al procedimiento estándar⁵⁶.

2. Principios estructurales del nuevo procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

⁵⁶ *Mesures visant améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Propositions pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'Interlaken. 100e réunion DH, 2 de diciembre de 2010. La clasificación de los nuevos asuntos devenidos definitivos antes de la entrada en vigor del nuevo método de trabajo en uno de los dos procedimientos se realizaba en las reuniones de marzo, junio y septiembre.*

El resultado más visible de esta segunda fase del proceso de reforma por lo que respecta al control de la ejecución de las sentencias del Tribunal es la configuración de un *nuevo* procedimiento identificado en los propios documentos en los que se articula esta reforma como un sistema a dos vías (*twin-track approach*). A este respecto conviene apuntar en primer lugar que calificamos ese procedimiento como *nuevo* puesto que, aunque toma elementos ya presentes en el método anterior, como los Planes de acción, implica un cambio significativo de la manera en la que el Comité de Ministros desarrolla esa tarea. Este nuevo procedimiento de control responde a una serie de principios estructurales, algunos expresamente señalados en los documentos a través de los que se desarrolla el proceso de modificación de los métodos de trabajo y otros deducibles de forma implícita. A continuación analizaremos dichos principios, prestando atención a los cinco siguientes:

- la priorización o jerarquización de los asuntos cuyo control se encarga al Comité de Ministros;
- la *tecnificación* del procedimiento, que determina un desplazamiento *de facto* de su centro de gravedad;
- la modificación del enfoque cooperativo y su reforzamiento, configurándose esa función de control más bien como instrumento de asistencia a los Estados para la correcta ejecución de las sentencias del Tribunal que como herramienta sancionadora, lo que por otra parte es conforme con el hecho anteriormente apuntado de que, salvo muy contadas excepciones, la no ejecución o la ejecución inadecuada de las sentencias del Tribunal se debe a razones ajenas a la voluntad de los Estados concernidos de rechazar la eventual sentencia condenatoria;
- la simplificación del procedimiento; y
- el refuerzo de la transparencia y la visibilidad del procedimiento de control tanto *ad intra*, es decir para los actores involucrados en el mismo, como *ad extra*, para el público en general.

2.1. La priorización o jerarquización

La introducción de un criterio de selección que permita prestar atención a los asuntos más *importantes* viene impuesta por la persistencia, e incluso el agravamiento, del problema de la sobrecarga de trabajo. De hecho este principio ya estaba presente en la primera fase del proceso de reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos, si bien se centraba en el Tribunal, teniendo como principal concreción el nuevo criterio de admisibilidad de las demandas introducido en el artículo 35 del

Convenio por el artículo 12 del Protocolo nº 14. Sin embargo, en esa primera fase la necesidad de priorizar no se había trasladado al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias, que como es lógico estaba también potencialmente afectado por las consecuencias del problema de la sobrecarga de trabajo. El transcurso del tiempo, no mucho en realidad, hacía perceptibles esos efectos negativos y con ellos la consideración de la necesidad de priorizar como una de las líneas de acción ineludibles, hasta el punto de ser considerada como el elemento distintivo del nuevo mecanismo surgido del *Proceso de Interlaken*⁵⁷.

La concreción de ese principio se materializa en una estrategia de control que, como ya se ha señalado, se identifica como en dos vías, distinguiéndose dos procedimientos que puede seguir el Comité de Ministros: el estándar y el intensificado (*enhanced*). Sin embargo, por más que esa consideración de un sistema a dos vías parece haber sido aceptada de manera generalizada, especialmente en el marco del Consejo de Europa, en realidad de lo que se trata es de identificar un procedimiento que podemos denominar general, el estándar, y otro excepcional, el intensificado, que se deberá seguir en ciertos supuestos⁵⁸. Ese esquema conduce de manera directa a la cuestión esencial de la determinación de los asuntos que deberán someterse a ese procedimiento excepcional, planteándose por el Servicio de Ejecución una propuesta de criterios al respecto que era sustancialmente aceptada por los Delegados en su 1092ª reunión. La única cuestión que quedaba abierta en esa ocasión era la de la concreción de uno de los criterios propuestos por el Servicio de Ejecución, el de las sentencias que plantean problemas estructurales y/o complejos identificados por el Tribunal o el Comité de Ministros. Esa concreción venía impuesta, en opinión de los Delegados, por un doble motivo, por una parte para garantizar que el control del Comité de Ministros responde efectivamente a los objetivos de la Regla 4.1, conforme a la cual se subraya la prioridad que el Comité de Ministros debe conceder a la vigilancia de las sentencias que, conforme a lo señalado por el Tribunal, ponen de manifiesto un problema estructural, así como a los desafíos del Plan de Acción de Interlaken y por otra para evitar, a medio plazo, un atasco en cuanto al desarrollo de este procedimiento intensificado, que pudiese poner en riesgo su eficacia. La Secretaría respondía a la cuestión planteada por los Delegados señalando que dicho

⁵⁷ Sobre este particular advierte Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2010)", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 22^{ème} année, nº 88, 1^{er} octobre 2011, p. 939) como, mientras el *leitmotiv* de la primera fase de la reforma era la mejora y aceleración de la ejecución de las sentencias del Tribunal, esta segunda fase está marcada por la obsesión en favor de una priorización/jerarquización y el reforzamiento de la subsidiariedad del régimen de ejecución.

⁵⁸ Es en ese carácter excepcional del procedimiento intensificado en el que se apoya la conclusión expresada por Déborah FORST (*op. cit.*, p. 13) de que la idea principal que subyace en ese procedimiento de dos vías es la de aligerar el trabajo del Comité de Ministros, que resulta de su menor implicación en el procedimiento estándar.

indicador debía entenderse como referido a sentencias que revelan importantes problemas estructurales o complejos tal como han sido identificados por el Tribunal y/o el Comité de Ministros⁵⁹.

El resultado era la propuesta por los Delegados, en su 100ª reunión DH⁶⁰, de los siguientes indicadores para identificar los asuntos cuya vigilancia deberá someterse al procedimiento intensificado:

- sentencias que implican medidas individuales urgentes;
- sentencias piloto;
- sentencias que revelan importantes problemas estructurales y/o complejos identificados como tales por el Tribunal y/o el Comité de Ministros y
- asuntos interestatales.

A este respecto es significativo señalar que esa premisa de la priorización se mantiene en el post-Interlaken, como se pone de manifiesto en la Declaración adoptada en la Conferencia de alto nivel de Brighton, el 19 y 20 de abril de 2012, una vez que el nuevo mecanismo ya estaba en funcionamiento, que parece profundizar en el elenco de prioridades establecidas hasta ese momento al afirmar que el Comité de Ministros debería acordar una atención particular a las violaciones reveladoras de un problema sistémico en el plano nacional, y vigilar que los Estados Parte ejecuten rápida y efectivamente las sentencias piloto⁶¹.

La introducción de criterios de priorización, aunque obligada por la realidad del funcionamiento del mecanismo, podría presentar el elemento discutible de la existencia de asuntos, los considerados como menos relevantes o no prioritarios, respecto de los cuales la vigilancia del Comité de Ministros se va a relativizar. Sin embargo, esa crítica resulta de alguna forma contrarrestada por el hecho de que en realidad ambos procedimientos no se conciben como estancos, sino que funcionan de manera paralela y no compartimentada, pudiendo pasarse de uno a otro en función de los avatares seguidos en el proceso de control de la ejecución de la sentencia.

⁵⁹ CM/Inf/DH(2010)45, *cit.*

⁶⁰ *Mesures visant améliorer l'exécution des arrêts de la Cour ...* La inclusión de un indicador adicional relativo a violaciones graves del Convenio era desechada por el Comité de Ministros, lo que ya había sido respaldado por varias delegaciones que consideraban innecesario ese indicador ya que ese supuesto se encuentra cubierto por otros, como el de los asuntos que implican medidas individuales urgentes o el de las sentencias que plantean problemas complejos. A ello se añadía la garantía adicional que en casos de violaciones graves supone la posibilidad de transferir cualquier asunto al procedimiento intensificado.

⁶¹ Véase *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Brighton Declaration*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_EN.asp?, par. 27.

Las circunstancias que pueden justificar ese cambio de procedimiento de control, mediante decisión del Comité de Ministros previa solicitud en cualquier momento del procedimiento de un Estado o de la Secretaría, eran enumeradas por el Servicio de Ejecución, que advertía no obstante que no se trataba de un *numerus clausus* de supuestos⁶². En cuanto al paso del procedimiento general al intensificado, es decir el reforzamiento de la vigilancia por el Comité de Ministros, se identificaban tres supuestos: la no presentación de un Plan o Balance de acción por el Estado concernido transcurridos 6 meses desde que la sentencia había devenido definitiva⁶³; el desacuerdo entre el Estado concernido y la Secretaría sobre el contenido del Plan o Balance de acción⁶⁴; o un retraso importante en la aplicación de las medidas anunciadas en el Plan de acción. En cuanto al paso del procedimiento intensificado al estándar, es decir una relajación en la intensidad del control, al menos en cuanto a la implicación del Comité de Ministros, se plantea en el supuesto de que este esté satisfecho con el Plan de acción presentado y/o de su aplicación; así como en los casos de que ya no existan obstáculos a la ejecución o que las medidas individuales urgentes hayan sido adoptadas.

El Informe del Servicio de Ejecución correspondiente a 2013, proporciona datos tanto de la distribución de asuntos entre ambos procedimientos que hasta el momento se ha producido como del traslado de asuntos de un procedimiento a otro, pudiendo percibirse un uso moderado tanto del procedimiento intensificado, como de la transferencia de asuntos entre ambos procedimientos, lo que favorece el efecto positivo de este nuevo procedimiento, reduciéndose de manera notable la implicación del Comité de Ministros en el control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. En el citado Informe se apunta cómo tras la última reunión DH del Comité de Ministros, el 71 % de los asuntos (1015) se han sometido al procedimiento estándar por el 29 % (414) sometido al

⁶² CM/Inf/DH(2010)37, *cit.*

⁶³ En ese caso la Secretaría enviará un recordatorio al Estado miembro concernido y se asegurará de que una lista de los asuntos respecto de los que no se ha recibido Plan o Balance de acción se difunda a todas las delegaciones antes de cada reunión DH. En la primera reunión DH después de transcurridos 3 meses desde ese recordatorio, la Secretaría propondrá al Comité de Ministros la transferencia del asunto al procedimiento intensificado, invitándose al Estado miembro concernido a presentar sin tardanza un Plan o Balance de acción. Debe señalarse que el Balance se prevé en un principio como un segundo escalón en ese procedimiento de contacto del Estado concernido con el Servicio de Ejecución, al contener las medidas que el Estado demandado ya ha adoptado y explicar las razones por las que no se requieran medidas adicionales. No obstante, como advierte el propio Servicio de Ejecución, la secuencia Plan-Balance de acción no tiene por qué ser el único escenario posible y si el Estado considera que ya ha adoptado las medidas necesarias para ejecutar la sentencia puede pasar directamente a presentar un Balance, mientras que si está identificando o adoptando todavía esas medidas presenta un Plan. CM/Inf/DH(2010)37, *cit.*

⁶⁴ En cuyo caso cualquiera de ellos puede proponer que el asunto sea examinado en el marco del procedimiento intensificado, para que el Comité de Ministros pueda guiar el proceso de ejecución.

procedimiento intensificado. En cuanto al cambio de procedimiento se señala que el traslado del procedimiento estándar al intensificado se limitó en 2012 a un grupo de asuntos concernientes a Hungría y en 2013 a dos grupos de asuntos concernientes a Italia y a Turquía. Por su parte el traslado del procedimiento intensificado al estándar se produjo en 2012 respecto de nueve *leading cases*, aquellos que revelan un nuevo problema estructural susceptible de generar la presentación de asuntos repetitivos, concernientes a seis Estados (Croacia, España, República de Moldavia, Polonia, Federación de Rusia y Reino Unido) y en 2013 respecto de siete *leading cases* o grupos de asuntos concernientes a tres Estados (Federación de Rusia, Eslovenia y Turquía)⁶⁵.

2.2. La tecnificación del procedimiento

La introducción de este principio es la consecuencia, que podría considerarse inevitable, de la confluencia de dos factores presentes en el funcionamiento del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal: el progresivamente creciente volumen de la carga de trabajo en el cumplimiento de esa tarea y los tiempos y las variables presentes en la actividad de un órgano fundamentalmente político como es el Comité de Ministros. La suma de ambos conducía inexorablemente a un ritmo de solución de asuntos notablemente inferior al volumen de entrada de los mismos, y por tanto al aumento constante del número de asuntos pendientes.

La solución a este problema se intenta a través de una cierta matización del carácter político del procedimiento de control, al que antes se hizo referencia. Es decir que se produce un cierto desplazamiento del centro de gravedad en cuanto al desarrollo de ese procedimiento, pasando del Comité de Ministros al Servicio de Ejecución, que de alguna manera se convierte en el gestor cotidiano del citado procedimiento. No obstante, se trata de un desplazamiento del centro de gravedad que se opera *de facto* no *de iure*, puesto que el órgano que sigue asumiendo la competencia es el Comité de Ministros, en el orden del día de cuyas reuniones de DH se seguirán inscribiendo todos los asuntos hasta su cierre, aunque se sometan al procedimiento de control estándar en el que,

⁶⁵ *Cit.*, p. 62 y ss. Respecto a esta última cuestión del traslado de asuntos de un procedimiento a otro incide el Informe de 2014 (*cit.*, p. 9) afirmando la interacción dinámica entre ambos procedimientos, puesta de manifiesto por el recurso cada vez más frecuente al mencionado traslado, la gran mayoría de las veces hacia el procedimiento estándar, favorecido por los progresos alcanzados en el periodo en que la ejecución de la sentencia se sometía al procedimiento intensificado. Por su parte respecto de la distribución por procedimientos se señala (p. 29) que de los 1389 nuevos asuntos sometidos en 2014 a la supervisión del Comité de Ministros, 298 se someten al procedimiento intensificado y 739 al estándar, quedando 352 sin calificar, a lo que se añade que la situación a 31 de diciembre de 2014 es que de los 1513 asuntos pendientes, 328 se controlan a través del procedimiento intensificado y 1149 a través del estándar, siendo 36 los que siguen sin calificar.

como veremos, su papel se aligera bastante. De hecho, un cambio de equilibrios *de iure* hubiera exigido la modificación del artículo 46.2 del Convenio, medida cuya adopción, por medio de un Protocolo adicional sometido a la ratificación de todos los Estados Parte, exigiría un lapso de tiempo que chocaba con la urgencia por buscar soluciones que permitiesen reaccionar al empeoramiento de la sobrecarga de trabajo del Comité de Ministros.

A ello se añade además que, conforme a lo también apuntado anteriormente, es precisamente esa modificación *de facto* de los equilibrios lo que constituye un progreso en el funcionamiento del mecanismo de control frente al problema de la sobrecarga de trabajo. En efecto, el avance resulta del hecho de que el Comité de Ministros dé un paso atrás en el funcionamiento cotidiano del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias, para ganar de esa manera en rapidez, pero no que desaparezca del mismo, puesto que su papel en este viene determinado por una serie de razones que no han perdido su valor. Aunque esas razones ya se apuntaron anteriormente, baste ahora recordar aquellos supuestos con un trasfondo más político, cuyo control a través de un órgano técnico no estaría desde luego exento de problemas, y para los cuales se prevé el procedimiento intensificado, en el marco del cual el Comité de Ministros cobra un mayor peso.

De alguna manera por tanto el procedimiento de control adquiere una naturaleza más administrativa o técnica, al atribuirse el protagonismo de su desarrollo cotidiano al Servicio de Ejecución. En ese sentido se podría afirmar que esa evolución se enmarca en la tendencia existente en el Consejo de Europa a confiar el control del respeto de los textos de protección de los derechos humanos, si no exclusivamente al menos en parte, a órganos independientes e imparciales, que se implican de forma creciente en el seguimiento de esos textos⁶⁶. Si bien en este caso esa tendencia tiene un cierto perfil propio en relación con el procedimiento habitual por el que se instauran mecanismos de control administrativo⁶⁷, por cuanto no se concreta en la atribución de competencias a órganos de expertos independientes, como en relación con otros textos de la Organización de Estrasburgo, sino a uno de sus órganos, el Servicio de Ejecución. A ello se añade que ese control no se proyecta sobre informes presentados por los Estados en relación con el respeto de los derechos en cuestión, sino sobre la ejecución de las sentencias de un órgano judicial internacional.

⁶⁶ AILINCAI, M., *op. cit.*, pp. 77 y ss.

⁶⁷ Conforme a la descripción que de ese tipo de control realiza Frédéric SUDRE (*Droit européen...*, *op. cit.*, pp. 728 y ss.), para quien el control administrativo implica el examen por un órgano independiente de los informes proporcionados por los Estados.

Esa identificación de hecho del Servicio de Ejecución como el gestor cotidiano, junto con los Estados Parte, del procedimiento de control se pone de manifiesto tanto en la función que se reserva al Comité de Ministros como en la decisión de que su funcionamiento trascienda el ritmo de reuniones DH de los Delegados de los Ministros, estableciéndose una vigilancia continua, con la cual se pretende mejorar la capacidad de absorción de la carga de trabajo del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal⁶⁸. Por lo que respecta al papel del Comité de Ministros debe obviamente distinguirse entre el procedimiento estándar y el intensificado. En el primero se podría considerar el papel del Comité de Ministros como el de una suerte de *avalista* de la gestión desarrollada por el Servicio de Ejecución en colaboración con el Estado concernido⁶⁹. En el procedimiento intensificado, cuya existencia misma responde a la vigilancia de asuntos en los que es necesaria una intervención más intensa del Comité de Ministros, también se percibe ese desplazamiento del centro de gravedad, aunque lógicamente más atenuado que en el caso anterior, puesto que la vigilancia intensificada no implica debate del asunto en el Comité de Ministros de forma sistemática. En realidad este queda para casos especiales, previa propuesta presentada por un Estado o por la Secretaría. Sobre este particular debe señalarse que la posibilidad de someter un asunto a debate en el Comité de Ministros se aborda de manera flexible ya que no se fijan por anticipado criterios rígidos al respecto, limitándose las indicaciones sobre este particular a que esas propuestas de debate guarden una estrecha relación con el desarrollo del proceso de ejecución de la sentencia en cuestión y con la necesidad de solicitar la ayuda del Comité de Ministros a este respecto⁷⁰.

⁶⁸ La cooperación basada en la idea de la supervisión continua del proceso de ejecución es subrayada en el Informe del Servicio de Ejecución de 2013 (*cit.*, p. 20), en el que se señala que todos los asuntos se encuentran bajo la supervisión permanente del Comité de Ministros que recibe en tiempo real información relevante sobre el progreso de la ejecución de la sentencia. En ese sentido se afirma que la inscripción de todos los asuntos en la agenda de sus reuniones DH e incluso en la agenda de las reuniones ordinarias permite al Comité de Ministros responder rápidamente a los desarrollos que fuesen necesarios.

⁶⁹ En este procedimiento el Comité de Ministros se limita a constatar la entrega del Plan o Balance de acción por parte del Estado concernido al Servicio de Ejecución en el plazo señalado - lo antes posible pero en todo caso siempre antes de 6 meses desde el momento en que la sentencia sea definitiva-. El Plan de acción es evaluado de manera provisional por el Servicio de Ejecución y presentado al Comité de Ministros que, en su próxima reunión DH o a más tardar en un plazo de 6 meses desde la presentación del Plan, adoptará una decisión por la que se invita al Estado a mantenerle informado de la aplicación del mismo. Una vez adoptadas las medidas correspondientes por el Estado, el Plan se transforma en Balance, que es evaluado igualmente por el Servicio de Ejecución. En caso de acuerdo este órgano presenta ese Balance al Comité de Ministros proponiendo la adopción, de nuevo en la próxima reunión DH o en un plazo de 6 meses a contar desde la presentación del Balance, de una Resolución definitiva que ponga fin al examen del asunto.

⁷⁰ La determinación de criterios rígidos para la propuesta de asuntos para debate en el Comité de Ministros era considerada como no oportuna por el Servicio de Ejecución. CM/Inf/DH(2010)37, *cit.* A pesar de que en la modificación de los métodos de trabajo llevada a cabo en la primera fase de

Es decir que en realidad esa participación más intensa del Comité de Ministros en el procedimiento intensificado no necesariamente implica una intervención directa en el proceso de control de la ejecución sino que, normalmente, se traduce en el encargo a la Secretaría de una cooperación más profunda y proactiva con el Estado concernido, poniendo de manifiesto el Comité los avances y progresos realizados en ese proceso de control. Esta circunstancia constituye uno de los argumentos que nos llevan a afirmar como otro de los principios estructurales del nuevo mecanismo el del enfoque cooperativo, si bien a él nos referiremos más tarde.

Por otra parte, ese desplazamiento *de facto* del centro de gravedad del procedimiento de control se presenta como un intento de profundizar en la materialización del principio de subsidiariedad que debe presidir el funcionamiento del sistema europeo de protección de los derechos humanos, cuya inobservancia está en la base de los problemas de sobrecarga de trabajo del mismo. La trascendencia del carácter subsidiario del sistema, también en lo que respecta a la ejecución de las sentencias del Tribunal, se reitera en las Declaraciones de las Conferencias de alto nivel en las que se desarrolla el proceso de reforma en esta segunda fase: desde Interlaken (2010) hasta Bruselas (2015). Incluso podría decirse que la realización del principio de subsidiariedad que debe presidir el funcionamiento del sistema es el fundamento de la tecnificación *de facto* del procedimiento de control. Así parece argumentarlo el Servicio de Ejecución al recordar que la ejecución de las sentencias es una responsabilidad que incumbe a los Estados, por lo que se considera lógico que el Comité de Ministros pueda adoptar ese papel de garante del correcto desarrollo del procedimiento, apoyándose ampliamente en la acción de los Estados y limitándose a confirmar la presentación de los Planes y/o Balances de acción y a verificar la adecuación de las medidas anunciadas y/o adoptadas. Todo ello complementado con el hecho de que el procedimiento contempla los mecanismos necesarios para que, en caso de dificultades en el proceso de ejecución, el Comité de Ministros sea debidamente advertido caso por caso para poder intervenir rápidamente si lo estima necesario⁷¹.

2.3. *El enfoque cooperativo*

la reforma sí se habían planteado esos criterios para el debate. CM/Inf(2004)8 final, 7 de abril de 2004.

⁷¹ CM/Inf/DH(2010)45, *cit.* Frente a eso no falta quien, como Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD («L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2010)», *op. cit.*, p. 948), esboza una crítica al afirmar que resulta claramente del nuevo procedimiento que el Comité de Ministros se apoya cada vez más en la buena fe de los Estados en la ejecución de las sentencias, buena fe que en su opinión está permitido poner en duda en la mayoría de los casos, según resulta de la práctica.

Este principio identifica otra de las líneas en las que profundizan las medidas adoptadas en esta segunda fase de la reforma en relación con el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal, la consistente en un cambio de orientación de la labor de asistencia prestada por la Secretaría. Esto se traduce en último término en una transformación de la propia naturaleza del procedimiento de control, cuyo objetivo último no es tanto el de una eventual sanción al Estado que no ha ejecutado la sentencia como la ejecución plena y adecuada de esta, que resulta mucho más importante desde la perspectiva de la respuesta al problema de la sobrecarga de trabajo del sistema europeo de protección de los derechos humanos. Así, frente a la situación anterior en la que el destinatario de esa asistencia era el Comité de Ministros, teniendo la misma como objetivo la valoración del carácter satisfactorio de las medidas adoptadas⁷², ahora la labor de la Secretaría, en concreto del Servicio de Ejecución, tiene como destinatario al Estado concernido y como objetivo ayudarle en la identificación y adopción de las medidas requeridas para una adecuada ejecución de la sentencia del Tribunal⁷³.

No es que este enfoque cooperativo o asistencial aparezca *ex novo* en esta segunda fase puesto que, de alguna manera, está presente en las medidas adoptadas en la fase anterior; en particular en los Planes y Balances de acción, que se configuran como el vehículo principal para el diálogo entre Servicio de Ejecución y Estado concernido, teniendo como objetivo ayudar a este a adoptar las medidas que permitan resolver el problema detectado por la sentencia del Tribunal⁷⁴. Sin embargo, lo que sí se hace ahora es reforzar notablemente la trascendencia de estos documentos en el proceso de control de la ejecución de la sentencia, resaltando así su naturaleza asistencial⁷⁵. A este

⁷² Véase LEUPRECHT, P., *op. cit.*, p. 798.

⁷³ Este cambio de orientación es identificado por Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD ("The execution of the Judgements of the European Court of Human Rights...", *op. cit.*, p. 473) como uno de los rasgos principales de la evolución del sistema europeo, que opta por lo que la autora denomina un sistema no coercitivo.

⁷⁴ La trascendencia de este instrumento era reconocida recientemente por el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Reforma del Sistema del Convenio de Derechos Humanos, que califica los Planes de Acción como herramienta esencial para asegurar la ejecución de las sentencias del Tribunal. GT-REF.ECHR (2013)2 rev2, *cit.*, p. 5. En ese mismo sentido la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel de Bruselas (*cit.*, p. 6) señala la sumisión, en los plazos señalados, de Planes y Balances de Acción completos como herramientas clave del diálogo entre el Comité de Ministros y los Estados Parte. Sobre la definición de los Planes de Acción y sus aportaciones principales al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal véase el memorándum preparado por el Servicio de Ejecución *Action Plans-Action Reports. Definitions and objectives*, CM/Inf/DH (2009) 29rev, 4 de junio de 2009.

⁷⁵ El Informe de 2013 elaborado por el Servicio de Ejecución (*cit.*, p. 10 y s) incide en este aspecto de la cooperación con los Estados concernidos subrayando cómo el diálogo del Comité de Ministros con estos, que ya existía con anterioridad, se incrementa con los nuevos métodos de trabajo, abundando incluso que en 2013 dicho diálogo experimentó un incremento con más decisiones concernientes a un número mayor de países que en años anteriores. En concreto se

respecto debe subrayarse que el diálogo entre Servicio de Ejecución y Estado no se limita a la mera evaluación por el primero del Plan o Balance presentado por el segundo. En realidad, la naturaleza evolutiva de estos documentos conduce a un diálogo permanente entre ambos, hasta la adopción de las medidas adecuadas para la correcta ejecución de la sentencia. A ello alude el Servicio de Ejecución al advertir que el Plan de acción está sometido a una constante puesta al día, reflejando los desarrollos producidos en cuanto a su aplicación, en relación con la cual el Servicio de Ejecución puede desempeñar una labor de asistencia del Estado⁷⁶.

Las formas que puede revestir la asistencia prestada por el Servicio de Ejecución al Estado concernido eran pormenorizadas por los Delegados de los Ministros en su 100ª reunión DH, en la que, poniendo el énfasis en los asuntos sometidos al procedimiento intensificado, en el que por lógica esa asistencia aparece en principio como más necesaria, se advierte que la Secretaría realizará todos los esfuerzos requeridos para responder de forma positiva a las solicitudes de los Estados miembros para una cooperación específica, en particular a través de una asistencia en la elaboración y/o aplicación de los Planes de acción; del asesoramiento en relación con el tipo de medidas previstas; o de programas de cooperación bilateral/multilateral (p.e. seminarios, mesas redondas, programas de formación, ...) para asuntos que planteen cuestiones complejas de fondo⁷⁷.

En ese sentido puede apuntarse que el Comité de Ministros ha puesto en marcha desde 2006 diversas actividades de cooperación específicas para favorecer la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, calificándose esa asistencia al Estado como un mecanismo preventivo que refuerza la subsidiariedad que debe presidir el funcionamiento del sistema europeo de protección de los derechos humanos⁷⁸. A ese respecto debe subrayarse el papel jugado por el Fondo Fiduciario para los derechos

apunta que 114 asuntos o grupos de asuntos, concernientes a 27 Estados, fueron objeto de un examen más detallado con vistas a la asistencia en la ejecución de la sentencia, frente a los 110 asuntos o grupos de asuntos concernientes a 26 Estados de 2012 o los 97 asuntos o grupos de asuntos concernientes a 24 Estados de 2011. A eso se añade el papel importante que en el marco de este diálogo cumplen los coordinadores nacionales de cara a la definición y coordinación de las acciones requeridas para la ejecución así como a la rápida presentación de los Planes de Acción al Comité de Ministros, que tal como señalan las estadísticas en la actualidad son presentados de forma rápida y regular en casi todos los casos.

⁷⁶ CM/Inf/DH(2010)37, *cit.* La naturaleza evolutiva de los Planes o Balances de acción es también resaltada, aunque de forma indirecta, por el propio Tribunal, que en su sentencia de 30 de junio de 2009, en el asunto *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2)* (par. 87), se refiere a la obligación de los Estados de proporcionar al Comité de Ministros una información detallada y al día de la evolución del proceso de ejecución de las sentencias del Tribunal que les obligan, a cuyo cumplimiento contribuyen los mencionados documentos.

⁷⁷ *Mesures visant améliorer l'exécution des arrêts de la Cour...*, *cit.*

⁷⁸ *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. 4^e rapport annuel 2010*, *cit.*, p. 10.

humanos, creado en marzo de 2008 por Noruega, el Consejo de Europa y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, con contribuciones de diversos Estados, que sostiene ampliamente las actividades de cooperación para asistir a los Estados miembros en la aplicación del Convenio y de otros instrumentos de protección de los derechos humanos del Consejo de Europa⁷⁹.

El cambio de naturaleza del procedimiento de control, cuyo objetivo principal es el asistencial y no el sancionador, era puesto de manifiesto por el Servicio de Ejecución al abordar la cuestión de la posible transferencia de un asunto del procedimiento estándar al intensificado en caso de no haberse presentado en plazo el Plan o Balance de acción, lo que en opinión de varias delegaciones solo debía hacerse en caso de persistir el Estado concernido en esa no sumisión de dichos documentos. A este respecto el Servicio de Ejecución recordaba que la propuesta por él presentada en su momento limitaba esa transferencia al procedimiento intensificado a aquellos asuntos en los que, a pesar de los requerimientos realizados desde la Secretaría, no se hubiese presentado el Plan o Balance de acción y no se hubiera dado ninguna explicación de tal situación al Comité de Ministros por el Estado concernido en un cierto plazo⁸⁰. Añadiéndose que el objetivo buscado era asegurar una reacción en tiempo útil del Comité de Ministros para acelerar una acción adecuada al Plan nacional y prevenir el riesgo de lentitud en la ejecución. Los Delegados de los Ministros, en su 100ª reunión DH, se pronunciaban a favor de la propuesta de la Secretaría en relación con esa transferencia de asuntos al procedimiento intensificado, pero introduciendo una precisión al advertir que la misma tendría lugar si, transcurridos 3 meses desde el aviso del Servicio de Ejecución, el Estado concernido no hubiera presentado un Plan o Balance de acción y no hubiera proporcionado ninguna explicación de ese hecho al Comité de Ministros. En ese caso el Servicio de Ejecución propondría al Comité de Ministros, en su primera reunión DH tras

⁷⁹ Las actividades que pueden desarrollarse con cargo al Fondo son de diversa naturaleza, incluyendo desde la formación respecto al Convenio o la difusión adecuada de la jurisprudencia del Tribunal para los profesionales del Derecho hasta medidas de orden legislativo destinadas a resolver problemas persistentes de derechos humanos, pasando por el desarrollo de capacidades estructurales nacionales y la puesta en marcha de mecanismos nacionales independientes con el fin de mejorar la protección de los derechos humanos en el plano interno y reducir así las demandas planteadas en Estrasburgo. Por lo que aquí interesa pueden destacarse proyectos como el referido a favorecer la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo en relación con la acción de las fuerzas de seguridad rusas en Chechenia o la libertad de expresión y de los medios de comunicación en Turquía. Respecto de proyectos financiados por el Fondo véase http://www.coe.int/humanrightstrustfund/projects_fr.asp. Para una visión actualizada del desarrollo de esas actividades de cooperación véase el Informe de 2014 relativo a la ejecución de las sentencias del Tribunal, *cit.*, pp. 21 y ss.

⁸⁰ CM/Inf/DH(2010)45, *cit.* El documento advertía que la amplitud del mencionado plazo -9 meses desde el momento en que la sentencia devenga definitiva- y el hecho de que la transferencia tuviera lugar únicamente en caso de ausencia total de información sobre las respuestas nacionales al proceso de ejecución, convertía a esa situación en excepcional.

la expiración de dicho plazo, enviar una invitación al Estado miembro concernido a proporcionar un Plan o un Balance de acción sin más dilación.

2.4. La simplificación

La acción en este plano tiene como objetivo desarrollar la capacidad del Comité de Ministros de asumir una mayor carga de trabajo por medio de una reducción de la duración del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal. Es evidente que este principio de la simplificación podría considerarse de alguna manera inserto, aunque sea de forma implícita, en alguno de los principios anteriores, especialmente el de la tecnificación del procedimiento, pero su trascendencia justifica esta atención específica, aunque sea de manera breve. En este punto enfocamos esa simplificación desde la perspectiva de un aligeramiento de la carga burocrática del procedimiento, lo que se busca principalmente reduciendo la dificultad y complejidad de los distintos documentos a producir a lo largo del mismo. Para ello se emplean técnicas diversas que van desde la eliminación de anexos a incluir en esos documentos, para acelerar su adopción, hasta la agrupación en una sola resolución de un grupo de asuntos que requieran medidas de ejecución similares. Si bien el instrumento más relevante para alcanzar ese objetivo de la simplificación del procedimiento es el de su automatización, aspecto en el que juegan un papel relevante los Planes y los Balances de acción, aunque solo sea por el hecho de acotar en el tiempo el procedimiento, al fijar un plazo máximo de 6 meses para su presentación, a contar desde que la sentencia sea definitiva.

Un ejemplo especialmente relevante de ese esfuerzo de simplificación es el relativo al control del pago de la satisfacción equitativa, en relación con el cual, a pesar de ser ya considerado como poco formalista, el Servicio de Ejecución presentaba una propuesta consistente en el registro por dicho Servicio del pago por el Estado de las sumas concedidas por el Tribunal a título de la satisfacción equitativa, limitándose el control del Comité de Ministros únicamente a los casos en que exista contestación por el demandante del pago o del montante de las sumas entregadas⁸¹. En caso de no recibir

⁸¹ CM/Inf(2010)28 révisé, *cit.* El propio Servicio de Ejecución, en su Informe de 2013 (*cit.*, p. 21), subrayaba que la responsabilidad del demandante de informar al Comité de Ministros en caso de problemas, constituye un elemento de gran importancia en la simplificación del procedimiento de control del pago de la satisfacción equitativa operada en los nuevos métodos de trabajo. Es decir que el papel del Servicio de Ejecución se limita a registrar el pago de las sumas establecidas por el Tribunal y, en caso de pago tardío, de los intereses debidos. Esa información se incluye en la página web del Servicio, indicando que los demandantes disponen de un plazo de dos meses para presentar sus quejas. Esos demandantes son además advertidos, mediante cartas que acompañan las sentencias del Tribunal, de su responsabilidad en relación con la reacción frente a cualquier falta en cuanto a los pagos. En caso de que se planteen dichas quejas la cuestión es objeto de un examen especial por el Servicio e incluso, en caso de ser necesario, por el propio Comité de Ministros.

notificación del pago, el Servicio de Ejecución invitará al Comité de Ministros a adoptar sin debate una decisión global, incluyendo todos los asuntos inscritos en la lista correspondiente elaborada para esa reunión respecto de los que hubiese expirado el plazo sin recibir notificación del pago, pidiendo a los Estados informar del pago de la satisfacción equitativa y de los eventuales intereses de demora. La ausencia persistente de informaciones sobre el pago de la satisfacción equitativa por un Estado podrá conducir a proponer el examen de la cuestión bajo la vigilancia intensificada del Comité de Ministros.

El esfuerzo de simplificación en este caso no se limita al procedimiento sino que alcanza la documentación a aportar, contemplándose el envío por los Estados de informaciones simplificadas para el registro del pago de la satisfacción equitativa, para lo que el Servicio de Ejecución prepara un formulario simple y estandarizado⁸², accesible a las delegaciones y que se devuelve por estas a dicho Servicio, constituyendo el único documento a proporcionar por los Estados a título de atestado del pago. Sobre esta cuestión advertía el Servicio de Ejecución que el procedimiento simplificado propuesto al Comité de Ministros en su 1092ª reunión no tiene por objetivo hacerle abandonar su responsabilidad a este respecto, tal como precisan las Reglas 6.2 y 12, sino únicamente optimizar su papel, vista en particular su nueva competencia conforme al artículo 39.4 del Convenio⁸³.

2.5. La mejora de la transparencia y la visibilidad

La última de las líneas directrices del Proceso *de Interlaken* por lo que respecta al procedimiento de control de la ejecución de las sentencias a la que haremos referencia es la relativa a la profundización de la transparencia y la visibilidad. De hecho, esa premisa aparece expresamente mencionada en los distintos textos en los que se articula esta segunda fase del proceso de reforma, pudiendo citar a este respecto el documento preparado por el Servicio de Ejecución en respuesta a la solicitud que le dirigían los Delegados de los Ministros en su reunión de junio 2010 para que presentase al GT-SUIVI. Interlaken una hoja de ruta para un proceso de reflexión del control de la ejecución de las sentencias⁸⁴. En realidad ese camino hacia una mayor transparencia del

⁸² CM/Inf/DH(2010)37, *cit.* A este respecto y conforme a las discusiones de la 1092ª reunión de los Delegados, se recuerda que el formulario que deben completar los Estados, propuesto por la Secretaría, cubre todas las informaciones necesarias, lo que no obsta a que si un Estado transmite en una de las dos lenguas oficiales del Consejo de Europa las informaciones solicitadas pero en otro formato, estas serán tomadas en consideración y debidamente registradas.

⁸³ CM/Inf/DH(2010)45, *cit.*

⁸⁴ En el que se hacía hincapié en el establecimiento de un control más transparente y visible. CM/Inf(2010)28 *révisé*, *cit.* De hecho, el objetivo de la transparencia se introducía ya en los nuevos

procedimiento de control de la ejecución de las sentencias ya se había iniciado en la fase anterior del proceso de reforma, en concreto como ya se apuntó a través de la modificación de las Reglas adoptadas por el Comité de Ministros. En esta segunda fase se profundiza en esa línea distinguiendo dos planos de acción: *ad intra*, referido a la mejora de la transparencia del procedimiento de control para los actores involucrados en el mismo -Estados, Comité de Ministros, ...- y *ad extra*, con el fin de permitir el acceso a esa información a otros actores, como otros organismos internacionales, o al público en general. Ello no obsta a que en muchas ocasiones las iniciativas puestas en marcha para hacer efectiva esa vocación de transparencia sean útiles en ambos planos, sirviendo para ello la simple ampliación de aquellos que tienen acceso a los documentos incluidos en los correspondientes servidores web⁸⁵.

Por otra parte este objetivo de la transparencia se entrecruza con el de la simplificación del procedimiento anteriormente apuntado. Es decir que la mayor facilidad para comprender los documentos relativos al procedimiento e incluso su extensión más reducida son elementos que ayudan a esa visibilidad, aunque solo sea por ser más fácilmente asimilables en especial por el público en general o por aquellos actores que no forman parte del mundo que rodea el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. Esa cuestión es evocada por el Servicio de Ejecución que plantea que las informaciones sean presentadas de manera legible, comprensible y con una vocación de síntesis, si bien no se limita a poner sobre la mesa esa mejora de la transparencia como consecuencia de la más fácil comprensión de los documentos, sino que incide también en la mayor accesibilidad a los mismos⁸⁶. Ese aspecto es puesto de relieve en el documento por el que los Delegados de los Ministros, en su 100ª reunión DH, aprobaban la propuesta de sistema a dos vías planteada en los documentados preparados por el Servicio de Ejecución, en el que se subraya que los Planes y Balances de acción, así como las informaciones pertinentes sometidas por los demandantes, ONG's y las instituciones nacionales de derechos humanos en virtud de las Reglas 9 a 15 para la vigilancia de la ejecución serán hechos públicos rápidamente (teniendo en cuenta la Regla 9.3) y puestos en línea, excepto en las situaciones en las que una demanda razonable de confidencialidad se formule en el momento de la sumisión de esas informaciones, en cuyo caso debe esperarse a la siguiente reunión del

métodos de trabajo adoptados por el Comité de Ministros para mejorar su efectividad en relación con la supervisión de la ejecución de las sentencias. CM/Inf(2004)8 final, *cit.*

⁸⁵ La atención prestada a las exigencias de transparencia en la reforma de los procedimientos no impide que existan todavía quejas respecto de la falta de la misma. Véase FORST, D., *op. cit.*, p. 14.

⁸⁶ CM/Inf(2010)28 révisé, *cit.*

Comité de Ministros DH que decidirá sobre la cuestión⁸⁷. Asimismo esa transparencia y visibilidad, en este caso en su dimensión *ad extra*, se incrementa mediante documentos como los Informes anuales publicados desde 2007 y puestos a disposición del público en general en la web del Servicio de Ejecución.

El esfuerzo por avanzar en la transparencia llevaba a los Delegados de los Ministros a adoptar ciertas medidas al respecto en su 1150ª reunión, el 16 de enero de 2013, cuando se decidía hacer pública la lista de asuntos propuestos para examen en el proyecto de orden del día de sus reuniones DH, aunque sin notas, puntos objeto de debate y/o proyectos de decisiones, así como hacer una presentación más visible de los resultados alcanzados en la ejecución de las sentencias y decisiones del Tribunal⁸⁸. Por su parte el Informe de ejecución de las sentencias correspondiente a 2014 venía a afirmar que la transparencia introducida con los nuevos métodos de trabajo ha mejorado la capacidad de reacción de todos los actores concernidos tanto a nivel nacional como europeo, planteando que con el fin de mejorar las posibilidades de seguimiento de los procesos de ejecución en curso, el Servicio de Ejecución puso *on line* en 2014 un resumen caso por caso de todas las decisiones y resoluciones provisionales adoptadas por el Comité de Ministros desde 2010⁸⁹.

IV. CONCLUSIONES

La introducción de principios como los de priorización o tecnificación del procedimiento puede plantear ciertas dudas si se trata, como en este caso, de un mecanismo de control de la ejecución de sentencias relativas a la protección de los derechos fundamentales. No obstante, esta preocupación, también presente incluso con mayor razón en el debate que rodeó la introducción de un nuevo criterio para la admisibilidad de las demandas individuales ante el Tribunal, debe ponerse en relación con las exigencias de la realidad y el objetivo mayor de la garantía de la efectividad del sistema, sin la cual este está llamado a desaparecer por irrelevante. El escenario que impone la carga de trabajo a la que se ve sometido todo el sistema, y también el Comité

⁸⁷ *Mesures visant améliorer l'exécution des arrêts de la Cour ...*

⁸⁸ *Cit.*, p. 169.

⁸⁹ *Cit.*, p. 9. De hecho el propio Informe recoge en su anexo IX (p. 223) las diversas vías a través de las que puede obtenerse información adicional relativa a la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En ese mismo sentido la Declaración final de la Conferencia de Alto Nivel de Bruselas (*cit.*, puntos C.1.i) y 2, p. 8) incluye entre sus propuestas continuar incrementando la transparencia en el procedimiento de ejecución de las sentencias del Tribunal, mencionando diversas vías de mejora, como la puesta a disposición de información disponible y actualizada, la distribución de un manual que ayude a los Estados Parte a preparar sus Planes y Balances de Acción o la reflexión relativa a recomendaciones surgidas de una auditoría externa.

de Ministros en el cumplimiento de su función de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, justifica la introducción de una serie de variables, que si bien puede considerarse que de alguna manera plantean un riesgo de desvirtuación del mecanismo original, sin embargo aportan respuestas al obstáculo de la asfixia derivada del número creciente de asuntos sometidos a ese control. En relación con este problema lo único que no resulta aceptable es la inacción, que como ya se ha señalado conducirá más pronto que tarde a la ineficacia del sistema europeo.

En ese sentido el sistema a dos vías que surge del *Proceso de Interlaken* representa un intento de encontrar respuestas que, al menos a corto plazo, ha producido ya resultados positivos. No obstante, ello no significa ni mucho menos que el proceso de reformas del procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal haya concluido, al menos hasta que no haya una consolidación de los buenos resultados, y así se señala en la Conferencia de Brighton, de abril de 2012, en la que se recuerda la necesidad de llevar a cabo una evaluación de las aportaciones del nuevo procedimiento, para valorar la adopción, en su caso, de nuevas medidas que garanticen esa efectividad. La asunción por parte de los responsables políticos de esa necesidad de continuar con las reformas del sistema en su conjunto, y del control de la ejecución de las sentencias del Tribunal en particular, queda demostrada por la continuidad del proceso iniciado en 2010 en Interlaken, cuyo último paso adelante, por el momento, ha sido la Conferencia de Alto Nivel organizada por la Presidencia belga del Comité de Ministros en marzo de 2015, que si bien parece poner fin al conjunto de Cumbres en las que se ha articulado el proceso, deja claro en su Declaración final que siguen siendo necesarias medidas adicionales para desarrollar el procedimiento de control de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo. En cualquier caso puede afirmarse que con la introducción de principios como los de jerarquización y priorización, así como los avances en ámbitos como la transparencia y la tecnificación del procedimiento, el sistema europeo de protección de los derechos humanos se configura como un laboratorio en el que se intentan encontrar soluciones que pueden servir para otros instrumentos internacionales, no solo de carácter judicial, sobre los que igualmente se proyecta el obstáculo de la sobrecarga de trabajo.

Sin embargo, conviene no olvidar la premisa de la interdependencia de la acción en los diversos planos contemplados por el proceso de reforma del sistema en su conjunto. Es decir que las aportaciones que resulten de la mejora del procedimiento, tanto antes como después de la adopción de la sentencia por el Tribunal, tienen un límite, y que la solución del problema de la sobrecarga de trabajo pasa de forma necesaria por la asunción del carácter subsidiario del mismo, de nuevo resaltada en esta segunda fase del proceso de reforma, por ejemplo en las Declaraciones de la distintas Conferencias a

alto nivel, comenzando por la de Interlaken. No en vano, la sobrecarga de trabajo tiene su origen en buena medida en la incomprensión por los juristas de los Estados Parte del Convenio de esa naturaleza subsidiaria. Es precisamente esta circunstancia la que nos sirve para concluir este trabajo rebatiendo de alguna forma la conocida afirmación de que el sistema europeo de protección de los derechos humanos se enfrenta al riesgo de morir de éxito. Esta afirmación del éxito del sistema es dudosa y ello no porque se considere que, aunque perfectible como toda obra del ser humano, el sistema en sí mismo haya funcionado mal, sino porque no se ha sabido transmitir que el abuso del mismo amenaza su eficacia y por tanto su subsistencia.