



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Visita Oficial al Tribunal Constitucional de España

El TEDH: contribución al espacio jurídico europeo y desafíos actuales

Síofra O'Leary,
Presidenta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Madrid, 5 de octubre de 2023

I - Introducción

Presidente Conde-Pumpido,
Distinguidos miembros del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de España,
Señoras y señores,

Es un honor representar hoy al Tribunal Europeo de Derechos Humanos acompañada de la jueza nacional, Maria Elosegui, y del secretario general adjunto, Abel de Campos. Quisiera agradecer al Presidente Conde-Pumpido y al Tribunal Constitucional esta invitación.

Es también un gran placer personal dirigirme a un público español, ya que se trata de un país que, literalmente, está cerca de mi corazón.

Intentaré dirigirme a ustedes esta mañana en castellano, pero les ruego de antemano que disculpen los errores que pueda cometer en su hermosa lengua.

En enero de este año, la Gran Sala de Estrasburgo de 17 jueces dictó una decisión sobre la admisibilidad del caso interestatal de *Ucrania y los Países Bajos c. Rusia*.¹ El caso se refiere a la invasión del este de Ucrania, los acontecimientos ocurridos allí a partir de 2014 y el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines ese mismo año, con la pérdida de casi 300 vidas. En los próximos meses en Estrasburgo se celebrarán vistas en este y otros casos interestatales relacionados con la invasión de Ucrania, desde 2014 hasta 2022.²

Menciono estos casos en primer lugar porque nos remiten a los graves sucesos que se están produciendo en nuestro espacio jurídico europeo común y en sus fronteras, así como a la necesidad de mantener la determinación común de defender los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia efectiva y pluralista tal como la hemos conocido hasta la fecha. La defensa de estos valores nos fue regalada por una generación que experimentó los estragos de la Segunda Guerra Mundial; en forma del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que entró en vigor hace poco más de 70 años.

¹ *Ucrania y Países Bajos c. Rusia* (dec.) [GS], nos. 8019/16 y otros 2, 30 noviembre 2022.

² Actualmente están pendientes las siguientes demandas interestatales: *Ucrania c. Rusia* (en relación con Crimea) [GS], núms. 20958/14 y 38334/18; *Ucrania c. Rusia* (VIII), núm. 55855/18; y *Ucrania c. Rusia* (IX), nº 10691/21.

Los trágicos eventos del año pasado que han provocado el desplazamiento masivo de la población de Ucrania, han reconfigurado las fronteras jurídicas y políticas de Europa y han alterado drásticamente su arquitectura de seguridad, demostrando que un enfoque puramente nacional o incluso centrado en la UE es insuficiente para hacer frente a las numerosas y variadas amenazas a las que se enfrentan los tres pilares que sustentan el Consejo de Europa y el Convenio y que tienen sus raíces en las constituciones nacionales de Estados europeos como el suyo.

Ante los retos a los que se enfrenta Europa ahora, de la que el Consejo de Europa sigue siendo un símbolo duradero y eficaz, me parece oportuno retroceder hasta 1949 y recordar el Estatuto del Consejo.

En él, los 10 Estados fundadores, 9 de los cuales se convertirían en Estados miembros de la UE, reafirmaron en el Preámbulo:

"su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, de la libertad política y del Estado de Derecho, principios en los que se basa toda auténtica democracia".

El Estatuto obligaba a los miembros del Consejo de Europa, entonces y ahora, a aceptar los principios del Estado de Derecho y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de todas las personas bajo su jurisdicción, bajo la amenaza de la expulsión en caso de una violación grave.

Uno de los principales medios para lograr una mayor unidad y proteger el patrimonio común de los Estados signatarios ha sido y es el Convenio Europeo y su innovador mecanismo de protección colectiva de los derechos individuales.

Por muy clarividentes que fueran los padres fundadores tanto del Consejo como del Convenio, es poco probable que se dieran cuenta de que estaban estableciendo lo que es, en esencia, la primera referencia en un tratado europeo a tradiciones constitucionales comunes. Reunieron los valores comunes de Europa como base para el desarrollo de niveles extraordinarios de integración política y económica en la UE, por un lado, y la convergencia de normas mínimas jurídicamente vinculantes que salvaguardan los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho a través del Consejo de Europa y el Convenio, por otro.

Esas tradiciones constitucionales comunes influirían en la interpretación y el desarrollo del Convenio como "instrumento vivo" durante más de siete décadas; un punto sobre el que volveré al esbozar la contribución del Convenio al derecho y a la vida en España.

También colmarían importantes lagunas en momentos cruciales de la protección de los derechos fundamentales en virtud del Tratado CEE – que al principio ignoraba los derechos humanos – y se infiltrarían en la formulación y el espíritu de distintas disposiciones del Derecho de la UE; en particular, los artículos 2 y 6 § 3 del TUE y los artículos 52 §§ 3 y 4 y 53 de la Carta de la UE.

Hoy nuestro sistema multinivel de protección de los derechos humanos en Europa es un organismo vivo y cambiante, en el que intervienen tribunales nacionales como los dos aquí presentes, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo, los valores comunes que yacen en el núcleo de este sistema multinivel son y han sido siempre producto de nuestra herencia europea común y no una imposición de arriba a abajo desde Estrasburgo, Bruselas o Luxemburgo.

Esto queda perfectamente ilustrado en la decisión interestatal *Ucrania c. Rusia* que acabo de mencionar, en la que la Gran Sala subrayó que:

"el propósito de las Altas Partes Contratantes al celebrar el Convenio no era concederse mutuamente derechos y obligaciones recíprocos en aras de sus intereses nacionales individuales, sino [...] 'establecer un orden público común de las democracias libres de Europa con el objeto de salvaguardar su patrimonio común de tradiciones políticas, ideales, libertad y Estado de Derecho' [...]"³

Esta mañana, en el tiempo disponible, me gustaría darles una pequeña muestra del trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

- las premisas básicas que sustentan su actividad jurisdiccional y su interacción con los tribunales nacionales (II);
- la contribución del Tribunal al desarrollo de nuestro espacio jurídico europeo, con ejemplos particulares de asuntos resueltos en relación con España (III), y
- una panorámica de los retos a los que se enfrentan actualmente el Tribunal de Estrasburgo y el sistema del Convenio (IV).

Antes de seguir, debería destacar que, como cualquier juez en ejercicio, invitado a pronunciar una conferencia pública, tengo que encontrar el justo término medio entre mi juramento judicial de discreción con su comprensible deseo de no aburrirse profundamente. Obviamente, no he tomado ni tomaré posición sobre casos pendientes o posibles casos futuros ni durante mi discurso ni durante las reuniones esta mañana y esta tarde.

II - ¿Cuáles son entonces las características esenciales del Tribunal de Estrasburgo y del sistema del Convenio?

El Congreso de La Haya de 1948, que inspiró la fundación del Consejo de Europa, solicitó una Carta de los Derechos Humanos y un tribunal para hacerla cumplir. Los negociadores de esta última elaboraron una lista de derechos inspirada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Aunque en aquel momento las constituciones de muchos Estados europeos garantizaban a los individuos ciertos derechos y libertades elementales, se reconoció, y la experiencia lo ha demostrado, que estas garantías constitucionales, cuando son puramente nacionales, no siempre eran, ni son, lo suficientemente fuertes como para asegurar sus objetivos de protección. Las garantías constitucionales pueden ser anuladas por los gobiernos y las autoridades nacionales, por negligencia, por error, o a propósito.

La creación del Tribunal de Estrasburgo supuso el abandono de la idea de que la soberanía de un Estado sobre sus ciudadanos era absoluta e ilimitada. En virtud del artículo 34 del Convenio, las personas pueden demandar a su Estado de origen o residencia ante un tribunal internacional por la presunta violación de sus derechos y libertades.

Desde que España ratificó el Convenio, el Tribunal ha dictado 306 sentencias al respecto; encontrándose en la actualidad 118 demandas pendientes.

Como señaló el profesor de Cambridge Hersch Lauterpacht en un visionario artículo de 1949 sobre un futuro Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

³ *Ucrania y los Países Bajos c. Rusia* [GS], antes citada, § 385, en la que el Tribunal pasó a explicar la naturaleza esencial de los asuntos interestatales como los actualmente pendientes: "De ello se desprende que cuando una o varias Altas Partes Contratantes someten al Tribunal una supuesta violación del Convenio en virtud del artículo 33 del Convenio, no debe considerarse que ejercen un derecho de acción con el fin de hacer valer sus propios derechos, sino que someten al Tribunal "una supuesta violación del orden público europeo" [...]"

"Aún en los países en los que el Estado de Derecho es parte integrante del patrimonio nacional y en los que los tribunales han sido los fieles guardianes de los derechos del individuo, hay lugar para un procedimiento que ponga el visto bueno del derecho internacional al principio de que el Estado no es el juez final de los derechos humanos".

Al explicar hoy cómo ha contribuido el Convenio a nuestro espacio jurídico europeo compartido – salvaguardando derechos y libertades que muchos de nosotros, si no la mayoría, damos ahora por sentados – es importante esbozar las características clave que explican cómo lo ha hecho el Tribunal; a saber, conjuntamente y no en competencia con los tribunales nacionales.

En primer lugar, el Convenio no persigue la uniformidad entre los Estados parte. Garantiza un conjunto mínimo de derechos que los Estados son libres de completar y perfeccionar de acuerdo con sus respectivas normas internas y tradiciones constitucionales.

En segundo lugar, por lo que respecta al papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se trata de un tribunal que actúa en el marco de un tratado al que debe dar pleno sentido, pero del que no puede liberarse. En otras palabras, el Tribunal no es un supra legislador libre para decidir sin limitaciones y capaz de imponer hegemónicamente su propia visión del mundo a los Estados y a sus órganos.

Por último, el Tribunal es un tribunal internacional con un papel subsidiario. Es decir, el Tribunal de Estrasburgo sólo interviene después de los tribunales nacionales. La subsidiariedad sitúa a los tribunales nacionales en el centro del sistema. Son ellos quienes tienen la responsabilidad principal de aplicar el Convenio, lo más cerca posible de los individuos, de los hechos y de las realidades sociales. El control del Tribunal es último y accesorio.

En la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada a principios de este año en Reikiavik, éstos reafirmaron su:

"compromiso profundo y duradero con el Convenio [Europeo de Derechos Humanos] y el Tribunal [Europeo de Derechos Humanos] como garantes últimos de los derechos humanos en todo nuestro continente, junto con nuestros sistemas democráticos y judiciales nacionales".⁴

Esta expresión política del principio jurídico de responsabilidad compartida nacional y europea que acabo de mencionar,⁵ explica en cierta medida por qué y cómo se da cabida a la diversidad entre los sistemas de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa, al tiempo que se establecen, desarrollan y salvaguardan unas normas mínimas comunes.

La protección de los derechos humanos por el Tribunal de Estrasburgo y la uniformidad que conlleva se equilibran con respecto a las identidades (constitucionales) nacionales y la diversidad que éstas pueden entrañar mediante el principio de subsidiariedad, y en particular el requisito de que los litigantes agoten los recursos internos efectivos ante los jueces nacionales, así como mediante la doctrina del margen nacional de apreciación.⁶

Por lo que se refiere al agotamiento de la vía judicial nacional al examinar una reclamación, el Tribunal insiste en que debe beneficiarse del examen por los órganos jurisdiccionales nacionales, hasta la instancia más alta exigida por el ordenamiento interno, del fondo de la reclamación

⁴ Ver la Declaración de Reykjavik, *United around our Values*, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>.

⁵ Véase *Handyside c. Reino Unido*, 7 de diciembre de 1976, § 48, serie A nº 24: "el mecanismo de protección establecido por el Convenio es subsidiario de los sistemas nacionales de salvaguardia de los derechos humanos" y "el Convenio deja a cada Estado contratante, en primer lugar, la tarea de garantizar los derechos y libertades que consagra".

⁶ Véase el amplio examen de la subsidiariedad y el margen de apreciación en el seminario judicial del TEDH con motivo de la apertura del año judicial 2015 https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/dialogue_2015_eng.

posteriormente alegada en Estrasburgo. Esto es especialmente importante en los casos en los que debe alcanzarse un equilibrio complejo y delicado entre intereses contrapuestos.⁷

En *Castells c. España*, un caso sobre la libertad de expresión de un abogado vasco, el Tribunal examinó detenidamente si el demandante había planteado en esencia sus quejas en virtud del artículo 10 ante los tribunales españoles, incluido el Tribunal Constitucional⁸, concluyendo que sí lo había hecho.

En el mismo sentido, cuando se demuestre que el Convenio está debidamente integrado en el ordenamiento interno y que las obligaciones que de él se derivan han sido adecuadamente apreciadas en un caso concreto por los jueces nacionales, la función del Tribunal no consiste en sustituir la apreciación de estos últimos, a menos que se haya demostrado que existen razones de peso para ello.⁹

Un buen ejemplo de cuándo *no* se siguió este planteamiento es el caso español sobre expulsión *Saber y Boughassal*, en el que el Tribunal consideró que se había producido una violación del artículo 8 precisamente porque las autoridades nacionales no aplicaron la jurisprudencia pertinente del Convenio y, por tanto, no lograron un equilibrio adecuado entre los intereses contrapuestos en juego.¹⁰ La sentencia es de 2018 y las cosas han cambiado desde entonces.

La subsidiariedad, ahora incorporada en el preámbulo del Convenio tras la ratificación del Protocolo nº 15, "no prevé la primacía de las garantías nacionales sobre las europeas: al contrario, asegura su complementariedad y las entrelaza".¹¹

El Convenio también concede a los Estados un margen de apreciación. Éste pretende contribuir a alcanzar un equilibrio entre las normas mínimas comunes, por una parte, y las necesidades y especificidades de las distintas sociedades y ordenamientos jurídicos, por otra. El margen también refleja el hecho de que el Convenio no impone, como he dicho antes, normas uniformes en toda Europa en relación con una multitud de cuestiones: la protección de la moral, la responsabilidad democrática o la organización de los sistemas judiciales, por citar sólo algunas.

La regulación de estas materias, que corresponde apreciar a las autoridades nacionales, puede sin embargo someterse a una supervisión europea externa con el fin de evaluar si dichas autoridades se extralimitan en su margen de apreciación.

El Tribunal indicó hace varias décadas que el Convenio es "un instrumento vivo que [...] debe interpretarse a la luz de las condiciones actuales".¹²

⁷ Véase la sentencia de la Sala en *Big Brother Watch*, nº 58170/13, 62322/14 y 24960/15, 13 de septiembre de 2019, § 245, y las autoridades citadas en ella: "[...] es particularmente importante que los órganos jurisdiccionales internos tengan primero la oportunidad de establecer el "complejo y delicado" equilibrio entre los intereses contrapuestos en juego. Dichos órganos jurisdiccionales están, en principio, mejor situados que [el TEDH] para realizar dicha evaluación y, en consecuencia, sus conclusiones serán fundamentales para su propio examen de la cuestión".

⁸ Véase *Castells c. España*, 23 abril 1992, Series A no. 236.

⁹ Véase, por ejemplo, en el contexto de la inmigración y el derecho a la reagrupación familiar derivado del artículo 8 del Convenio, *Ndidi c. Reino Unido*, nº 41215/14, 14 de septiembre de 2017, § 76: "El requisito de la "supervisión europea" no significa que, al determinar si una medida impugnada logró un justo equilibrio entre los intereses pertinentes, sea necesariamente tarea del Tribunal llevar a cabo de nuevo la evaluación de la proporcionalidad del artículo 8. El Tribunal de Justicia no puede determinar si una medida impugnada logró un justo equilibrio entre los intereses pertinentes. Por el contrario, en los asuntos relacionados con el artículo 8, el Tribunal ha entendido generalmente que el margen de apreciación significa que, cuando los tribunales nacionales independientes e imparciales han examinado cuidadosamente los hechos, aplicando las normas de derechos humanos pertinentes de forma coherente con el Convenio y su jurisprudencia, y han sopesado adecuadamente los intereses personales del solicitante frente al interés público más general del asunto, no le corresponde sustituir la apreciación de las autoridades nacionales competentes por su propia apreciación del fondo (incluida, en particular, su propia apreciación de los detalles fácticos de la proporcionalidad). La única excepción es que existan razones de peso para ello".

¹⁰ *Saber y Boughassal c. España*, nos. 76550/13 y 45938/14, 18 diciembre 2018, §§ 49 – 51.

¹¹ Véase J.-P. Sauvé, *Dialogue between Judges 2015*, p. 25.

¹² *Tyrer c. Reino Unido*, 25 abril 1978, § 31, Series A no. 26

A la hora de interpretar el “instrumento vivo” y las condiciones actuales, el Tribunal se fija, en particular, en la evolución y las normas comúnmente aceptadas en los Estados miembros del Consejo de Europa. Nos preguntamos, por tanto, si existe o no una base común entre las legislaciones y prácticas nacionales de los Estados contratantes, así como, en su caso, la situación a nivel de la UE y en el Derecho internacional. La existencia o ausencia de normas comunes no es determinante, pero es pertinente.¹³

Si bien puede reconocerse a los Estados miembros un margen de apreciación, más o menos amplio en función de los intereses en juego, dicho margen no es ilimitado. Los derechos del Convenio se rigen por el principio de efectividad, un principio general de interpretación que se aplica a todas las disposiciones del Convenio y sus Protocolos.¹⁴

El sistema de responsabilidad compartida también atribuye una importancia considerable a la forma en que el procedimiento legislativo nacional se ha adecuado al Convenio y evaluado la legislación que posteriormente se encuentra en el centro de una reclamación individual.

Este punto queda bien ilustrado en la importante sentencia dictada en el asunto *Animal Defenders c. Reino Unido*, que se refería a una denuncia en virtud del artículo 10 relativa a una prohibición legal de la publicidad política de pago, en la que el Tribunal subrayó que:

"existe una gran riqueza de diferencias históricas, culturales y políticas dentro de Europa, por lo que corresponde a cada Estado moldear su propia visión democrática [...]. Debido a su contacto directo y continuo con las fuerzas vivas de sus países, sus sociedades y sus necesidades, las autoridades legislativas y judiciales son las mejor situadas para apreciar las dificultades particulares de la salvaguardia del orden democrático en su Estado [...]. Por lo tanto, debe concederse al Estado [demandado] cierta discrecionalidad en lo que respecta a esta evaluación específica y compleja del país, que es de vital importancia para las opciones legislativas en cuestión en el presente asunto."¹⁵

Por tanto, el papel del Tribunal no es erradicar la diversidad que caracteriza y, al mismo tiempo, enriquece a la gran Europa; la Europa de los 46 Estados. El papel del Tribunal es garantizar la unidad en la diversidad. Se trata de garantizar el respeto de los derechos fundamentales que reflejan valores comunes, salvaguardando al mismo tiempo la autonomía de las autoridades nacionales para el resto.

¹³ Un buen ejemplo reciente de ambos puede encontrarse en *M.A. c. Dinamarca*, en relación con la ampliación de los períodos de espera legales para poder optar a la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de protección subsidiaria o temporal (*M.A. c. Dinamarca* [GS], nº 6697/18, §§ 151-163, 9 de julio de 2021). Para un ejemplo en el que la existencia de un consenso estatutario claro no se invocó para reducir el margen de apreciación del Estado demandado en vista de la gran sensibilidad de las cuestiones morales y éticas en juego, véase *A., B. y C. c. Irlanda* [GS], nº 25579/05, 16 de diciembre de 2010.

¹⁴ Véase, por ejemplo, *M.A. v. Denmark*, citada anteriormente, § 162.

¹⁵ Véase *Animal Defenders c. Reino Unido* [GS], nº 48876/08, 22 de abril de 2013, § 111. Véase también *L.B. v. Hungría* [GS], nº 36345/16, 9 de marzo de 2023, un asunto con amplias referencias a la legislación de la UE en materia de protección de datos; o *Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy c. Finlandia* [GS], nº 931/13, 27 de junio de 2017, un asunto en el que se había planteado por primera vez una cuestión prejudicial ante el TJUE en relación con las excepciones previstas en la Directiva de la UE sobre protección de datos.

III - La contribución del Tribunal de Estrasburgo al espacio jurídico europeo y español

Como he explicado anteriormente, al ratificar el Convenio entre 1951 (Reino Unido) y 2005 (Mónaco), los 46 Estados del Consejo de Europa que ahora forman parte de él, aceptaron la necesidad de proporcionar un acceso efectivo a la justicia a los litigantes que consideran que los recursos o las autoridades nacionales han fracasado.

El carácter incondicional del derecho de recurso individual distingue al Convenio Europeo de otros instrumentos universales o regionales.¹⁶ El individuo es el verdadero sujeto del sistema y tiene acceso, siempre que se cumplan ciertas condiciones clave de admisibilidad, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Cientos de miles de litigantes, o sus familiares, han recurrido al Tribunal de Estrasburgo cuando no consiguieron su propósito a nivel nacional y sus nombres están ahora asociados a los importantes derechos y principios que reclamaban.

Por citar sólo algunos:

- *McCann c. Reino Unido* sobre el deber de los Estados de investigar eficazmente la pérdida de vidas humanas (artículo 2);¹⁷
- *Selmouni c. Francia* sobre la prohibición de tortura (artículo 3);¹⁸
- *Siliadin c. Francia* sobre la obligación de tipificar como delito la servidumbre doméstica (artículo 4);¹⁹
- *Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán* sobre la detención por motivos políticos (artículo 5);²⁰
- *Salduz c. Turquía* sobre el derecho de acceso a la asistencia jurídica o *Kavala* sobre el derecho a un juicio justo (artículos 5 y 6);²¹
- *Korbely c. Hungría* o *Kafkaris c. Chipre* (artículo 7);²²
- *Christine Goodwin c. Reino Unido* sobre los derechos de los transexuales operados o *Norris* sobre la expresión de la propia sexualidad (artículo 8);²³
- *Ebrahimian c. Francia* sobre el derecho a manifestar la propia religión y sus límites en el trabajo (artículo 9);²⁴
- *Navalnyy c. Rusia* sobre el derecho a la libertad de expresión y asociación (artículos 10 y 11);²⁵
- *MacFarlane c. Irlanda* sobre la falta de un remedio efectivo contra los retrasos en los procedimientos penales (artículo 13)²⁶ o
- *Beeler c. Suiza* sobre el trato discriminatorio a un viudo, que se ocupaba a tiempo completo de sus hijos (artículos 8 y 14).

¹⁶ Véase, además, Linos-Alexandre Sicilianos, "The European Convention on Human Rights at 70: the dynamic of a unique international instrument" (Kristiansand, 5 de mayo de 2020).

¹⁷ *McCann y Otros c. Reino Unido* App No 18984/91 (ECHR, 27septiembre 1995).

¹⁸ *Selmouni c. Francia* App No 25803/94 (ECHR, 28 julio1999).

¹⁹ *Siliadin c. Francia* App No 73316/01 (ECHR, 26 julio 2005).

²⁰ *Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán (no. 2)* App No 919/15 (16 noviembre 2017).

²¹ *Salduz c. Turquía* App No 36391/02 (ECHR, 8 agosto 2008); *Kavala c. Turquía* App No 28749/18 (ECHR, 10 diciembre 2019).

²² *Korbely c. Hungría* [GS], no. 9174/02, ECHR 2008; *Kafkaris c. Chipre* [GS], no. 21906/04, ECHR 2008.

²³ *Christine Goodwin c. Reino Unido* App No 28957/95 (ECHR, 11 julio 2002); *Norris C. Irlanda* App No 10581/83 (ECHR, 26 octubre 1988).

²⁴ *Ebrahimian c. Francia* App No 64846/11 (ECHR, 26 noviembre 2015).

²⁵ *Navalnyy c. Rusia* App Nos 29580/12 y otros 4 (15 noviembre 2018).

²⁶ *McFarlane c. Irlanda* App No 31333/06 (10 septiembre 2010).

Habiendo dictado más de 26.000 sentencias en más de 60 años, y resuelto más de 1 millón de demandas, comprenderán que ésta es sólo una pequeña muestra de la contribución del Tribunal a lo que creo que es justo describir como la equidad, la mejora y el carácter más integrador de nuestras sociedades. Se trata de ejemplos de asuntos que han contribuido al desarrollo de nuestro espacio jurídico común europeo.

He reflexionado sobre qué ejemplos específicamente españoles se podrían elegir para ilustrar aquí el impacto del Convenio; asuntos que definan el equilibrio que el Estado debe buscar entre los derechos individuales consagrados en el Convenio y otros intereses legítimos de la sociedad también reconocidos por el Convenio.

El caso *Del Rio Prada c. España*²⁷ es bien conocido por muchos de ustedes. Fue un caso que dividió a la opinión en este Estado que, como el mío, ha sufrido los estragos del terrorismo. Sin embargo, lo cito como un importante ejemplo de adhesión al Estado de Derecho. El caso se refería al aplazamiento de la puesta en libertad definitiva de una persona condenada por delitos de terrorismo tras la adopción por el Tribunal Supremo español de la "doctrina Parot" después de que la demandante hubiera sido condenada.

El Tribunal de Estrasburgo consideró que la demandante no podía haber previsto ni que el Tribunal Supremo se apartaría de su jurisprudencia anterior en febrero de 2006, ni que este cambio de enfoque se le aplicaría retroactivamente. Hubiera tenido como consecuencia que la fecha de su puesta en libertad se retrasaría casi nueve años. Por tanto, el Tribunal consideró que se había violado el artículo 7 del Convenio.

En virtud del artículo 46, el Tribunal indicó en la parte dispositiva de la sentencia que correspondía al Estado demandado garantizar la puesta en libertad de la demandante lo más rápidamente posible. Ella fue puesta en libertad el 22 de octubre de 2013, al día siguiente de dictarse la sentencia.

La división social e incluso política que podía haber existido sobre el caso o la demandante no interfirieron en el estricto cumplimiento de las obligaciones del Estado en virtud del Convenio de conformidad con el Estado de Derecho.

La semana pasada, un grupo de adolescentes portugueses presentó una demanda sobre el cambio climático contra 33 Estados, entre ellos España. El asunto está pendiente de resolver.²⁸ Pero en el contexto medio ambiental, merece la pena mencionar un caso español, *López Ostra c. España*, en el que el Tribunal comenzó a desarrollar los principios de protección del medio ambiente en el marco de la rama de la vida privada del artículo 8 del Convenio.²⁹

El asunto se refería a las molestias causadas por una planta de tratamiento de residuos situada cerca de la casa del demandante en Lorca, Murcia. El Tribunal reconoció por primera vez en este caso pionero que una contaminación ambiental grave puede afectar al bienestar de las personas e impedirles disfrutar de su vivienda de tal forma que afecte negativamente a su vida privada y familiar, sin por ello poner en grave peligro su salud. Basándose en los hechos del caso, el Tribunal concluyó que se había producido una violación del artículo 8, al considerar que, a pesar del margen de apreciación del Estado, no se había alcanzado un justo equilibrio entre el bienestar económico de la ciudad (el de disponer de una planta de tratamiento de residuos) y el disfrute efectivo de los derechos de la demandante.

²⁷ *Del Río Prada c. España* [GS], no. 42750/09, ECHR 2013.

²⁸ *Duarte Agostinho y Otros c. Portugal y Otros* [GS], no. 39371/20.

²⁹ *López Ostra c. España*, 9 diciembre 1994, Series A no. 303-C.

Siguiendo en el ámbito del derecho medioambiental, y en un "guiño" a las raíces gallegas del Presidente Conde-Pumpido, muchos de ustedes recordarán el vertido de más de 70.000 toneladas de fuel del Prestige en 2002. Provocó un desastre ecológico cuyos efectos sobre la flora y la fauna marinas se prolongaron durante varios meses. El demandante en *Mangouras c. España*,³⁰ era el capitán griego del barco, que se opuso a que la fianza fuera fijada por los tribunales españoles en 3 millones de euros.

La Gran Sala estimó que debían tenerse en cuenta nuevas realidades al interpretar los requisitos del artículo 5 § 3 del Convenio, concretamente, la creciente y legítima preocupación en relación con los delitos medioambientales, y la tendencia a utilizar el derecho penal como medio de hacer cumplir las obligaciones medioambientales impuestas por el derecho europeo e internacional. Dado el carácter excepcional del caso y los enormes daños medioambientales causados por la contaminación marina a una escala pocas veces vista, consideró que no era sorprendente que las autoridades judiciales españolas hubieran ajustado la cantidad exigida en concepto de fianza en función del nivel de responsabilidad incurrido, a fin de garantizar que los responsables no tuvieran incentivos para eludir la justicia y ejecutar la fianza. No se constató ninguna violación del Convenio.

Mi último ejemplo de la interacción entre la legislación española y el Convenio, y entre sus tribunales y el mío, está un poco más cerca de casa.

Me refiero a la sentencia de Sala de 7 Jueces, entre ellos la Jueza Elosegui, en el asunto *Lorenzo Bragado y otros c. España*.³¹ Los demandantes en este caso, que muchos de ustedes conocerán, interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando una omisión o inacción continuada por parte del Parlamento y de sus órganos, de realizar determinadas actuaciones exigidas por la ley con vistas a proseguir el proceso de selección en relación con su posición como candidatos a ser considerados para su nombramiento para el Consejo de Poder Judicial. Su recurso fue declarado inadmisibles por haber sido presentado fuera del plazo legal de tres meses.

El Tribunal de Estrasburgo constató una violación del artículo 6 al considerar que no existía una jurisprudencia reiterada sobre el cómputo del plazo legal que hubiera sido previsiblemente aplicable al contexto fáctico y jurídico específico planteado en el recurso de amparo de los demandantes. Además, el Tribunal Constitucional había sido la única instancia jurisdiccional capaz de conocer de la situación denunciada por los demandantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evidente trascendencia general del asunto, la aparente novedad o rareza de las cuestiones jurídicas planteadas ante el Tribunal Constitucional y las particulares circunstancias del caso, y con el debido respeto a los fines de seguridad jurídica y de correcta administración de justicia, la mayoría de la Sala consideró que había sido razonable esperar que la eventual inadmisión del recurso de amparo por el solo incumplimiento del plazo legal fuera acompañada de una adecuada motivación.

No quisiera ser inoportuna con mis anfitriones al mencionar este caso. El mismo nos recuerda que las dificultades en relación con la organización del poder judicial y del sistema de justicia pueden manifestarse de distintas maneras en muchos Estados europeos. Pero también subraya que cuando se producen bloqueos a nivel político en relación con el nombramiento de jueces, los tribunales nacionales y europeos pueden tener que intervenir en defensa tanto de la independencia judicial como del buen funcionamiento de un Estado democrático de Derecho.

IV – ¿A qué retos se enfrentan ahora el Tribunal de Estrasburgo y el sistema del Convenio?

³⁰ *Mangouras c. España* [GS], no. 12050/04, ECHR 2010.

³¹ *Lorenzo Bragado y Otros c. España*, nos. 53193/21 y 5 otros, 22 junio 2023.

Esta mañana me centraré en tres temas clave de la Declaración de Reykjavik de los 46 Estados del Consejo de Europa de Mayo 2023, a saber, la responsabilidad internacional (A); la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo (B); y la protección de la democracia (C).

A. Responsabilidad internacional

Como dije en mi introducción, la guerra en Ucrania ha reconfigurado las fronteras jurídicas y políticas de Europa y ha alterado drásticamente su estructura de seguridad. La guerra es, ante todo, una tragedia para Ucrania y su pueblo. Pero también es una tragedia para Europa y para nuestro sistema de derecho internacional basado en la ley. El mero hecho de que se haya celebrado la IV Cumbre en Reikiavik así lo atestigua.

La Declaración de Reikiavik deja claro que sin responsabilidad no puede haber paz duradera.

Esta es la razón por la que dos de mis prioridades como Presidenta del Tribunal están relacionadas con esta responsabilidad internacional: primero, el despliegue de las herramientas diseñadas para hacer frente a nuestra reserva de casos rusos pendientes tras la expulsión de este Estado y seguido la aceleración y coordinación de los casos interestatales pendientes que se refieren, en particular, a la situación en Ucrania.

Permítanme abordar cada punto por separado.

Tras la expulsión de Rusia del Consejo de Europa en marzo de 2022, el Tribunal reaccionó rápidamente con dos resoluciones plenarias.³²

En una serie de sentencias de la Gran Sala y de la Sala de 7 jueces dictadas a partir de enero de este año, hemos explicado la base jurídica de nuestra jurisdicción residual; la elección de jueces ad hoc de entre los jueces en ejercicio en ausencia de un juez elegido respecto de Rusia; y la posibilidad de que el Tribunal proceda al examen de las solicitudes incluso cuando un Estado demandado, y antigua Alta Parte Contratante, se niegue a cooperar.

También hemos aclarado lo que es, en esencia, un procedimiento de sentencia en rebeldía:

- En primer lugar, el Convenio impone a los Estados la obligación de proporcionar todas las facilidades necesarias para hacer posible un examen adecuado y eficaz de las demandas.³³

- En segundo lugar, de conformidad con el Reglamento del Tribunal, la falta o negativa de un Estado a participar efectivamente en el procedimiento no será, en sí misma, una razón para que el Tribunal interrumpa el examen de una demanda.³⁴

Las disposiciones del Convenio y del Reglamento actúan como una cláusula de habilitación del Tribunal, haciendo imposible que una parte retrase u obstruya unilateralmente el desarrollo del procedimiento.

- Por último, la falta de participación efectiva de un Estado demandado no implica automáticamente la aceptación de las pretensiones de un demandante. El Tribunal

³² Resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las consecuencias del cese de la pertenencia de la Federación de Rusia al Consejo de Europa a la luz del artículo 58 del Convenio Europeo (22 de marzo de 2022) y Resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tomando nota de que el cargo de juez del Tribunal con respecto a la Federación de Rusia dejará de existir el 16 de septiembre (5 de septiembre de 2022).

³³ Véase artículos 34 y 38.

³⁴ Artículos 44 A y C del Reglamento del Tribunal.

debe estar convencido por las pruebas disponibles para considerar que una reclamación está bien fundada de hecho y de derecho.

De las más de 75.000³⁵ demandas pendientes, aproximadamente 15.000 son demandas individuales contra la Federación Rusa. Desde principios de este año, se han dictado más de 2 106 sentencias en relación con la Federación Rusa y se han comunicado a las autoridades rusas alrededor de 6 500 casos. Importantes sentencias como *Fedotova*³⁶, sobre el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, o *Navalnyy*³⁷, relativa a la ausencia de una investigación efectiva tras el envenenamiento del demandante, han sido dictadas por la Gran Sala y las Salas de 7 Jueces.

En cuanto a los asuntos interestatales, hay 13 pendientes ante el Tribunal. Cinco de ellos se refieren a Rusia. Todos excepto uno han sido presentados por Ucrania desde 2014. El Tribunal ha tratado de dar prioridad a los relacionados con el conflicto en Ucrania.

Merece la pena reiterar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el único tribunal internacional que se ocupa de cuestiones de derechos humanos relacionadas con la guerra actual en Ucrania. También es el único tribunal internacional que, por el momento, está examinando en cuanto al fondo los acontecimientos ocurridos en Ucrania desde 2014 hasta 2022.

B. Ejecución de las sentencias del Tribunal

La existencia de un vínculo entre la ejecución deficiente de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo y la afluencia de demandas repetitivas se pone de manifiesto en la evolución de nuestro volumen de asuntos.

Cerca del 80 % de la carga de trabajo actual del Tribunal está compuesto por demandas relativas a cuestiones sobre las que el Tribunal tiene una jurisprudencia consolidada o que son asuntos repetitivos. Estos últimos son casos en los que las Partes contratantes no han tomado medidas efectivas para remediar los problemas sistémicos o estructurales subyacentes previamente, y que, a menudo de forma repetida, han sido identificados por el Tribunal.

Las sentencias no ejecutadas socavan la autoridad y el funcionamiento del sistema del Convenio. Cuando la raíz de un problema sistémico a nivel nacional sigue sin tratarse, el Tribunal continúa recibiendo demandas – a menudo por cientos y miles – y sigue encontrando violaciones que se derivan de ese problema sistémico o estructural.

Piénsese, por ejemplo, en relación con Ucrania, en el enorme volumen de solicitudes presentadas y resueltas con anterioridad sobre el tema de la no ejecución de sentencias nacionales que dan lugar a una violación del artículo 6. Tras dictar 14.000 sentencias y enfrentarse a otras 12.000 solicitudes, la Gran Sala pasó el testigo en relación con este problema sistémico al Comité de Ministros en su sentencia dictada en el asunto *Burmych*.³⁸

Un Tribunal sobrecargado con solicitudes repetitivas no es un Tribunal al que se le permita desempeñar el papel vital que nos corresponde para garantizar que las sociedades europeas sean, y sigan siendo, sociedades democráticas sustentadas en el Estado de Derecho.

Adoptar las medidas correctivas necesarias a nivel nacional es esencial y en Reikiavik los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron un llamamiento a una nueva forma de pensar para resolver los bloqueos en relación con la ejecución.

³⁵ Actualizado el 18 de septiembre de 2023.

³⁶ *Fedotova y Otros c. Rusia* [GS], nos. 40792/10 y otros 2, 17 de enero de 2023.

³⁷ *Navalnyy c. Rusia* (no. 3), no. 36418/20, 6 de junio de 2023.

³⁸ *Burmych y Otros c. Ucrania* (radiación) [GS], nos. 46852/13 et al., 12 octubre 2017.

C. Democracia

Como afirmé en mi discurso de apertura del año judicial del Tribunal en enero, la erosión y el retroceso democráticos, descritos acertadamente como "muerte por mil cortes", adoptan formas muy diversas, desde la adopción de medidas para socavar el poder judicial, amordazar a la prensa, sofocar el pluralismo político, prescindir de los controles y equilibrios institucionales, hasta la eliminación de la competencia política o la vista gorda ante la corrupción.

Recordé al público de Estrasburgo que la democracia, al igual que los derechos humanos y el Estado de Derecho, no se adquiere de una vez para siempre. Hay que luchar por ella todos los días.³⁹

Está claro que el Convenio Europeo y la jurisprudencia del Tribunal desempeñan un papel vital a la hora de garantizar la existencia de los elementos que necesitamos para una sociedad pacífica: democracia, tolerancia y pluralismo.

Es a través de las sentencias y decisiones del Tribunal en la supervisión del cumplimiento del Convenio Europeo que se defienden los valores que sustentan el Consejo de Europa y sus Estados miembros, incluida la democracia efectiva y pluralista.

En su jurisprudencia sobre los artículos 10 y 3 del Protocolo nº 1, el Tribunal ha subrayado que:

"[...] la libertad de expresión es esencial para garantizar 'la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del poder legislativo' [y que es] particularmente importante en el período que precede a unas elecciones que se permita la libre circulación de opiniones e informaciones de todo tipo [...]. Esto es especialmente cierto cuando la libertad de expresión que está en juego es la de un partido político."⁴⁰

Políticos, académicos, periodistas y la sociedad civil desempeñan un papel esencial para garantizar el pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia, por lo que las restricciones a su libertad de expresión deben ser objeto de una supervisión rigurosa.

Sin embargo, los organismos que gozan de esta mayor protección, también tienen importantes deberes y responsabilidades.

En *Sanchez c. Francia*,⁴¹ una sentencia dictada en mayo de este año, la Gran Sala abordó los deberes y responsabilidades de un político por los contenidos de odio publicados por terceros en su cuenta abierta de Facebook.

En su sentencia, el Tribunal recordó que la libertad de debate político no es de naturaleza absoluta y que las figuras políticas también tienen deberes y responsabilidades. Esto se debe a que la tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen los fundamentos de una sociedad democrática y pluralista. De ello se desprende que en determinadas sociedades democráticas puede considerarse necesario sancionar o incluso impedir toda forma de expresión que propague, fomente, promueva o justifique el odio basado en la intolerancia, siempre que las restricciones sean proporcionadas al objetivo perseguido.

En *Ecodefence y Otros c. Rusia*,⁴² dictada en junio de 2022, los demandantes eran organizaciones no gubernamentales implicadas en cuestiones de la sociedad civil que fueron incluidas en un registro de los denominados "agentes extranjeros" financiados por "fuentes extranjeras" según la ley rusa. El resultado fue la imposición de multas administrativas, gastos financieros y severas

³⁹ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20230127_OLeary_JY_ENG.

⁴⁰ *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hungría* [GC], no. 201/17, § 100, 20 de enero de 2020.

⁴¹ *Sanchez c. Francia* [GS], no. 45581/15, 15 de mayo de 2023.

⁴² *Ecodefence y Otros c. Rusia*, nos. 9988/13 y otros 60, 14 de junio 2022.

restricciones a sus actividades. Una organización, Memorial, galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 2022, fue liquidada, declarada ilegal y disuelta por la fuerza ese mismo año.

El Tribunal concluyó que se había producido una violación del artículo 11, interpretado a la luz del artículo 10 del Convenio, debido a conceptos clave de la Ley Rusa que no cumplían el requisito de previsibilidad del Convenio. Además, la revisión judicial no había proporcionado garantías adecuadas y efectivas contra el ejercicio arbitrario y discriminatorio de la amplia discrecionalidad que la ley dejaba al ejecutivo.

El Tribunal subrayó en *Ecodefence* que:

"El proceso democrático es un proceso continuo que necesita ser apoyado continuamente por un debate público libre y pluralista y llevado adelante por muchos actores de la sociedad civil".⁴³

Los trágicos sucesos en Ucrania, la expulsión de Rusia del Consejo de Europa, la paralización de la disidencia y de la sociedad civil en ese antiguo Estado miembro y las fuerzas que dieron lugar a estos eventos, nos recuerdan lo que ocurre cuando las democracias se resquebrajan o cuando sus raíces son tan frágiles que pueden ser fácilmente derribadas.

Conclusión

Durante setenta años, el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha desempeñado un papel crucial en la protección de los valores europeos comunes de la democracia parlamentaria pluralista, el Estado de Derecho y la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos en todo un espacio jurídico que ahora cubre más de 700 millones de personas.

El éxito del sistema del Convenio se ha logrado mediante una combinación de esfuerzos tanto a nivel nacional como internacional. La aplicación del Convenio es y debe ser un esfuerzo conjunto de gobiernos, parlamentos, tribunales nacionales, comunidades locales, la sociedad civil, la prensa y, por supuesto, del Tribunal de Estrasburgo.

La fortaleza y estabilidad de nuestras instituciones es esencial para la preservación de nuestro modo de vida. Como los otros Estados miembros del Consejo de Europa, además de las fuerzas centrífugas que nos afectan a todos en Europa, España se enfrenta a sus propios desafíos internos.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos seguirá esforzándose en el sentido del progreso social y la protección de los derechos fundamentales en aras del interés común, sin perder de vista el contexto europeo en su conjunto y la situación particular de cada Estado.

Gracias por su atención.

⁴³ Ibid § 139.