

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Javier García Roca*
Argelia Queralt Jiménez**

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este trabajo es dar a conocer los resultados de una investigación colectiva titulada *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*.¹ Pretendemos hacer una síntesis de

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Catedrático de Derecho Constitucional en la misma casa de estudios y director de su Instituto de Derecho Parlamentario (Congreso de los Diputados-UCM). Fue catedrático en la Universidad de Valladolid y Decano de su Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Es presidente de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE). Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional, por concurso-oposición, órgano constitucional donde trabajó siete años, y ha colaborado como experto independiente en justicia constitucional con la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.

** Doctora en Derecho y profesora agregada Serra Hunter de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Universitario Europeo (Italia), en la Universidad Lumière Lyon II, Francia y en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público de Heildeberg, Alemania.

¹ García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo*

las partes de esta investigación que están relacionadas con la eficacia, cumplimiento, ejecución y supervisión de ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de suerte que en cada epígrafe reenviaremos al capítulo del libro que se sintetiza. Hemos tratado de exponer con fidelidad las posiciones e informaciones de los diferentes autores del libro, a quienes corresponde la autoría intelectual y los frutos de las investigaciones, y continuar reflexionando sobre los mismos asuntos desde una perspectiva más amplia, dialogando con los autores que reseñamos, para continuar avanzando en desentrañar los problemas. Una síntesis con tesis. Un estudio más profundo de los muchos temas que tratamos, dada la transversalidad del objeto, reclama la lectura directa de los diversos estudios que citamos, más extensos, así como un análisis directo de las numerosas sentencias e informes de ejecución, y de la amplia doctrina científica que en aquellos se da noticia y no podemos aquí detallar. Nuestras citas a las fuentes de conocimiento son, pues, por remisión.

Nos parece que sintetizar todo este caudal de información y reflexión tiene innegable interés comparado y es una atalaya desde la que se puede observar confortablemente el diálogo entre los sistemas europeo e interamericano de derechos humanos,² que es otro de los objetivos que dicha obra colectiva pretende para continuar progresando hacia una globalización de los derechos frente a los casi siempre problemáticos y elusivos nacionalismos políticos y particularismos jurídicos. Descolgarse del trabajo global en red en la protección de los derechos humanos es siempre problemático. Nuestro equipo de investigación sigue inspirado por la idea de que los derechos humanos no tienen fronteras, como en todos sus estudios previos, y que la mejor Europa es la Europa de los derechos: la cultura y el lenguaje de los derechos.

y de la Corte Interamericana, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

² Véase nuestra investigación previa García Roca, Javier *et al.*, *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Cizur Menor, Civitas-Thomson-Reuters, 2012.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

2. EL EFECTO DE COSA INTERPRETADA Y LAS FUNCIONES DE ARMONIZACIÓN Y DESARROLLO O ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS³

Tutela individual y eficacia general de cosa interpretada. Cabe destacar el efecto de cosa interpretada como un instrumento privilegiado que ayuda al cumplimiento de las sentencias de Estrasburgo y a la supervivencia del Sistema Europeo, según Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Argelia Queralt recuerdan en nuestro libro.⁴ Para comprenderlo, es necesario dejar en un segundo plano por un momento la tutela individual de los derechos convencionales que ofrece el TEDH, y centrarse en dos funciones más generales, el desarrollo y la armonización de los derechos humanos. Esta dimensión objetiva del amparo o acceso directo europeo es, si cabe, más importante que la tutela subjetiva e individual de los derechos. Una dimensión general que aproxima al TEDH a las funciones de una jurisdicción constitucional y, en general, del derecho procesal constitucional. Esta ha sido una de las perspectivas colectivas de la investigación, como se evidencia en la conferencia introductoria del antiguo juez europeo Lech Garlicki y en el trabajo sobre interpretación vinculante que luego comentaremos.⁵

Estándares convencionales, espacio jurisdiccional europeo y concurrencia de jurisdicciones. Más allá de las miles de de-

³ En este apartado, seguimos las elaboraciones de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Queralt Jiménez, Argelia, “El control de convencionalidad americano y el efecto de cosa interpretada europeo. ¿Dos caras de una misma moneda?”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 133-168.

⁴ Sobre el mismo punto véase Queralt Jiménez, Argelia, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPC, 2008, p. 154, y Queralt Jiménez, Argelia, “El alcance del efecto de cosa interpretada de las sentencias del TEDH”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009, pp. 289-323 y 229-255.

⁵ Garlicki, Lech, “Judgments of the European Court of Human Rights (their structure, impact and authority)” en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 41-70.

mandas que recibe cada año el TEDH, a lo largo de sus 70 años de funcionamiento, ha ido desarrollando el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y creando unos estándares convencionales europeos, comunes a los 47 Estados que conforman el Sistema, y también a la Unión Europea, aunque no se haya adherido todavía al CEDH por los reparos —en la práctica un veto— formulados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Cabe afirmar que el TEDH ha desarrollado un parámetro de convencionalidad —e incluso de constitucionalidad— que se aplica en un espacio jurisdiccional europeo en el que aquel cohabita con los tribunales ordinarios y los tribunales constitucionales y supremos de cada Estado, así como con el TJUE. En este triángulo de jurisdicciones se producen diálogos diversos, dependiendo de las normas, de las diversas relaciones transnacionales y de su práctica efectiva. Un instrumento privilegiado de la relación entre los tribunales internos y el TEDH es el efecto de cosa interpretada de sus sentencias. La *res interpretata* es, pues, un vehículo de diálogo en esta comunidad de intérpretes jurisdiccionales que debe liderar el Tribunal Europeo, intérprete final y supremo del sistema del Convenio.

Efecto armonizador. Las altas cortes nacionales como mediadores. Estos efectos interpretativos generales, con una eficacia eminentemente *pro futuro*, impulsan un proceso de armonización u homogeneización de los derechos fundamentales. Tales amplios efectos han implicado a los tribunales ordinarios y, particularmente, a los tribunales constitucionales a través de la recepción en sus decisiones de los estándares fijados en Estrasburgo. Los altos tribunales nacionales se convierten en mediadores o intermediadores, divulgando la jurisprudencia del TEDH e imponiendo los estándares convencionales a los órganos judiciales nacionales en sus decisiones.

¿Carácter vinculante de la cosa interpretada? El valor de precedente. El Tribunal Europeo parece haber reconocido, no siempre de forma clara, la cosa interpretada, pero es una categoría construida por la doctrina científica⁶ antes que por la juris-

⁶ Véase los numerosos trabajos de Argelia Queralt, entre otros, Queralt Jiménez, Argelia, *La interpretación...*, *cit.*, y Queralt Jiménez, Argelia, “El alcance del efecto...”, *cit.*

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

prudencia, como uno de los efectos inherentes a sus sentencias, que les otorga un alcance *erga omnes* (típicamente constitucional). Pero no ha dado hasta hora el paso de defender su carácter vinculante como en este trabajo construimos. El TEDH es poco amigo de teorizaciones y tiende a hacer interpretaciones tópicas y aproximaciones pragmáticas. Sin embargo, la cosa interpretada es la única categoría que refleja y describe el funcionamiento real del sistema, al igual que ocurre con los tribunales constitucionales y la categoría de interpretación vinculante. La situación ha impelido al TEDH a utilizar su propia jurisprudencia para determinar cuál es el estándar respecto de cada uno de los derechos y libertades convencionales, y a establecerlo como un canon de convencionalidad que debe ser respetado por las autoridades internas de cualquiera de los Estados miembros, y no solo por el concreto Estado parte implicado en un determinado caso. Es un reconocimiento implícito del carácter de precedente al que igualmente nos referiremos. Cada vez son más las voces, también desde el propio TEDH, que defienden el carácter vinculante del efecto de cosa interpretada como en este estudio y en la investigación colectiva que sintetizamos. Este carácter de las interpretaciones del TEDH es un elemento indispensable para la supervivencia del propio Sistema, entre otras muchas razones, por el amplísimo número de demandas a las que debe hacer frente, así como por ser un elemento indisociable a un sistema del Convenio y a una jurisdicción de Estrasburgo que se erige en intérprete de los derechos humanos en el territorio europeo: una función de especificación o desarrollo.

Obligatoriedad de la cosa interpretada: el acervo convencional. Las bases de esta construcción teórica son, en síntesis, las siguientes: cuando los Estados parte se obligan a respetar los compromisos jurídicos que se derivan del CEDH, lo hacen también respecto a la jurisprudencia del TEDH y asumen el acervo convencional (*acquis conventionnel*) europeo. Negar al TEDH la obligatoriedad de la cosa interpretada de sus sentencias definitivas sería tanto como negar la evolución del propio CEDH y su efectividad. Ahora bien, la obligatoriedad que genera la cosa interpretada, que deriva del artículo 1 del CEDH, es una obligación de resultado y entraña un deber de compatibilidad de los ordenamientos internos con ese acervo convencional. Si un juez

interno se aparta de los estándares fijados por el TEDH podrá provocar una nueva sentencia estimatoria de esta jurisdicción o, quizá, provocar una revisión de su jurisprudencia, pero, en cualquier caso, el Tribunal Europeo será el que decida en última instancia cuál es la interpretación compatible con el CEDH, esto es, ejercerá como intérprete supremo respecto de los derechos y libertades del CEDH. Así, una vez que el Estado ha ratificado válidamente el CEDH, quedará obligado por el *acquis conventionnel* europeo, compuesto por las obligaciones del Convenio e, indisolublemente, por el desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal de Estrasburgo.⁷ Observar la jurisprudencia del TEDH y compatibilizar los estándares internos con el estándar europeo implica cumplir con la obligación del artículo 1 del CEDH. En definitiva, es el propio sistema de garantía el que genera un principio general de compatibilidad con el estándar europeo definido por la interpretación convencional que el TEDH ofrece en sus sentencias. La propia jurisdicción europea controlará en último término dicha compatibilidad.

El Convenio Europeo como protección de mínimos. Este proceso de armonización y desarrollo, de integración europea a través de derechos fundamentales, se produce respecto de un sistema que se erige en el CEDH y fue pensado como un catálogo de mínimos, pues debía convertirse en el denominador común que todos los Estados parte pudieran compartir en materia de derechos fundamentales. El objetivo era sumar el máximo de Estados posible, aunque ello supusiera renunciar a algún derecho. En segundo lugar, el CEDH instituye un sistema de garantía subsidiario, por lo que solo podrá acudir ante sus órganos cuando fallen las vías internas de protección o recurso efectivo. El europeo es un Sistema que asume la heterogeneidad de los Estados que lo integran. No debe olvidarse que son parte del CEDH 47 Estados, y que coexisten en este modelo tradiciones nacionales muy diversas —jurídicas, sociales políticas, culturales e incluso religiosas—, acompañadas de relaciones internacionales variadas y no siempre complementarias. Ahora bien, todos los Estados parte del CEDH han reconocido compartir una serie de valores

⁷ TEDH, *Maestri vs. Italia*, sentencia de 17 de febrero de 2004 (Req. núm. 39748/98).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

y creencias comunes respecto del respeto y garantía de los derechos y libertades de las personas cuya salvaguardia han dejado en manos del TEDH. El Tribunal ha elaborado un estándar mínimo europeo en el que quedan reflejados dichos valores y creencias comunes, inherentes a las sociedades democráticas —*open minded societies*, le gusta decir—, que se convierten en un límite a la heterogeneidad y al pluralismo.

Compatibilidad entre los estándares nacionales y europeos. Margen de apreciación y obligaciones de resultado. El Sistema Europeo pretende que los estándares internos sean compatibles con el europeo, pero no necesariamente idénticos. Los Estados parte gozan de un margen de apreciación nacional en la elección de los medios para cumplir sus obligaciones convencionales de resultado. La identidad podría exigirse respecto de un texto único e imperturbable por los cambios en su entorno, al modo de un único código civil europeo. Sin embargo, la función de desarrollo de los derechos que el TEDH realiza permite que el entendimiento de los derechos y libertades experimenten constantes cambios, es un *ongoing debate* cuyos términos se transforman al tiempo de los cambiantes contextos. Lo que protege el CEDH y fiscaliza el TEDH es que, independientemente de cuáles sean los medios y desarrollos escogidos, los ordenamientos internos sean compatibles con las obligaciones derivadas del CEDH, pudiéndose afirmar que en la relación entre el CEDH y los ordenamientos internos subyace un principio general de compatibilidad del derecho interno con el *acquis conventionnel*. De este modo, se respeta la obligación de resultado que deriva del artículo 1 del CEDH. Una cuestión diferente es determinar cuál sea el impacto real de la cosa interpretada en los diferentes ordenamientos internos. Desde la perspectiva interna, cabe afirmar que existe un seguimiento normalizado y generalizado del canon europeo por las jurisdicciones internas, aunque es desigual en su intensidad. En efecto, el análisis concreto de la relación de las diversas jurisdicciones internas con la jurisprudencia de Estrasburgo muestra diferencias. Las razones que explican este diferente seguimiento, los distintos diálogos que se establecen con Estrasburgo, se explican a través de la existencia de una serie de condiciones, unas inherentes al Sistema Europeo y otras a los sistemas estatales de protección.

3. EL VALOR DE PRECEDENTE E INTERPRETACIÓN VINCULANTE⁸

Las disposiciones del CEDH tienen efecto directo. Las sentencias del TEDH son vinculantes, pero no siempre directamente aplicables. Este es un relevante problema teórico, previo al asunto que nos ocupa, pero que es imprescindible abordar para fundar con solidez y coherencia cuanto sigue en materia de cumplimiento. Como recuerdan García Roca y Nogueira, las normas del CEDH, al igual que las de todo tratado, tienen —por ejemplo, en España— una jerarquía superior a la ley, pero inferior a la Constitución, según la doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado. Mas la posición en rango normativo del Convenio Europeo varía en cada ordenamiento. El Convenio tiene rango constitucional en algunos Estados o incluso supraconstitucional. Esta solución es frecuente en Iberoamérica, donde se llega a admitir expresamente la primacía de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que le permite claramente desplazar normas internas. Pero es rara en Europa, donde es más habitual que el CEDH posea simplemente una jerarquía superior a la ley e inferior a la Constitución. La supremacía material de los contenidos del Convenio, a la que lleva la obligación de una interpretación conforme, no se traduce necesariamente en su supremacía formal sobre las normas constitucionales.

No obstante, las relaciones entre el sistema del Convenio y los ordenamientos nacionales son semejantes con independencia de su lugar en jerarquía. Funcionan de la misma manera de cara a una interpretación conforme, según imponen el artículo 16 de la Constitución portuguesa y el artículo 10.2 de la Constitución española. Pero puede haber diferencias, según el rango interno del Convenio, de cara a la inaplicación de la ley nacional que la contradice. La inaplicación es un resultado inevitable si el Convenio tiene más jerarquía que la Constitución, o igual a la misma, o superior a la ley.

⁸ En este apartado, seguimos las elaboraciones de García Roca, Javier y Nogueira Alcalá, Humberto, “El impacto de las sentencias europeas e interamericanas: valor de precedente e interpretación vinculante”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 71-132.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

Ahora bien, en todos los trabajos de nuestro equipo de investigación se ha insistido en que las relaciones entre los ordenamientos nacionales, de la Unión y del Consejo de Europa no pueden seguir contemplándose en clave de jerarquía de acuerdo con el derecho interno, sino reconociendo el actual escenario de “pluralismo constitucional”. El Tribunal de Estrasburgo califica el CEDH como un “instrumento constitucional del orden público europeo”. Una ordenación fundada exclusivamente en la jerarquía es un enfoque típico de la teoría escalonada del derecho propia del periodo de entreguerras, que es hoy un escenario obsoleto. Nos ocupamos de relaciones entre ordenamientos independientes, cuya validez no depende cada uno del otro, y no de ordenaciones entre fuentes del derecho de un único ordenamiento. La jerarquía no es tan esencial. Esta, previa comprensión, harto realista, deviene esencial para ubicar adecuadamente al intérprete.

Las disposiciones normativas del CEDH tienen “efecto directo o aplicación directa”. Los tratados válidamente celebrados y una vez publicados forman parte del ordenamiento interno, según el artículo 96.1 de la Constitución española. El artículo 1.5 del Código Civil español recuerda que las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales “serán de aplicación directa” después de su publicación. Pueden distinguirse los países donde la recepción es automática y simplemente se exige la publicación oficial, de aquellos otros (más raros) donde se exige un acto normativo interno de recepción especial por ley. Pero los tratados internacionales, una vez incorporados, son normas internas, lo que implica su obligatoriedad y aplicabilidad. Por todo ello, el CEDH tiene eficacia directa: es derecho interno para los Estados parte.

Asimismo, las sentencias del TEDH deben gozar de la misma eficacia directa que el CEDH. No hay razones para disociar su eficacia de la propia de las normas convencionales. Una legislación que regule su implementación puede ser aconsejable para revisar sentencias firmes, pero no es imprescindible. Eficacia directa y efecto útil deben reclamarse como características del sistema, tanto respecto de las normas como de la jurisprudencia.

La fuerza vinculante de las sentencias europeas y la obligación de los poderes públicos de implementarlas. Pero la afir-

mación debe matizarse, como hacen García Roca y Nogueira. Las sentencias del TEDH tienen fuerza vinculante (*legaly binding*), pero no son directamente ejecutivas (*self-executing*). Este es el problema. La cuestión ha tenido una intensa evolución que no se refleja todavía en la literalidad del Convenio y no es además probable que se reforme. Habrá pues que acostumbrarse a esta situación algo esquizofrénica o demediada. El texto ha sufrido una mutación y ya no es el de 1950, sino otro distinto. Es menester razonar fuera del marco tradicional entre sentencias “declarativas” y “constitutivas”, como se hace a menudo en España, y recoge todavía el conocido Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español de 2008, posición que no es tan común en Europa. Los argumentos deben partir directamente de las normas convencionales. El artículo 46.1 del CEDH reconoce la eficacia vinculante (*binding force*) de las sentencias para los Estados —y el correspondiente compromiso de acatarlas— solo cuando “hayan sido parte” del proceso. Pero ya no es así. El Tribunal Europeo aplica sus precedentes con total indiferencia sobre los Estados demandados y extiende sus efectos a cualesquiera supuestos de hecho análogos. Para observarlo, basta con leer las fichas (*case details*) de las sentencias en el epígrafe “*Strasbourg Case-Law*”, que expresamente reconocen las fuentes de la argumentación que se reflejan en los fundamentos jurídicos.

No es razonable que un Estado parte diferencie la intensidad de su vinculación a la jurisprudencia según haya sido o no parte en el proceso. Razones de economía procesal obligan a pensar que carece de sentido no cumplir la doctrina dictada respecto de otros Estados y asumir el riesgo de una previsible y próxima condena. La clara y presente amenaza de una inminente lesión de derechos de un justiciable impide razonar de ese modo desde una adecuada perspectiva garantista. No sería un compromiso leal de acatamiento. Las sentencias europeas se dictan en un sistema que es multilateral y los Estados parte no pueden invocar la tradicional triple identidad de la cosa juzgada civil. El escenario es distinto y se aproxima al de las sentencias constitucionales que gozan de una eficacia *erga omnes*: abstracta y general.

Bien es verdad que las sentencias del TEDH a menudo no son directamente aplicables. Su cumplimiento reclama en ocasiones

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

—no siempre— de “decisiones judiciales interpuestas” para poder ser aplicadas, por ejemplo, para poder revisar una sentencia firme y readmitir a quien fue despedido de manera inválida, o para liberar a un preso y anular su condena. Pero las sentencias del TEDH obligan a los poderes públicos a implementarlas y, en particular, los órganos judiciales nacionales son instrumentos de ejecución del Convenio.

A veces, la implementación de una sentencia supranacional puede reclamar una modificación reglamentaria, legislativa o incluso una reforma constitucional. De todas estas situaciones hay buenos ejemplos. La vinculación a las sentencias europeas se predica, por tanto, de todos los poderes públicos. Pero cuanto más amplia sea la libertad de configuración normativa de esos poderes, mayor margen de apreciación pueden tener en el cumplimiento.

Los derechos convencionales como derechos fundamentales análogos a los constitucionales. El Convenio Europeo reconoce facultades jurídicas que permiten a sus titulares actuar de la manera más conveniente al libre desarrollo de su personalidad. No es una declaración de buenas intenciones, unos genéricos principios típicamente internacionales. El sistema del Convenio permitió, por vez primera en derecho internacional, condenar a un Estado soberano al violar los derechos de sus súbditos y a instancias de los mismos. El derecho subjetivo nace del reconocimiento en la norma convencional, así como del interés jurídico protegido, ligado a la dignidad de la persona y a unos valores que son fundamento del ordenamiento, tanto como de la obligación internacional de respeto, que es la contrapartida del derecho subjetivo y, sobre todo, de unos remedios jurisdiccionales directamente accionables a instancia de cada sujeto: *no right without a remedy*. El *direct acces* europeo posee morfología de amparo constitucional. El Convenio tiene cuerpo de tratado y alma de Constitución, y algunos de sus contenidos vienen protegidos por la primacía del derecho de la Unión en virtud de su recepción en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

Los derechos subjetivos del Convenio tienen naturaleza fundamental, pues están tan ligados a la dignidad humana y al libre

desarrollo de la personalidad como los derechos constitucionales, y son en esencia los mismos. La positivación de los derechos fundamentales ya no se hace solo en las constituciones, puede también hacerse en el CEDH y, con mayor claridad, en la CDFUE, que posee primacía sobre las normas constitucionales, así como sobre todo el derecho de la Unión. No es casual que expresamente se llamen allí “fundamentales”, pese a no ser la Carta formalmente una Constitución. Revela que la materia es típicamente constitucional y debe por ello gozar de una cláusula de supremacía material.

En sentido contrario, algunos piensan que cláusulas constitucionales de apertura al CEDH —como el artículo 10.2 de la Constitución española— no permiten “crear” derechos fundamentales, sino solamente “interpretarlos”. Pero esta distinción tiene algo de sofisma: una razón falsa con mera apariencia de verdad. No es una descripción adecuada al funcionamiento real del sistema del Convenio, sino un juicio apriorístico basado en una inadecuada interpretación literal. ¿Cuál es la diferencia entre un derecho nuevo y un contenido nuevo de un derecho viejo? ¿Por dónde discurre esta delgada línea roja? No hay apenas diques frente a una cláusula aditiva. Basta leer la jurisprudencia del TEDH para hallar infinidad de contenidos de los derechos que no están en las constituciones nacionales, o solo se contemplan de forma inmanente e indirecta. La amplia construcción del derecho a la vida privada y familiar es un buen ejemplo. Las normas convencionales y sus exégesis por el TEDH actualizan constantemente las normas constitucionales. Han hecho de las declaraciones constitucionales un *numerus apertus* al Convenio. La jurisprudencia europea mantiene al día y actualiza los catálogos de derechos.

En España ha habido numerosas reformas legislativas impulsadas por las sentencias del TEDH. Este dato confirma la vinculación del legislador nacional a los derechos fundamentales del Convenio, quien no puede traspasar su contenido esencial. Esta circunstancia demuestra la fundamentalidad de los derechos convencionales.

El problema es que, en Europa, se sigue disociando en exceso control de constitucionalidad y convencionalidad, en vez de superarse sus delgadas fronteras y a diferencia de en Iberoamé-

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

rica. Pero su compleja fusión, como previsible escenario futuro, la plena europeización de las jurisdicciones constitucionales, no puede ser tratada aquí.

Interpretación conforme y posibilidad de la inaplicación de la legislación nacional contraria al CEDH. En España no se reconoce expresamente la primacía del CEDH como ocurre con las normas de la Unión, o la preferencia que se establece para los tratados sobre derechos en la Constitución de Brasil. Pero desde luego podría hacerse. Si el Convenio tiene rango de tratado, y como tal es superior a la ley, cualquier órgano judicial debe aplicar el tratado con preferencia a la ley en un caso de contradicción normativa. De hecho, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, resuelve la incógnita en este sentido en su artículo 31: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados válidamente celebrados y publicados oficialmente *prevalecerán* sobre cualquier otra norma jurídica del ordenamiento en caso de conflicto, salvo las de rango constitucional”. Un principio de prevalencia de los tratados frente a las leyes que explicita el legislador y que es inmanente al artículo 94 de la Constitución española y al artículo 1.5 del Título Preliminar del Código Civil. La solución española parece tener validez general dondequiera que exista un principio de indisponibilidad de los tratados por las leyes.

En el derecho comparado europeo, la inaplicación judicial del derecho nacional incompatible con el Convenio no puede negarse, según razonan García Roca y Nogueira, apoyándose en diversos autores que citan. Así ocurre claramente en los países europeos donde el CEDH tiene rango de Constitución de hecho o de derecho. En Holanda (arts. 91, 93 y 94 de la Ley Fundamental) se reconoce la prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno, al tratarse de un verdadero sistema monista; en el último de esos preceptos se establece que las normas legales no pueden aplicarse si están en conflicto con las previsiones de los tratados internacionales, dado su carácter vinculante. Esta cláusula obliga al control de convencionalidad. En Austria se ha reconocido de hecho carácter constitucional al CEDH y los conflictos entre la Constitución y el CEDH se gobiernan por el principio *lex posterior derogat legi priori*. En Bélgica, algunos aca-

démicos consideran los dos derechos europeos como superiores al nacional. En Luxemburgo, los tribunales confirman el carácter directamente aplicable (*self-executing*) de las normas del Convenio. En los países escandinavos se contempla el CEDH como *lex superior* en la práctica judicial, pese a las escasas bases normativas para ello.

Pero, en la realidad de las cosas, estas contradicciones normativas no son frecuentes y suele bastar con acomodar la ley nacional mediante una interpretación conforme con un alcance corrector de las aristas lesivas de los derechos. No resta un gran espacio para la inaplicación judicial. La cosa podría ser diversa para el derecho de la Unión, mucho más reglamentista y que, por ello, concede escaso margen para la acomodación de la ley nacional por vía exegética, un escenario donde sí se producen inaplicaciones, por ejemplo en materia tributaria. Pero las normas y la jurisprudencia del TEDH sobre derechos son suficientemente elásticas o dúctiles y esto hace casi siempre posible una interpretación correctora.

Una interpretación conforme al CEDH es, pues, el escenario habitual: una doble interpretación constitucional *secundum Conventionem*, que es una interpretación correctora “hasta donde sea posible”. Así, la *Human Rights Act* incorporó el Convenio al Reino Unido en 1998 e impuso la necesidad de interpretar las leyes de conformidad con el Convenio “*so far as it is possible*” (art. 3). Un mandato que está en la naturaleza de las cosas. La inaplicación judicial debe reservarse a los supuestos de insalvable contradicción, es una última *ratio*, según sostienen García Roca y Nogueira.

La obligación de respetar las sentencias del TEDH y garantizar los derechos. Es esta una condición de supervivencia de un Sistema Europeo que establece una protección multilateral; tal obligación de los Estados es inherente a una jurisdicción internacional de esas características. Las autoridades nacionales son también jueces y legisladores del sistema. La obligación de respeto a las sentencias del TEDH se funda en el artículo 46 del CEDH, referido a la fuerza vinculante y la ejecución, que establece que las partes se comprometen a “acatar” las sentencias definitivas. La obligación es aún más intensa en las versiones oficiales en

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

inglés y francés: *undertake to abide, s'engagent à se conformer*. No es solo una obligación de mero acatamiento formal de las sentencias, sino de respeto a la doctrina en ellas establecida. Una obligación de resultado: alcanzar realmente el cumplimiento de lo resuelto. Un compromiso leal de cumplimiento. También engarza con el artículo 1 del CEDH, donde se consagra la obligación internacional de respetar y garantizar los derechos. Se exige allí cumplir las normas convencionales y abstenerse de actuar en su contra, al tiempo que satisfacer una obligación positiva de protección: adecuar la organización de los Estados al pleno ejercicio efectivo de los derechos. Este principio de respeto y garantía de las obligaciones es el basamento para lograr la plena efectividad de las sentencias europeas y de los propios derechos.

La conexión entre una interpretación vinculante y las medidas generales de reparación. Las medidas generales impuestas en las sentencias del TEDH como medidas de reparación conectan con dicha obligación de garantía: remover defectos estructurales y prevenir las amenazas o factores de riesgo. Mediante estas, el TEDH impone sus interpretaciones vinculantes a los Estados parte, que deben adaptarse al Convenio para garantizar efectivamente los derechos. La plena conexión de sentido entre una interpretación vinculante y las medidas generales de reparación es muy estrecha. Las segundas son la otra cara de la primera.

Eficacia de cosa interpretada e interpretación vinculante. Una interpretación constructiva de normas. La terminología no es unánime: *consolidated interpretation, consistent interpretation, interpretative authority, res interpretata, chose interpretée*. García Roca y Nogueira eligen “cosa interpretada” y, como complemento, “interpretación vinculante”, para indicar que los Estados deben cumplir lealmente las obligaciones derivadas del sistema del Convenio, según resultan de la interpretación del TEDH. Dos categorías extraídas del derecho procesal constitucional que coadyuvan a reforzar la técnica de la cosa interpretada y el control de convencionalidad, según exponen Ferrer Mac-Gregor y Queralt.⁹

Tres rasgos —afirman los autores— fuerzan a que la interpretación vinculante del TEDH sea una interpretación constructi-

⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Queralt Jiménez, Argelia, *op. cit.*

va de normas, antes que meramente aclaradora de disposiciones escritas. Primero, la apertura de las normas convencionales que reconocen derechos fundamentales. Así se subraya en el voto disidente en el caso *Hirst vs. Reino Unido*, “*a judge made Convention, lack of precision of the wording*”.¹⁰ Segundo, los supuestos de hecho son parte de las normas convencionales, pero no están escritos en ellas, como ocurre en las normas penales o tributarias; estamos ante un derecho espontáneo. El caso se entremezcla con las disposiciones escritas y las integra y transforma hasta crear normas. Los derechos fundamentales son necesariamente un *case-law*; sin hechos no hay normas sobre derechos. Tercero, es una interpretación evolutiva y abierta a *nowadays present conditions*, como le gusta decir al TEDH.

Esta interpretación vinculante y constructiva de normas sobre derechos se proyecta sobre una triple concurrencia de jurisdicciones —de la Unión, el Consejo de Europa y los Estados— en la protección de derechos. Será menester una división del trabajo conforme a la subsidiariedad. Son precisos criterios que ordenen la colaboración judicial. Así, interpretar los derechos de una manera abstracta y general por el TEDH, más que reparar uno a uno miles de derechos individuales, lleva necesariamente a identificar los defectos estructurales de las leyes nacionales. De ahí la relevancia de las sentencias piloto y de otras técnicas semejantes que luego expondremos.

El valor vinculante de la interpretación del TEDH. Esta eficacia “*allowed the Convention to become deeply embeded in national law*”. La idea de cosa interpretada emana de la doctrina científica más que de la jurisprudencia europea, que no suele emplearla, aunque el Sistema funcione conforme a esta lógica. Pero debemos precisarla a la luz de las categorías de precedente e interpretación vinculantes habituales en el derecho procesal constitucional.

El alcance de la interpretación convencional no puede venir circunscrita a los Estados que hayan sido parte del proceso como

¹⁰ TEDH. *Hirst vs. Reino Unido* (núm. 2), sentencia de la Gran Sala (GS) de 6 de octubre de 2005 (Req. núm. 74025/01), Opinion dissidente commune à MM. Wildhaber, Costa, Lorenzen, Kovler et Jebens.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

—erróneamente— reza el artículo 46 del CEDH: a la identidad de partes. La identidad de interpretación depende de la identidad de situaciones: unas mismas violaciones y unas regulaciones semejantes hacen una la razón judicial de decidir. Una interpretación vinculante depende de la identidad de los supuestos de hecho: violaciones y normas. La vinculación a la motivación de las sentencias, a los razonamientos generales y estándares convencionales que en ellas se recogen es esencial.

La interpretación vinculante del TEDH no es la cosa juzgada civil. Su aplicación no demanda los tradicionales requisitos de la cosa juzgada formal: la triple identidad de los sujetos, el objeto, el *petitum* y la causa de pedir. Posee unos efectos mayores: una eficacia general, abstracta y *erga omnes*, al igual que ocurre con las sentencias constitucionales. Entraña la autoridad de “cosa juzgada material” en su valor sobre el fondo del asunto: el estado jurídico de una cuestión sobre la que ha recaído una sentencia firme que tiene la eficacia de vincular al mismo órgano jurisdiccional y a otros en los diversos procesos.

La comparación con la vinculación a las sentencias constitucionales permite extraer rasgos comunes, pues la eficacia de sus pronunciamientos parece semejante. Las sentencias convencionales vinculan a todos los juzgadores y poderes públicos y en ello se aproximan a las sentencias constitucionales. El fundamento de esta eficacia general deriva de diversos bienes, en especial, la seguridad jurídica, que reclama la certidumbre en el entendimiento de los derechos fundamentales, y la estabilidad de las relaciones jurídicas, con mayor razón en un sistema colectivo y multilateral cuya compleja unidad y coherencia interna deben mantenerse. Las sentencias convencionales producen el efecto de cosa juzgada (*res iudicata*), pero su eficacia no se agota en ellas, poseen *res interpretata*.

El carácter vinculante de las sentencias de los tribunales constitucionales deriva de que son los intérpretes supremos de sus constituciones, y lo mismo ocurre con las cortes que nos ocupan y sus sistemas convencionales. Es pues razonable extender la eficacia de sus sentencias. El artículo 61.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (LOTC) dice al regular con carácter general todos los conflictos de competencias: “[...] la de-

cisión del Tribunal Constitucional *vinculará* a todos los poderes públicos y tendrá *plenos efectos* frente a todos” (cursivas añadidas). Se inspira en el artículo 31.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Otro tanto establece el artículo 38.1 de la LOTC, que abre la puerta de la regulación de los procedimientos de inconstitucionalidad: “[...] las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, *vincularán* a todos los poderes públicos y producirán *efectos generales* [...]” (cursivas añadidas). Esta eficacia general se justifica en derecho procesal constitucional por la condición de su autor como “intérprete supremo” de la Constitución (art. 1.1 LOTC).

Pero igualmente, la competencia del TEDH se extiende a todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio y de sus protocolos (art. 32 CEDH). La posición y razón de decidir son, pues, las mismas: el TEDH es el intérprete supremo de los derechos del Convenio y, por ello, sus interpretaciones deben ser vinculantes. La vinculación se predica no solo de la parte dispositiva de las sentencias, sino de toda la motivación y en cualquier tipo de procesos, lo relevante son las razones, la interpretación de las normas y el discurso. La eficacia correctora y modificativa de la jurisprudencia ordinaria que poseen las sentencias constitucionales, y reconocen expresamente las leyes, debe predicarse también de las convencionales.

Con frecuencia, las sentencias del TEDH dejan un margen de apreciación nacional a sus exégesis de los derechos. Cumplir las sentencias europeas es una actividad cognitiva y no solo volitiva y caben diferentes implementaciones. Podíamos quizás hablar de escalas en la intensidad de la vinculación para los diferentes poderes. Podría ser distinta la vinculación para el legislador que para los órganos judiciales. Para los órganos judiciales la vinculación es muy intensa, porque su función es interpretativa y aplicativa de los derechos, y en esa labor concurren con el TEDH y sus exégesis gozan de una mayor autoridad conforme a la lógica de la subsidiariedad. En relación con el legislador democrático, la vinculación parece menos intensa, porque toda ley posee una amplia libertad de configuración normativa y existe un margen de apreciación nacional, al menos en algunos derechos no abso-

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

lutos. Debe reconocerse una deferencia. El CEDH debe interpretarse como un marco de coincidencias, no como una legislación uniforme. ¿Hay también diferencias respecto del legislador en relación con el *poder de reforma constitucional*? No en apariencia. El TEDH revisa las normas internas con relativa indiferencia hacia su rango. Pero en varios países existen serios casos de discrepancias e inaplicaciones de las sentencias del TEDH cuando sus decisiones afectan a normas constitucionales (en particular en Rusia). Un tema muy delicado.

El valor de precedente. ¿Está el TEDH vinculado por sus propios precedentes? La respuesta debe ser afirmativa, como en cualquier jurisprudencia *tout court*, concluyen García Roca y Nogueira. Un tribunal que no se sintiera vinculado por su jurisprudencia y no respetara sus precedentes, conforme a la lógica *stare decisis*, no sería un tribunal, y violaría el derecho de los justiciables a una aplicación igualitaria de las leyes. Existiría la seria amenaza de que no fuera siquiera un juez imparcial en los términos del artículo 6 del CEDH. Su capacidad suasoria y autoridad exegética vendrían seriamente deterioradas. Otra cosa distinta es que esa vinculación no sea absoluta y quepa cambiar el precedente con voluntad de permanencia. Sin embargo, es algo que no ocurre a menudo. Por otro lado, es habitual distinguir los hechos del caso de los enjuiciados en el precedente. La confusión entre una y otra cosa ha llevado a que se haya podido decir que el TEDH no está vinculado a sus propios precedentes. Pero sí debería estarlo en el sentido estricto —y no absoluto— que se ha expuesto. Avanzar de un caso similar a otro similar es la lógica de cualquier jurisprudencia y, en particular, del Sistema Europeo como forma de creación del derecho. No solo cabe hablar hoy de precedentes y *stare decisis* en el *common law*. ¿Qué otra cosa son los famosos *leading cases* o los *pilot judgments* —a los que luego nos referiremos— o incluso los asuntos calificados como *case reports* por su nivel de importancia? Pero no solo ocurre en estos supuestos, aunque en ellos tal eficacia lógica resulte manifiesta. Mencionemos la reciente sentencia en el caso *N.D. y N. T. vs. España*, de 2017,¹¹ sobre devoluciones en caliente de extranjeros

¹¹ TEDH. *N.D. y N. T. vs. España*, sentencia de 3 de octubre de 2017 (Req. núms. 8675/15 et 8697/15).

en frontera, que aplica el aviso que supuso *Hirsi Jamaa y otros vs. Italia*, de 2012.¹²

El precedente es una manifestación de la autoridad interpretativa del TEDH. La idea deriva de la lógica *stare decisis*, mantenerse en las cosas decididas y acatarlas. Una sentencia que vincula con su jurisprudencia a las futuras. La existencia de una interpretación suprema del CEDH demanda reconocer una especial autoridad a sus exégesis: un tribunal superior, con mayor autoridad, impone su decisión a los inferiores. Pero el trabajo en red matiza estas afirmaciones, puesto que la interpretación de los derechos europeos rara vez concluye en una única decisión. Es un debate permanente ante la constante variación de los contextos: las diferencias nacionales en espacios muy amplios, los cambios culturales, las innovaciones tecnológicas. Por eso los tribunales nacionales pueden matizar o discutir los precedentes convencionales, pero deben, eso sí, acatarlos.

Distinguiendo o limitando un precedente. Los precedentes se aplican con dos técnicas, sea bien distinguiendo (*distinguishing*) o limitando (*limiting*), recuerdan García Roca y Nogueira. Cabe distinguir los hechos de un caso respecto de los del precedente. El TEDH lo hace a menudo. Véase, por ejemplo, el caso *Muñoz Díaz vs. España*,¹³ sobre los efectos civiles del matrimonio gitano y las pensiones de la seguridad social. Es asimismo posible matizar y limitar el alcance de una jurisprudencia a la luz de casos posteriores, como es inherente a toda buena jurisprudencia.

Revocación del precedente. El transcurso del tiempo y el cambio de los contextos culturales son una sólida razón para cambiar de jurisprudencia. Un precedente siempre puede reconsiderarse por distintas razones en virtud de cambios normativos, de evoluciones culturales o tecnológicas. Así ocurrió con el acceso de los transexuales al matrimonio en el caso *Christine Good-*

¹² TEDH. *Hirsi Jamaa y otros vs. Italia*, sentencia (GS) de 23 de febrero de 2012 (Req. núm. 27765/09).

¹³ TEDH. *Muñoz Díaz vs. España*, sentencia de 8 de diciembre de 2009 (Req. núm. 49151/07).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

win vs. Reino Unido,¹⁴ donde se produjo un giro de 180 grados en la jurisprudencia y un cambio de criterio.

¿Cómo se hace efectiva esa vinculación? En teoría, mediante los mecanismos dispuestos en el artículo 46 de la Constitución española para la ejecución de sentencias “*binding force and execution of judgments*”, el propio Convenio advierte que la ejecución forzosa es una sanción de la fuerza vinculante. Pero estos instrumentos apenas se usan, como se expondrá después.

En cambio, de forma habitual, el propio TEDH puede ser garante de su doctrina a través de un “segundo amparo europeo” en ejecución de sentencia. El incumplimiento de la jurisprudencia del TEDH¹⁵ podría ser invocado como lesión del derecho al proceso debido por la parte a la que se genere una indefensión. Es algo análogo a lo que con frecuencia acaece ante las jurisdicciones constitucionales.

La secuencia de sentencias derivadas del cumplimiento del caso *Hirst vs. Reino Unido (núm. 2)*,¹⁶ que luego estudiaremos, ilustra que el TEDH puede intentar mantener sus precedentes y doctrina en sentencias posteriores. Ciertamente, el TEDH puede presionar a un legislador nacional perezoso, pero la situación no es nada fácil, si realmente el Estado condenado no quiere cumplir de forma adecuada por resistencias políticas, como ilustra la lentísima y práctica inaplicación del estándar *Hirst* por el Reino Unido. Sobre todo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa (CdM) debe hacer efectiva la vinculación a las sentencias del TEDH y velar por la supervisión de la ejecución de las sentencias, como más adelante daremos cumplida muestra.

No obstante, finalmente pero no en importancia, la mayoría de los Estados parte cumplen voluntariamente y en tiempo la inmensa mayoría de las sentencias del TEDH, sin necesidad de sanciones. Este cumplimiento espontáneo del derecho ratifica

¹⁴ TEDH. *Christine Goodwin vs. el Reino Unido*, sentencia de 11 de julio de 2002 (Req. núm. 28957/95).

¹⁵ Véase Ayala Corao, Carlos y Canosa, Raúl, “El incumplimiento de las sentencias internacionales: problemas políticos y jurídicos”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 269-312.

¹⁶ TEDH. *Hirst vs. Reino Unido (núm. 2)*, *cit.*

la conciencia de su vinculación por parte de sus principales destinatarios. Hasta aquí las elaboraciones de García Roca y Nogueira.

4. MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL Y DEFERENCIA DIPLOMÁTICA¹⁷

La intensa eficacia general y *erga omnes* de la cosa interpretada, el valor de precedente y la interpretación vinculante que se predica de las sentencias del TEDH, que acabamos de exponer, se ve amortiguada o contrapesada por la doctrina europea del margen de apreciación nacional, con el fin de alcanzar un razonable equilibrio. La idea del margen permite al TEDH practicar una diplomática deferencia con las autoridades internas, restringiendo el enjuiciamiento europeo y el habitual alcance del principio de proporcionalidad ante ciertos casos especialmente sensibles a las opiniones públicas nacionales, o en cuestiones muy complejas y delicadas, cuando no exista todavía un consenso europeo, un *common-background*: una base normativa o regulación suficientemente compartida. Cabe pensar igualmente en un margen en el cumplimiento diferenciado de las sentencias europeas, de forma diversa en cada ordenamiento, allí donde los estándares europeos dejen un espacio de maniobra o discrecionalidad estatal en su desarrollo como frecuentemente ocurre.

El margen de apreciación nacional es un criterio frecuente de decisión en Estrasburgo, pero produce inseguridad jurídica, pues permite una gran discrecionalidad. Desde una perspectiva científica no es una verdadera “doctrina”, no existen unos estándares generales que garanticen la previsibilidad de las decisiones, según concluye García Roca y los estudios que en su monografía se citan. No vale como una advertencia a los Estados, para que sepan a qué atenerse respecto del grado de discrecionalidad del que gozan en sus decisiones. Es un criterio de decisión flexible y pragmático: la justicia del pretor internacional.

¹⁷ En este apartado recordamos las ideas de García Roca, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, 2010.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

Pero si no nos desentendemos de un imprescindible realismo en materia de garantías, muy necesario en una jurisdicción internacional fundada en el consentimiento de los Estados —siempre frágil y delicado—, la herramienta del margen parece necesaria en el actual estadio de la integración europea. Se funda en un razonable entendimiento del principio de subsidiariedad que comporta el mantenimiento de cierta autonomía en cada comunidad. El Convenio no es una declaración de derechos de un Estado federal, sino una garantía internacional de mínimos. Desde esta perspectiva pluralista, su empleo está a veces provisto de equidad, satisface una justicia del caso y permite mantener unidos en el Sistema Europeo a Estados muy diferentes a la hora de decantar estándares comunes y darles cumplimiento. Auspicia su uso el fuerte pluralismo —político, cultural, religioso, lingüístico— de los pueblos que integran Europa, que no parece exista con una magnitud análoga en Iberoamérica. En casos sensibles y difíciles, el margen permite una diplomática prudencia, típica de cualquier *iuris prudentia* y con mayor razón si es internacional. Sin embargo, en otras ocasiones, de verdaderas malas prácticas, produce la sensación de echar balones fuera del campo y limitar innecesariamente el juego garantista de la jurisdicción europea. La efectividad de los derechos individuales y de los grupos debería prevalecer sobre el margen.

Tal vez hay que buscar la respuesta no en abstracto, sino en cada caso concreto. El margen es una herramienta dotada de una acusada dependencia del contexto y los europeos no hemos superado aún ese estadio ni tiene visos de hacerse pronto. Supone una ponderación realista y prudente de ingredientes de difícil compatibilidad y de cuasi imposible definición. Entre ellos, la naturaleza de cada derecho, pues no cabe en derechos absolutos y en un círculo interno de derechos difícilmente restringibles. La gravedad de la lesión que la víctima aduce. Las circunstancias políticas e históricas de la conformación estatal de cada país y las sensibilidades nacionales que de ellas derivan e influyen en ciertas regulaciones. El grado de asentamiento de la democracia representativa y el Estado de derecho. Sobre todo, la ausencia del sólido fundamento que entraña el consenso europeo que permite adoptar una base normativa común y, por el contrario, cuya ausencia obliga a mantener diferencias en las regulaciones internas

de una cincuentena de Estados hartos diferentes, por más que esas diferencias puedan percibirse como transitorias y a veces desaparecan con el tiempo.

Esta acusada dependencia del caso podría venir menguada en la medida en que el amparo europeo continúe objetivándose, atienda prevalentemente a las deficiencias estructurales, y todo ello le permita cumplir una verdadera función armonizadora por vía interpretativa de los derechos convencionales. Pero, por otra parte, lo que sea el contenido de un derecho no puede juzgarse en abstracto, omitiendo los marcos culturales y económicos que lo circundan. Sin embargo, la doctrina científica debería contribuir a resolver el problema, desagregando analíticamente los ingredientes del margen, sostiene García Roca, para sugerir recomendaciones que permitan disciplinar su aplicación, proponiendo convenciones que la jurisprudencia europea acabe por asumir. Se trata de desbrozar en qué ocasiones y derechos el TEDH debe contenerse y practicar la deferencia respecto de las autoridades domésticas y en cuáles, por el contrario, debe armonizar un entendimiento común del derecho. Pero no es nada sencillo hacerlo de forma apriorística en vez de caso a caso.

Hemos creado lentamente un creciente “espacio convencional europeo de decisión” sobre derechos y de garantía colectiva de los mismos. Aunque no abarque todos los derechos que las tradiciones constitucionales recogen, pues los derechos sociales siguen siendo una grave laguna, y ni siquiera agote todos los contenidos de los derechos garantizados, que quedan para las regulaciones estatales. Pero ya existe una teoría europea de los derechos fundamentales y un nuevo derecho común. Mas no debe ser un derecho único, como tampoco lo fue nunca el derecho común medieval creado en las universidades italianas. La situación debe comprenderse desde la idea de pluralismo constitucional. El margen de apreciación nacional puede verse como un límite a la constante y progresiva expansión del Convenio Europeo y a la expansiva eficacia de las sentencias y exégesis del TEDH.

Un límite sometido, a su vez, a otros no menos razonables “límites a los límites”. El margen debería ser mínimo y necesitado de una motivación expresa y reforzada. Su aplicación debe estar centrada en algunos derechos que no posean carácter absoluto

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

y se encuentren ubicados en un círculo externo como reconoce el TEDH. La aplicación del margen debería venir fundada en las distintas realidades sociales, algo consustancial a la que es una protección internacional y, por ello, subsidiaria de la nacional. Pero no en obstáculos fácticos, henchidos del nacionalismo de algunos Estados que redunden en obstáculos al cumplimiento de los estándares comunes e inadmisibles violaciones de derechos de las personas. El Tribunal Europeo se legitima en la salvaguardia de los derechos de cada justiciable. El margen no puede comprenderse como una patente de corso para excluir a los Estados soberanos de todo control jurisdiccional en sus excesos, cual si fuera una inmunidad jurisdiccional. Los nacionalismos impiden o dificultan construir Europa y la protección internacional de los derechos. Empero, el margen debe aplicarse en cuestiones políticamente muy sensibles para las respectivas comunidades nacionales y aún no cubiertas por el consenso europeo. La intensidad del enjuiciamiento podrá entonces modularse con prudencia diplomática, para no crear más problemas que los que se puedan arreglar. Es entonces, pero solo entonces, una buena práctica.

Mas —como veremos— la tutela de los derechos humanos no es ya un huerto cerrado en manos de la soberanía estatal en el sistema del Convenio; los avances jurisprudenciales en materia de *restitutio in integrum* hacen que tienda a menguar el alcance del margen.

Estas consideraciones sobre el margen y la integración europea a través de derechos pueden resultar acrecentadas como consecuencia de la intersección entre el ordenamiento que emana del CEDH y el ordenamiento de la Unión Europea, tras dotarse a CDFUE, aprobada en Niza, del valor jurídico de los tratados en la reforma de Lisboa. Unas circunstancias que sientan pasarelas entre ambos ordenamientos. La primacía del derecho comunitario deberá provocar, antes o después, que las lógicas de la subsidiariedad y del margen, sin desaparecer, vengán progresivamente aminoradas en provecho de la integración europea a través de derechos en el ámbito de ambas organizaciones. Pero, por el momento, el Tribunal de Justicia ha detenido el proceso de adhesión de la Unión al Convenio y ha puesto las cosas muy difíciles.

5. MEDIDAS DE REPARACIÓN¹⁸

El cumplimiento —y acatamiento— de las sentencias del TEDH debe hacerse de buena fe, y el Estado condenado no puede aducir cuestiones de orden interno para dejar de cumplirlas, según recuerdan Saavedra, Cano y Hernández. Una vez establecida la responsabilidad internacional de un Estado, consecuencia de la violación de una norma internacional, surge el deber de reparar el daño causado. Una de las principales diferencias entre el TEDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) radica en las medidas de reparación que suelen imponer, mucho más amplias y pormenorizadas en Iberoamérica, pese a que ciertas intersecciones comienzan a producirse. El Sistema Europeo se funda en la confianza en los Estados para el cumplimiento, por contrapartida, es mayor el grado de desconfianza y correlativo activismo de la Corte Interamericana para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Desde esta perspectiva, ambos sistemas de protección han diseñado mecanismos diferentes para la supervisión del cumplimiento de sus sentencias. Mientras que en el Sistema Europeo dicha función se ejerce por un órgano político como es el CdM, en el Sistema Interamericano asume esa función la propia Corte Interamericana, siguiendo un modelo jurisdiccional. No obstante, ambos modelos, muy diversos en el diseño inicial, tienden igualmente hoy a encontrarse y puede concluirse que se están aproximando. Una importante conclusión del estudio que reseñamos.

El Sistema Europeo ha transitado desde dictarse primero unas originarias “sentencias de comprobación” a imponerse tan solo una “satisfacción equitativa”, hasta llegar finalmente a sen-

¹⁸ En este apartado, seguimos las elaboraciones de Saavedra Alessandri, Pablo, Cano Palomares, Guillen y Hernández Ramos, Mario, “Reparación y supervisión de sentencias”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 211-268. Un trabajo empírico que entraña un serio esfuerzo por sistematizar y divulgar las buenas prácticas en esta materia seguidas por el TEDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en unas cuestiones hasta ahora muy insuficientemente estudiadas por la doctrina científica. Conviene subrayar la originalidad de la investigación.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

tencias “de plena jurisdicción”. Una clara evolución en la interpretación del artículo 41 del CEDH. Pero la naturaleza originariamente declarativa de las sentencias europeas tiene reflejo en el procedimiento de supervisión de la ejecución, que recae en un órgano político como es el CdM.

La obligación de ejecutar las sentencias deriva de la responsabilidad que los Estados parte tienen al no cumplir con las obligaciones que impone el artículo 1 del CEDH: asegurar a todas las personas bajo su jurisdicción el disfrute de los derechos reconocidos. Si un Estado es condenado, debe reparar el daño causado a la víctima, terminar con la violación y evitar que se repita. La satisfacción de estas obligaciones puede ser impuesta por el TEDH de diferentes maneras que los autores que seguimos analizan por separado.

La compensación, indemnización o satisfacción equitativa.

Las sentencias estimatorias, en la mayoría de los casos, establecen la obligación del Estado de pagar al demandante una “satisfacción equitativa” en concepto de daños materiales y morales (art. 41 CEDH). El daño material cubre tanto el daño emergente como el lucro cesante, pero el demandante debe probar la existencia de un vínculo causal y cuantificar el daño. El daño moral repara los sufrimientos ocasionados y se fija siguiendo criterios de equidad.

Es manifiesto que la satisfacción equitativa fue concebida en el Convenio como algo subsidiario, según refleja claramente el tenor literal del artículo 41 del CEDH, “si el derecho interno de la Alta Parte Contratante *solo permite de manera imperfecta* reparar las consecuencias de dicha violación” (cursivas añadidas). Sin embargo, la práctica del TEDH, durante muchísimos años, consistió en limitarse a hacer de esta casi la única reparación. Si bien el Tribunal se reservó la posibilidad de considerar que la sentencia declaratoria es en sí misma una satisfacción equitativa y no procede conceder una reparación pecuniaria.

El pago de la satisfacción equitativa es la reparación menos problemática¹⁹ —recuerdan Saavedra, Cano y Hernández— aun-

¹⁹ Informe CDDH, de 11 de diciembre de 2015, sobre el futuro a largo plazo del sistema del CEDH, párr. 151.

que puede que no sea la más efectiva y a veces salga barato a algunos Estados pagar y continuar violando ciertos derechos.

Los problemas más frecuentes han sido recogidos en un documento del CdM de 2008:²⁰ la determinación del beneficiario, el lugar, la forma, la divisa, el plazo, los intereses de demora, la posibilidad del embargo y el pago de impuestos sobre la cantidad concedida. Recientemente, el CdM ha admitido la posibilidad de compensar esta satisfacción con deudas preexistentes en el caso *Del Río Prada vs. España* de 2013,²¹ donde se compensó la indemnización con la deuda que la demandante, condenada por terrorismo, había contraído por la responsabilidad civil derivada de sus delitos y de la que el Estado era responsable.

El pago debe hacerse en el plazo de tres meses desde que la sentencia adquiere firmeza. Las últimas estadísticas del CdM de 2015 revelan que es mayoritario, el impago es la excepción, concluyen los autores. El pago se produce en 78 % de los casos: 956 en un total de 1231. Aunque el número de casos respecto de los cuales los Estados no habían remitido todavía información era de 990. Una cifra oculta que aminora esta conclusión. El pago puede verse obstaculizado por motivos políticos en conflictos especialmente sensibles a las opiniones públicas. Los casos se conocen como “*pockets of resistance*”. Sirva como evidencia el caso interestatal *Chipre vs. Turquía*.²² Turquía no ha pagado 90 millones de euros a Chipre por concepto de daños morales por las desapariciones de greco-chipriotas a raíz del conflicto armado de Chipre del Norte, y por las condiciones de vida de los greco-chipriotas en la región de Karpas, que debía repartirse entre las víctimas.²³ Otro ejemplo es el caso *Catan y otros vs. Moldavia y Rusia*,²⁴

²⁰ Comité de Ministros (CdM), *Monitoring of the payment of sums awarded by way of just satisfaction: an overview of the Committee of Ministers' present practice*, CM/Inf/DH(2008)7 final

²¹ TEDH. *Del Río Prada vs. España*, sentencia (GS) de 21 de octubre de 2013 (Req. núm. 42750/09).

²² TEDH. *Chipre vs. Turquía*, sentencia (GS) de 12 de mayo de 2014 (Req. núm. 25781/94).

²³ Decisiones del CdM de junio y septiembre de 2015.

²⁴ TEDH. *Catan y otros vs. Moldavia y Rusia*, sentencia (GS) de 19 de octubre de 2012 (Reqs. núms. 43370/04, 8252/05 y 18454/06).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

sobre el cierre de escuelas que utilizaban el alfabeto latino en la región del Transniéster, controlada por Rusia. El CdM ya ha adoptado dos resoluciones interinas recordando el carácter incondicional de la obligación del Estado de pagar la satisfacción equitativa.

Medidas individuales de reparación. La jurisprudencia del propio TEDH (caso *Scozzari y Giunta vs. Italia*)²⁵ y la práctica del CdM reconocen que una sentencia condenatoria genera a los Estados la obligación de adoptar medidas de reparación de distinta naturaleza (art. 46.1 CEDH). Saavedra, Cano y Hernández las sistematizan y estudian. Primero, las “medidas individuales” que sean necesarias para que la violación cese y reparar todas las consecuencias dañinas: la llamada “*restitutio in integrum*”. Una técnica que igualmente existe en las sentencias constitucionales de amparo y tiene allí origen en la jurisdicción contencioso administrativa. Segundo, la obligación de adoptar “medidas generales”, para prevenir que una violación similar vuelva a darse y poner fin a las lesiones continuas. Ambas suelen indicarse en la fundamentación de las sentencias o, de manera excepcional, en el fallo o parte dispositiva, o bien, son exigidas posteriormente en el marco del procedimiento de supervisión. Curiosamente, la técnica en derecho procesal constitucional es contraria al derecho convencional y las medidas de restablecimiento deben indicarse en el fallo o por remisión a un fundamento jurídico. Una técnica que nos parece más precisa.

Las medidas individuales permiten que cese la violación y sus efectos, y persiguen la reparación integral de los efectos de la violación en la medida de lo posible. El ejemplo típico es la puesta en libertad de personas que se encuentran detenidas de manera ilegal o arbitraria (art. 5 CEDH), o que cumplen una condena contraria a un derecho del Convenio. El propio TEDH puede exigir la obligación de poner en libertad al demandante (caso *Assanidzé vs. Georgia*; caso *Ilaşcu y otros vs. Moldavia y Rusia*; caso *Fatullayev vs. Azerbaijan*; caso *Del Río Prada vs. España*).²⁶ Algu-

²⁵ TEDH. *Scozzari y Giunta vs. Italia*, sentencia de 13 de julio de 2000 (Reqs. núms. 39221/98 y 41963/98), párr. 249.

²⁶ TEDH. *Assanidzé vs. Georgia*, sentencia de 8 de abril de 2004 (Req. núm. 71503/01); *Ilaşcu y otros vs. Moldavia y Rusia*, sentencia de 8 de julio de

nos Estados han cumplido de manera escrupulosa esta obligación y en un plazo muy corto: al día siguiente de la publicación de las sentencias de los casos *Assanidzé* y *Del Río Prada*. Otros lo han hecho de manera más tardía: casi un año en *Fatullayev* y casi tres años en *Ilaşcu*, lo que desencadenó varias advertencias por parte del CdM en forma de resoluciones provisionales, y hasta una nueva sentencia condenatoria contra Rusia. Pero es evidente que la lógica de la medida de reparación y la naturaleza irreparable del derecho de libertad personal demandan su inmediatez para que sea realmente efectiva. Cualquier dilación es gravísima y los Estados deben advertir esto.

Una segunda muestra de otra herramienta al servicio de la *restitutio in integrum* es la reapertura de los procedimientos judiciales. El CdM, en su Recomendación R (2000) 2, de 19 de enero de 2000, invitó a los Estados miembros a introducir mecanismos para el reexamen o reapertura de procedimientos judiciales: cuando existan consecuencias negativas que no puedan ser reparadas mediante una compensación sustitutoria; si la sentencia del TEDH concluye que la decisión interna fue contraria al CEDH en cuanto al fondo, o reconoce una violación de garantías procesales de tal gravedad que se pone en cuestión el mismo resultado del proceso. La recomendación va dirigida principalmente a los procesos penales, pero otros tipos de procesos —civiles, administrativos, sociales— no quedan excluidos. El CdM no recomienda la reapertura automática y de oficio del proceso, sino que —de forma matizada— reconoce el derecho de la víctima a solicitar la reapertura del proceso. Una ponderación del órgano judicial interno, contemplando los derechos de terceros, se hace precisa y así se ha advertido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo español con razones que estimamos tienen validez universal.

El TEDH ha reconocido que aunque no existe un consenso entre los Estados en cuanto a las modalidades de reapertura, en particular respecto de los procesos civiles, esta recomendación constituye el camino a seguir, y es “la medida más eficaz, si no la

2004 (Req. núm. 48787/99); *Fatullayev vs. Azerbaijan*, sentencia de 22 de abril de 2010 (Req. núm. 40984/07), y *Del Río Prada vs. España*, *cit.*

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

única, para lograr la *restitutio in integrum*".²⁷ El TEDH a veces incluye un mandato de reapertura del procedimiento a instancias de la víctima en la fundamentación de sentencias que declaran la violación del artículo 6 del CEDH. Pero no en el fallo, salvo contadas excepciones.²⁸ Se conoce como "*cláusula Gençel/Öcalan*", ya que fue utilizada por primera vez en las sentencias de dichos casos.²⁹

Igualmente, el CdM permite que el demandante solicite la reapertura en fase de supervisión. En ocasiones, el Comité se ha contentado con constatar la existencia de un mecanismo para la reapertura, dando la supervisión por cerrada sin esperar a conocer el resultado (*VGT vs. Suiza núm. 2*),³⁰ o al menos a que los demandantes la hubieran solicitado (*Agnelet vs. Francia*).³¹ En otros supuestos, espera hasta que las autoridades judiciales se hayan pronunciado sobre el fondo, bien ordenando la reapertura o un nuevo proceso,³² bien rechazando la posibilidad.³³

El Comité puede exigir la cancelación de los antecedentes penales, especialmente cuando la violación no es de tipo procesal sino sustantiva. Así ocurrió en una condena que atentaba contra la libertad de expresión (*Incal vs. Turquía y Gözel y Özer vs. Turquía*).³⁴

²⁷ TEDH. *Bochan vs. Ucrania* (núm. 2), sentencia de 5 de febrero de 2015 (Req. núm. 22251/08), párr. 58.

²⁸ TEDH. *Claes vs. Bélgica*, sentencia de 10 de enero de 2013 (Req. núm. 43418/09).

²⁹ TEDH. *Gençel vs. Turquía*, sentencia de 23 de octubre de 2003 (Req. núm. 53431/99), y *Öcalan vs. Turquía*, sentencia de 12 de mayo de 2005 (Req. núm. 46221/99).

³⁰ TEDH. *VGT vs. Suiza* (núm. 2), sentencia (GS) de 30 de junio de 2009 (Req. núm. 32772/02).

³¹ TEDH. *Agnelet vs. Francia*, sentencia de 10 de enero de 2013 (Req. núm. 61198/08).

³² CdM. Resolución final en el Caso *El Haski vs. Bélgica*, de 25 de septiembre de 2012.

³³ CdM. Resolución final en el caso *Öcalan vs. Turquía*, de 2007.

³⁴ TEDH. *Incal vs. Turquía*, sentencia de 9 de junio de 1998 (41/1997/825/1031), y *Gözel y Özer vs. Turquía*, sentencia de 6 de julio de 2010 (Req. núms. 43453/04 y 31098/05). Asimismo, CdM. Decisión de 5 de junio de 2014.

Otro tipo de medida consiste en exigir nuevas investigaciones en casos de violaciones procesales del derecho a la vida o de malos tratos contrarios al Convenio (arts. 2 y 3 CEDH), si no hubo una investigación suficiente, independiente y efectiva. En los últimos años puede apreciarse un mayor activismo, sobre todo en casos de graves violaciones del derecho a la vida. Existen ejemplos en desapariciones y bombardeos de civiles en Rusia y Turquía: los casos *Abuyeva y otros vs. Rusia*, *Abakarova vs. Rusia*, *Aslakhanova y otros vs. Rusia*, y *Benzer y otros vs. Turquía*.³⁵ También para identificar y perseguir a los responsables de un bombardeo con víctimas civiles: caso *Benzer vs. Turquía*.³⁶ La reparación no incluye que la nueva investigación concluya con la condena de una persona, ya que se trata de una obligación de medios y no de resultado.³⁷

Los órganos de Estrasburgo han sugerido en ocasiones el establecimiento de mecanismos alternativos a los judiciales para el establecimiento de la verdad, como pueden ser comisiones parlamentarias de investigación o el reconocimiento público de responsabilidad y la petición de disculpas por parte del Estado (*Benzer y otros vs. Turquía* o *Abakarova vs. Rusia*).³⁸

En relación con las sentencias que declaran la violación del artículo 3 o del artículo 8 del CEDH por el riesgo de expulsión o la situación irregular de un ciudadano extranjero, el TEDH suele exigir el levantamiento de la orden de expulsión (caso *Saadi vs. Italia*),³⁹ o la concesión de un permiso de residencia temporal

³⁵ TEDH. *Abuyeva y otros vs. Rusia*, sentencia de 2 de diciembre de 2010 (Req. núm. 27065/05); *Abakarova vs. Rusia*, sentencia de 15 de octubre de 2015 (Req. núm. 16664/07); *Aslakhanova y otros vs. Rusia*, sentencia de 18 de diciembre de 2012 (Reqs. núms. 2944/06 and 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), y *Benzer y otros vs. Turquía*, sentencia de 12 de noviembre de 2013 (Req. núm. 23502/06).

³⁶ TEDH. *Benzer y otros vs. Turquía*, *cit.*

³⁷ CdM. Resolución final en el caso *Shchukin vs. Chipre*, de 2014 y *Finucane vs. Reino Unido*.

³⁸ TEDH. *Benzer y otros vs. Turquía*, *cit.*, con ejecución pendiente ante el CdM, y *Abakarova vs. Rusia*, *cit.*, párr. 112.

³⁹ TEDH. *Saadi vs. Italia*, sentencia (GS) de 28 de febrero de 2008 (Req. núm. 37201/06).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

(caso *Jeunesse vs. Países Bajos*).⁴⁰ En el caso *A.C. y otros vs. España* — sujeto en la actualidad a supervisión reforzada—, el Tribunal ordenó que los saharauis solicitantes de asilo permanecieran en el país hasta que sus demandas fueran examinadas por los órganos judiciales, sin que pudieran ser expulsados durante el procedimiento.⁴¹

Finalmente, entre otras muchas medidas individuales, Saavedra, Cano y Hernández mencionan las siguientes. La obligación de acelerar un procedimiento judicial en caso de dilaciones indebidas y tras la declaración de violación del artículo 6 del CEDH o de las obligaciones procesales derivadas del artículo 2 del CEDH (caso *McCaughy y otros vs. Reino Unido*).⁴² El restablecimiento de contactos entre familiares en casos de ruptura de la vida familiar en vulneración del artículo 8 del CEDH (caso *Amanalachioi vs. Rumanía*; *sensu contrario* caso *K.A.B. vs. España*, por las dificultades del restablecimiento del contacto padre-hijo debido al paso del tiempo).⁴³ La mejora de las condiciones de detención de un recluso o la garantía de un tratamiento médico adecuado (caso *Amirov vs. Rusia*).⁴⁴ La restitución de una propiedad tras una expropiación ilegal (caso *Papamichalopoulos y otros vs. Grecia* o caso *Brumarescu vs. Rumanía*; *a contrario* en caso de expropiaciones legales, caso *Ex Rey de Grecia y otros vs. Grecia*).⁴⁵ La reincorporación con efectos retroactivos de una funcionaria cuyo cese fue declarado contrario a la libertad de expresión (caso *Vogt*

⁴⁰ TEDH. *Jeunesse vs. Países Bajos*, sentencia (GS) de 3 de octubre de 2014 (Req. núm. 12738/10).

⁴¹ TEDH. *A.C. y otros vs. España*, sentencia de 22 de abril de 2014 (Req. núm. 6528/11).

⁴² TEDH. *McCaughy y otros vs. Reino Unido*, sentencia de 16 de octubre de 2013 (Req. núm. 43098/09).

⁴³ TEDH. *Amanalachioi vs. Rumanía*, sentencia de 26 de mayo de 2009 (Req. núm. 4023/04), y *K.A.B. Vs. España*, sentencia de 10 de abril de 2012 (Req. núm. 59819/08).

⁴⁴ TEDH. *Amirov vs. Rusia*, sentencia de 27 de noviembre de 2014 (Req. núm. 51857/13).

⁴⁵ TEDH. *Papamichalopoulos y otros vs. Grecia*, sentencia de 31 de octubre de 1995 (Req. núm. 14556/89); TEDH. *Brumarescu vs. Rumanía*, sentencia de 23 de enero de 2001 (Req. núm. 28342/95), y *Ex Rey de Grecia y otros vs. Grecia*, sentencia de 23 de noviembre de 2000 (Req. núm. 25701/94),

vs. *Alemania*).⁴⁶ La reintegración de un juez del Tribunal Supremo cuyo despido disciplinario fue estimado lesivo de los artículos 6 y 8 del CEDH (caso *Oleksandr Volkov vs. Ucrania*).⁴⁷ El cese de la contaminación acústica que lesionaba la vida privada y familiar del demandante en su domicilio (caso *Martínez Martínez vs. España*).⁴⁸

En resumen, el escenario de las reparaciones ha evolucionado en el TEDH y el actual elenco de medidas que pueden adoptarse según los supuestos es amplio y variado. Acaso no sean ya tan distintas de las adoptadas por la Corte Interamericana, muy imaginativa en este tema, aunque desde luego no sean tan frecuentes, numerosas ni intensas. El TEDH tiende a ser más prudente y menos activista. La original conclusión que se extrae del trabajo de Saavedra, Cano y Hernández nos parece que no será tan conocida por quienes no se encuentren plenamente familiarizados con la jurisprudencia europea e interamericana.

Medidas generales: garantías de no repetición. Tienen como finalidad prevenir violaciones similares y poner fin a violaciones continuas del Convenio. Por su naturaleza “preventiva” pueden catalogarse como garantías de no repetición. Su importancia es capital para la eficacia del sistema, ya que, respondiendo a la lógica del principio de subsidiariedad, dan ocasión a las autoridades nacionales para impedir o reparar lesiones de derechos y, al mismo tiempo, son un medio efectivo para reducir la carga de trabajo del TEDH. Los autores que reseñamos sistematizan de nuevo una tipología de medidas.

Publicación y difusión de la sentencia. Es la medida más sencilla. Suele incluirse en todos los informes de ejecución la publicación y difusión de la sentencia condenatoria en boletines oficiales o sitios web, mediante una traducción a la lengua oficial del Estado condenado.

⁴⁶ TEDH. *Vogt vs. Alemania*, sentencia (GS) de 2 de septiembre de 1996 (Req. núm. 17851/91).

⁴⁷ TEDH. *Oleksandr Volkov vs. Ucrania*, sentencia de 9 de enero de 2013 (Req. núm. 21722/11).

⁴⁸ TEDH. *Martínez Martínez vs. España*, sentencia de 18 de octubre de 2011 (Req. núm. 21532/08), pendiente de ejecución ante el CdM.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

El efecto directo de la jurisprudencia europea. La jurisprudencia del TEDH es de aplicación directa y obliga a una interpretación conforme del derecho interno con los estándares convencionales, así como a la inaplicación de las leyes y las doctrinas jurisprudenciales que los contravengan. Este efecto directo ha sido incluso citado para prevenir nuevas violaciones en la supervisión de varias sentencias: resoluciones finales e informes de ejecución en los casos *Gatt vs. Malta*; *Castells vs. España*, y *Del Río Prada vs. España*,⁴⁹ respecto de los efectos *erga omnes* de la sentencia para todos los condenados afectados por la doctrina *Parot*.

Reformas constitucionales. Cuando la violación del CEDH tiene su origen directo en una norma de rango constitucional, la ejecución de la sentencia reclama reformas constitucionales. Un buen ejemplo es el caso *Sejdić y Finci vs. Bosnia Herzegovina*.⁵⁰ La violación del derecho de sufragio pasivo era consecuencia de una norma constitucional que prohibía presentarse a las elecciones a los bosnios de origen judío o romaní. Sin embargo, su supervisión sigue pendiente, y el CdM ya ha adoptado tres resoluciones instando a reformar la Constitución. De hecho, las siguientes elecciones de 2014 se celebraron bajo las mismas normas. En una nueva sentencia, caso *Zornić vs. Bosnia* de 2014, el Tribunal volvió constatar el incumplimiento del estándar *Sejdić y Finci*, circunstancia que agrava la responsabilidad del Estado y pidió que se encontrasen soluciones sin más dilaciones.⁵¹

Por el contrario, un ejemplo de reforma constitucional sobrevenida tras una sentencia del TEDH fue el caso *Open Door and Dublin Well Woman vs. Irlanda*.⁵² Tras constatarse una violación del artículo 10 del CEDH, al restringirse la libertad de dar información a mujeres embarazadas sobre las posibilidades de abortar

⁴⁹ TEDH. *Gatt vs. Malta*, sentencia de 27 de julio de 2010 (Req. núm. 28221/08); *Castells vs. España*, sentencia de 23 de abril de 1992 (Req. núm. 11798/85), y *Del Río Prada vs. España*, *cit.*

⁵⁰ TEDH. *Sejdić y Finci vs. Bosnia Herzegovina*, sentencia de 22 de diciembre de 2009 (Reqs. núms. 27996/06 y 34836/06).

⁵¹ TEDH. *Zornić vs. Bosnia*, sentencia de 15 de julio de 2014 (Req. núm. 3681/06).

⁵² TEDH. *Open Door and Dublin Well Woman vs. Irlanda*, sentencia de 29 de octubre de 1992 (Req. núm. 14234/88; 14235/88).

en el extranjero, se celebró un referéndum en el que se aprobó una reforma del artículo 40 de la Constitución. La enmienda constitucional reconoció la libertad de emitir o recibir información en estas cuestiones.

Reformas legislativas. Cuando la violación tiene su causa en una legislación contraria al CEDH, la ejecución puede exigir una modificación legislativa. A veces el propio TEDH ha indicado la necesidad de reformar una concreta ley con fundamento en el artículo 46 del CEDH (caso *Gözel y Özer vs. Turquía*).⁵³ Existen múltiples ejemplos que Saavedra, Cano y Hernández sistematizan: la despenalización de la homosexualidad (caso *Norris vs. Irlanda*);⁵⁴ la prohibición de discriminación de los hijos nacidos fuera del matrimonio en materia de derecho de familia y sucesiones (caso *Marckx vs. Bélgica* y caso *Vermeire vs. Bélgica*);⁵⁵ la no discriminación de parejas homosexuales en materia de adopción (caso *X y otros vs. Austria*);⁵⁶ una legislación para hacer efectivo el derecho al aborto terapéutico en caso de grave riesgo para la vida de la mujer (caso *A, B. y C. vs. Irlanda*);⁵⁷ la prohibición de discriminación de homosexuales para acogerse a la protección jurídica ofrecida por las uniones civiles (caso *Vallianatos y otros vs. Grecia*),⁵⁸ etcétera.

⁵³ TEDH. *Gözel y Özer vs. Turquía*, cit.

⁵⁴ TEDH. *Norris vs. Irlanda*, sentencia de 26 de octubre de 1988 (Req. núm. 8225/78), y CdM. Resolución final de 1993.

⁵⁵ TEDH. *Marckx vs. Bélgica*, sentencia de 13 de junio de 1979 (Req. núm. 6833/74), y CdM. Resolución final de 1988 tras una modificación del Código Civil de 1987. Asimismo, *Vermeire vs. Bélgica*, sentencia de 29 de noviembre de 1991 (Req. núm. 12849/87), y CdM. Resolución final de 1994.

⁵⁶ TEDH. *X y otros vs. Austria*, sentencia (GS) de 19 de febrero de 2013 (Req. núm. 19010/07), y CdM. Resolución final de 2014 tras la reforma del Código Civil y de la Ley de uniones civiles.

⁵⁷ TEDH. *A, B. y C. vs. Irlanda*, sentencia (GS) de 16 de diciembre de 2010 (Req. núm. 25579/05), y CdM. Resolución final de 2014, tras la entrada en vigor del *Protection of Life During Pregnancy Act*, y las modificaciones del Código Penal.

⁵⁸ TEDH. *Vallianatos y otros vs. Grecia*, sentencia (GS) de 7 de noviembre de 2013 (Reqs. núms. 29381/09 y 32684/09), que se encuentra en fase de supervisión, aunque el Parlamento griego ya aprobó una ley a finales de 2015.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

Algunas modificaciones legislativas tienen como finalidad no solo prevenir nuevas violaciones, sino además reparar las violaciones consumadas en el pasado. Una curiosa eficacia retroactiva que debe ser subrayada. Así, la ley sobre el servicio alternativo aprobada en 2013 en Armenia, benefició a aquellos procesados o condenados por objeción de conciencia con anterioridad a la sentencia *Bayatyan vs. Armenia*.⁵⁹ La ley prevé la liberación de dichas personas, el fin del procedimiento penal, y la cancelación de los antecedentes.

El ejemplo más claro de prolongado incumplimiento de las sentencias del TEDH con contumacia y por razones políticas —es jurídicamente incomprensible y solo se entiende desde el revivir del nacionalismo y el populismo— es el caso *Hirst vs. Reino Unido*, sobre la privación del derecho de sufragio activo a los condenados. Un caso de manifiesto y frontal incumplimiento del Convenio.⁶⁰ A pesar de la aprobación por el TEDH de una sentencia piloto tras la inejecución de Hirst, el caso *Greens y M.T. vs. Reino Unido* de 2010,⁶¹ que daba un plazo al Reino Unido para presentar un proyecto de ley, y de una serie de resoluciones interinas del CdM, el Reino Unido sigue todavía sin adoptar las reformas legislativas necesarias para cumplir con esta sentencia. En nuestra investigación colectiva, García Roca, dalla Vía y García Vitoria han analizado conjuntamente la saga Hirst y sus graves consecuencias, que hacen de ella una suerte de *Brexit* antes del *Brexit*.⁶² Es muy significativo el impacto de esta doctrina Hirst en órganos judiciales de Iberoamérica y en otras regiones en un trabajo en red.

Modificaciones de la jurisprudencia. Cuando la violación del CEDH tiene su origen en una doctrina jurisprudencial, se hace necesaria su modificación como medida de reparación y garantía

⁵⁹ TEDH. *Bayatyan vs. Armenia*, sentencia (GS) de 7 de julio de 2011 (Req. núm. 23459/03), y CdM. Resolución final de 2014.

⁶⁰ TEDH. *Hirst vs. Reino Unido*, *cit.*

⁶¹ TEDH. *Greens y M.T. vs. Reino Unido*, sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Reqs. núms. 60041/08 y 60054/08).

⁶² García Roca, Javier, dalla Vía, Alberto y García Vitoria, Ignacio, “El controvertido derecho al voto de los presos y los serios obstáculos a su desarrollo”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 406-449.

de no repetición. Saavedra, Cano y Hernández destacan numerosas muestras: el cambio de jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana sobre el derecho de los niños a conocer sus orígenes biológicos (caso *Godelli vs. Italia*);⁶³ la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo español sobre el cómputo de redenciones de pena para los condenados a penas múltiples, la célebre “doctrina Parot” (caso *Del Río Prada vs. España*);⁶⁴ la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán de 2011 sobre la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones legales sobre detenciones preventivas y de seguridad, imponiendo condiciones más estrictas, para que la detención fuera compatible con el artículo 5 del CEDH (caso *M. y otros vs. Alemania* y caso *S. vs. Alemania*);⁶⁵ la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo español sobre escuchas telefónicas a raíz de la jurisprudencia de Estrasburgo que ha servido para completar las lagunas existentes en la ley (caso *Prado Bugallo vs. España* y caso *Coban vs. España*),⁶⁶ o bien la jurisprudencia de la *Cour de Cassation* (Corte de Casación francesa) sobre el establecimiento de la filiación biológica de niños nacidos por vientre de alquiler en el extranjero en el caso *Menesson vs. Francia*.⁶⁷

Creación de recursos internos, preventivos o sucesivos. La jurisprudencia del TEDH y la praxis del CdM han insistido en la importancia capital de crear recursos efectivos, según dispone el artículo 13 del CEDH, en los ordenamientos internos para reparar las violaciones del Convenio (véase Recomendación CM (2004) 6). La naturaleza de estos recursos depende del tipo de violación,

⁶³ TEDH. *Godelli vs. Italia*, sentencia de 25 de septiembre de 2012 (Req. núm. 33783/09), y CdM. Resolución final de 2015 e Informe de ejecución.

⁶⁴ TEDH. *Del Río Prada vs. España*, *cit.*

⁶⁵ TEDH. *M. y otros vs. Alemania*, sentencia de 17 de diciembre de 2009 (Req. núm. 19359/04), y CdM. Resolución final de 2014. Asimismo, *S. vs. Alemania*, sentencia de 28 de junio de 2012 (Req. núm. 3300/10).

⁶⁶ TEDH. *Prado Bugallo vs. España*, sentencia de 18 de febrero de 2003 (Req. núm. 58496/00), y CdM. Resolución final de 2008. Asimismo, *Coban vs. España*, decisión de inadmisibilidad de 25 de septiembre de 2006 (Req. núm. 17060/02).

⁶⁷ TEDH. *Menesson vs. Francia*, sentencia de 26 de junio de 2014 (Req. núm. 65192/11), pendiente de supervisión.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

pero —como regla general— pueden ser preventivos, destinados a cesar la violación, o sucesivos y compensatorios, para reparar los efectos de una violación ya consumada.

Posibilidad de la repatriación de casos y efectos retroactivos. Con el desarrollo de las sentencias piloto, que conllevan la suspensión de la tramitación de los casos similares, el TEDH puede exigir que estos recursos efectivos sean accesibles con efectos retroactivos a las personas que ya hubieran presentado una demanda en Estrasburgo. Si el Estado crea entonces nuevos recursos, el TEDH puede “repatriar” los casos pendientes en su jurisdicción, enviándolos al nivel nacional, para que sean los tribunales internos los que los resuelvan. Esta es una de las prácticas más interesantes y efectivas que Saavedra, Cano y Hernández narran. Recuerdan el caso *Torreggiani y otros vs. Italia*,⁶⁸ en cuya sentencia el TEDH indicó que el Estado debía crear en un año recursos efectivos para impedir los casos repetitivos de hacinamiento de presos en las cárceles. Dentro de plazo, el Estado condenado creó un recurso preventivo ante un órgano judicial para que se ordenase la mejora de las condiciones de detención o el traslado del preso; y otro recurso compensatorio que permitía reducir un día de la condena por diez días de hacinamiento o, si el preso ya había sido liberado, recibir ocho euros por día de detención. En consecuencia, el TEDH declaró inadmisibles las demandas que estaban en trámite por el no agotamiento de los recursos internos (caso *Stella vs. Italia* y 3500 casos más declarados inadmisibles por juez único).⁶⁹ Obsérvese la originalidad de la técnica.

Un segundo ejemplo se refiere a las dilaciones estructurales indebidas (art. 6 CEDH) en los procedimientos judiciales (grupo casos *Ormanci y otros vs. Turquía* y sentencia piloto caso *Ümmühan Kaplan vs. Turquía*).⁷⁰ Tras la sentencia piloto, Turquía

⁶⁸ TEDH. *Torreggiani y otros vs. Italia*, sentencia de 8 de enero de 2013 (Reqs. núms. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 y 37818/10).

⁶⁹ TEDH. *Stella vs. Italia*, decisión de inadmisibilidad de 16 de septiembre de 2014 (Req. núm. 49169/09).

⁷⁰ TEDH. *Ormanci y otros vs. Turquía*, sentencia de 21 de diciembre de 2004 (Req. núm. 43647/98), y *Ümmühan Kaplan vs. Turquía*, sentencia (piloto) de 20 de marzo de 2012 (Req. núm. 24240/07).

creó recursos efectivos dentro del plazo que se le concedió. Un recurso compensatorio ante una Comisión, con posibilidad de acceso posterior ante la justicia, a la que pueden acudir los justiciables que ya habían introducido una demanda en Estrasburgo. Tanto el TEDH como más tarde el CdM en su resolución final de 2014 aceptaron la eficacia de este sistema, dando lugar a la inadmisibilidad y repatriación nacional de muchos casos pendientes (nada menos que 3800 casos similares al dictarse la sentencia *Ümmühan Kaplan*, en 2012).

Insistiremos en que este mecanismo de la repatriación y la creación de recursos nacionales efectivos se antoja muy eficaz e interesante por la prontitud en las reparaciones que ofrece, y el fuerte alivio en el *stock* acumulado de asuntos europeos que puede ocasionar supone una interesante forma de colaboraciones entre los dos niveles de jurisdicciones.

La otra cara de la moneda es la inejecución de los caso piloto. El caso *Yuriy Nikolayevich Ivanov vs. Ucrania*⁷¹ constató la violación estructural del derecho a la ejecución de las sentencias dictadas contra la Administración Pública. El TEDH dio un plazo de un año para que se creara un recurso efectivo. El legislador aprobó una ley, pero el CdM ha censurado en repetidas ocasiones la ineffectividad de la misma. El problema reside en la falta de presupuesto para hacer frente al pago de las deudas; y la posibilidad de convertir las decisiones judiciales no ejecutadas en bonos del tesoro no fue vista con buenos ojos por el Comité. Mientras tanto, el TEDH ha continuado tramitando miles de casos repetitivos sobre el mismo problema y la situación ha sido descrita por el secretario del TEDH como alarmante. Es un ejemplo de fracaso del procedimiento de sentencia piloto, concluyen Saavedra, Cano y Hernández.

Las realidades presupuestarias de muchos países del Este de Europa son las que son y no se puede luchar contra la tozudez de lo que es financieramente posible. Tampoco el Tribunal Europeo. El mismo problema, pero referido entonces a la ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional, ya se produjo en Ucrania hace casi dos décadas ante la falta de presupuesto y dio lugar a

⁷¹ TEDH. *Yuriy Nikolayevich Ivanov vs. Ucrania*, sentencia de 15 de octubre de 2009 (Req. núm. 40450/04).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

una sesión de trabajo de la Comisión de Venecia.⁷² El tema de la ejecución de sentencias aún no estaba de moda en España.

Las sentencias piloto también han sido utilizadas por el TEDH para tratar problemas sistémicos que afectan a grupos más reducidos de personas, recuerdan Saavedra, Cano y Hernández, y también allí el TEDH y el CdM han impulsado la repatriación nacional de las demandas. La restitución o compensación de las propiedades abandonadas al otro lado del río Bug tras la delimitación de fronteras en 1945 entre Polonia y la antigua URSS (el muy importante caso *Broniowski vs. Polonia*).⁷³ La compensación por la propiedad abandonada en la República Turca de Chipre del Norte por los greco-chipriotas tras la partición de la isla en los años setenta (caso *Xenides-Arestis vs. Turquía* y caso *Demopoulos y otros vs. Turquía*).⁷⁴ Los problemas derivados de la supresión de ciudadanos yugoslavos del registro de residentes permanentes tras la independencia de Eslovenia (caso *Kurić y otros vs. Eslovenia*).⁷⁵ A diferencia de los otros casos, la ejecución de estas sentencias en Chipre del Norte sigue pendiente de supervisión ante el CdM y plantea cuestiones políticas delicadas.

El asunto de las propiedades del río Bug ha generado numerosos conflictos internos en Polonia que no es posible explicar y todavía no se ha ejecutado plenamente. Las vicisitudes del caso ilustran que el TEDH tampoco puede solventar como medida de reparación complicadas cuestiones internas sin apenas solución posible. No es una función de la jurisdicción europea.

⁷² Véase Comisión de Venecia, *Seminar on the execution of decisions of the constitutional court*, Kyiv, Ukraine, 28-29 october 1999, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1999\)028](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1999)028)- Puede leerse allí “Effects, enforceability and the execution of the decisions of the Spanish Constitutional Court”, por Javier García Roca.

⁷³ TEDH. *Broniowski vs. Polonia*, sentencia (GS) de 22 de junio de 2004 (Req. núm. 31443/96).

⁷⁴ TEDH. *Xenides-Arestis vs. Turquía*, sentencia de 7 de diciembre de 2006 (Req. núm. 46347/99), y *Demopoulos y otros vs. Turquía*, decisión de inadmisibilidad de 1 de marzo de 2010 (Reqs. núms. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04).

⁷⁵ TEDH. *Kurić y otros vs. Eslovenia*, sentencia de 12 de marzo de 2014 (Req. núm 26828/06).

Reformas estructurales. Finalmente, algunas sentencias europeas exigen la adopción por los Estados de reformas que ataquen directamente a la raíz de los problemas. Saavedra, Cano y Hernández alcanzan a darnos noticias de bastantes ejemplos: la utilización excesiva de la fuerza por parte de la policía en Turquía y Bulgaria, las condiciones de detención y el hacinamiento en prisiones en Italia, Polonia y Hungría y las dilaciones indebidas en los procesos judiciales en numerosos Estados son una de las series de casos habituales en Estrasburgo. Estos tres problemas —advierten— son los primeros en el *ranking* de temas pendientes de ejecución y están bajo supervisión reforzada. Aparte de recursos efectivos, el CdM exige que se lleven a cabo reformas de orden económico, organizativo, legislativo, de capacitación y sensibilización. Unas medidas —indican— cuya efectividad solo puede ser evaluada a largo plazo. La ejecución del caso piloto *Torreggiani vs. Italia* es un buen ejemplo de que un Estado puede demostrar con estadísticas que un problema estructural está en vías de solución.⁷⁶ Italia adoptó medidas de renovación de las prisiones, cambios legislativos (sanciones alternativas a la prisión, libertad condicional, despenalización de ciertos delitos), mejoras en las condiciones de vida de las cárceles, etc. Esta batería de medidas ha tenido fuerte impacto en el problema y la tasa de ocupación de centros para hombres ha pasado de 148% en 2012 a 106 % en 2015. Ningún preso dispone de menos de tres metros cuadrados en una celda, que es el estándar mínimo exigido por la jurisprudencia del TEDH. Este impacto positivo fue muy bien recibido por el CdM en su resolución final de la ejecución de 8 de marzo de 2016.

En el ámbito del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad los avances pueden ser muy lentos, concluyen los autores. Valga una muestra: todavía están bajo supervisión casos contra Turquía (grupo *Aksoy*)⁷⁷ o Bulgaria (grupo *Velikova*),⁷⁸ nada menos que de finales de los años noventa y principios del siglo

⁷⁶ TEDH. *Torreggiani y otros vs. Italia*, cit.

⁷⁷ TEDH. *Aksoy vs. Turquía*, sentencia de 18 de diciembre de 1996 (Req. núm. 21987/93).

⁷⁸ TEDH. *Velikova vs. Bulgaria*, sentencia de 12 de mayo de 2000 (Req. núm. 41488/98).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

XXI. En *Aksoy* se adoptaron medidas tales como: mejorar las garantías durante la detención policial, formación profesional de jueces y fiscales y en derechos humanos de las fuerzas del orden público, establecer la responsabilidad de las últimas y conceder indemnizaciones a las víctimas.

6. SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO⁷⁹

La actividad del Comité de Ministros. La naturaleza declarativa de las sentencias del TEDH según el diseño del Convenio tiene claro reflejo en el procedimiento de supervisión de la ejecución, que recae en un órgano político como es el CdM y no en el propio Tribunal.

Sin embargo, la evolución en la naturaleza de las sentencias y en las medidas de reparación, que ha sido descrita, ha afectado a los mecanismos de supervisión y el TEDH ha ido participando progresivamente en los mismos. No obstante, la principal característica del procedimiento de supervisión europeo es todavía su naturaleza política, intergubernamental y diplomática, a diferencia de lo que ocurre en el Sistema Interamericano, que se basa en un procedimiento judicial de ejecución. Ambas cosas tienen ventajas y desventajas, pero una adecuada combinación de ambos modelos podría ser conveniente en el futuro.

En el CdM están presentes los embajadores y representantes permanentes de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, vela por la ejecución de las sentencias definitivas (art. 46.2 CEDH) y supervisa la ejecución de los arreglos amistosos (art. 39.4 CEDH). Al principio se limitaba a tomar nota de las informaciones enviadas por los Estados condenados, pero después de la entrada en vigor del Protocolo 11, que —recordemos— suprimió el filtro de la Comisión, su función se ha ido incrementando. Con el Protocolo 14 se han introducido dos mecanismos que permiten al CdM relacionarse con el TEDH cuando se planteen dificultades de interpretación de las medidas de reparación exi-

⁷⁹ También en materia de supervisión de cumplimiento, sintetizamos las elaboraciones de Saavedra Alessandri, Pablo, Cano Palomares, Guillem y Hernández Ramos, Mario, *op. cit.*

gidas, o dificultades concretas y persistentes en el cumplimiento de las mismas (art. 46, apdos. 3 y 5 CEDH).

El doble procedimiento de supervisión: ordinario y reforzado. Informes de ejecución y planes de acción. Según explican Saavedra, Cano y Mario Hernández, el CdM ha desarrollado sus propias reglas de procedimiento (2006) y métodos de trabajo (modificadas en 2010). La supervisión se realiza en Reuniones de Derechos Humanos (*Human Rights meetings*), con carácter periódico, cuatro veces al año, asistidas por el servicio técnico de ejecución de sentencias del TEDH, ubicado en la Secretaría del Consejo de Europa. Se establece la prioridad en la tramitación de los casos en los que el TEDH ha identificado un problema sistémico y de aquellos en los que la violación ha causado graves daños. Esta prioridad se traduce en dos procedimientos, supervisión ordinaria o reforzada, el llamado “*twin track supervision system*”.

Los casos sujetos a supervisión reforzada son aquellos que requieren medidas individuales urgentes; o sentencias piloto que enjuician problemas estructurales o complejos; asimismo, las escasas sentencias dictadas en casos interestatales y, por último, aquellos asuntos que el CdM decida. El procedimiento de supervisión ordinaria se aplica al resto. Este sistema dual permite concentrarse en los casos más importantes. El hecho de que solo algunos asuntos se discutan en cada reunión (unos 40-50 casos) no significa que el resto no estén siendo supervisados, porque existe una “supervisión continua” por parte del servicio de ejecución de sentencias del TEDH. Existe una buena técnica de división interna del trabajo.

En la supervisión reforzada, el CdM hace un seguimiento continuado de las medidas comunicadas por el Estado condenado, debatiéndolas y adoptando “resoluciones interinas” (“*interim resolutions*”), en las que se expresa satisfacción, preocupación o se recomiendan otras medidas. El servicio de ejecución de sentencias puede dar asistencia técnica al país condenado en la preparación de planes de acción y participar en programas de cooperación. Tanto en un procedimiento como en otro, el Estado condenado debe presentar un informe de ejecución (*action report*) o un plan de acción (*action plan*). Basta un informe si se considera que ya se han adoptado todas las medidas necesarias.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

Por el contrario, cuando el Estado está aún identificando las medidas exigibles, un plan de acción. El Estado dispone de un plazo, pasado el cual el servicio de ejecución de sentencias requerirá al Estado, concediéndole un plazo adicional. Pasado el segundo plazo, si el Estado no ha presentado uno de esos documentos y no ha dado justificación alguna, la cuestión se eleva al CdM para que adopte las medidas necesarias.⁸⁰

Cuando el Estado presenta su informe de ejecución final solicitando el archivo de la supervisión, se inicia un plazo de 6 meses en el que los demás Estados podrán formular preguntas o comentarios. El servicio de ejecución estudia el informe final y, si considera que es suficiente, presentará un proyecto de resolución final. Si el CdM estima que se han cumplido todas las medidas de ejecución exigibles, adoptará una resolución final cerrando la supervisión.

En resumen, los planes de acción e informes de ejecución se han revelado como un elemento clave en la supervisión, pues vertebran el principio de subsidiariedad, hacen a los Estados los principales responsables de ejecutar las sentencias, y permiten monitorizar y cooperar el cumplimiento estatal al CdM y los servicios técnicos. Otra buena práctica. El detallado conocimiento de la misma por Guillem Cano, Letrado del TEDH, permite ofrecer a la academia y expertos la experiencia de un buen funcionamiento interno.

Medidas de presión política: tomar nota, expresar preocupación, suspensión y expulsión del Estado. El CdM dispone de otros instrumentos progresivamente más intensos de los que también se dan noticia. Puede adoptar decisiones en las que “toma nota” de las medidas adoptadas por el Estado hasta el

⁸⁰ Implementando el principio de publicidad y transparencia, todos los planes de acción e informes de ejecución, así como las comunicaciones recibidas por el demandante, ONG o instituciones nacionales de derechos humanos se publican en la página web, a menos que el CdM decida otra cosa ponderando otros bienes. También el orden del día y las decisiones adoptadas. El procedimiento de supervisión es pues participativo, ya que el CdM puede recibir comunicaciones directamente del demandante, así como de ONG e instituciones nacionales de derechos humanos. Son todas ellas muy buenas prácticas.

momento. Puede adoptar resoluciones interinas que “expresen preocupación” sobre la inejecución de un caso y hacer recomendaciones. Incluso, como medida extrema y última opción, puede “suspender o expulsar” a un Estado miembro del Consejo de Europa (art. 8 Estatuto del Consejo de Europa), si considera que no está en condiciones de respetar los derechos humanos y el Estado de derecho. Aunque esta posibilidad no se ha dado nunca, en algunas resoluciones, el CdM sí ha advertido que utilizará todos los medios que estén a disposición del Consejo de Europa para garantizar el cumplimiento de la sentencia (caso *Loizidou vs. Turquía*).⁸¹ Puede que baste a veces con la amenaza de expulsión sin llegar a consumarla.

El nuevo papel del TEDH en la supervisión de la ejecución. Violaciones continuas y nuevas violaciones derivadas de la inejecución. El TEDH no es *a priori* competente para controlar la ejecución de sus sentencias, porque dicha competencia pertenece al CdM. Una demanda que se circunscriba a la ejecución de una sentencia podría ser desestimada al declararse incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio. Pero la cuestión es mucho más compleja en la realidad, según evidencian Saavedra, Cano y Hernández. Tras la presentación de una nueva demanda, el TEDH puede controlar la persistencia de violaciones continuas que se derivan de la inejecución de la sentencia previa, o incluso la comisión de nuevas violaciones. Un ejemplo —nos dicen— es la continua detención arbitraria del demandante, incumpliendo la orden de liberarlo (caso *Ilaşcu y otros vs. Moldavia y Rusia*; caso *Ivanțoc y otros vs. Moldavia y Rusia*).⁸² Igualmente, el TEDH puede revisar una “nueva violación” (“*fresh violation*”) en un procedimiento de solicitud de reapertura del proceso judicial que se deriva de la primera sentencia (caso *VGT vs. Suiza* o caso *Bochan núm. 2 vs. Ucrania*).⁸³ En este tipo de situaciones, el Tribunal tiene en cuenta la ejecución de la sentencia previa al examinar el nuevo caso, pero su función no es examinar si la eje-

⁸¹ TEDH. *Loizidou vs. Turquía*, sentencia de 18 de diciembre de 1996 (Req. núm. 15318/89).

⁸² TEDH. *Ilaşcu y otros vs. Moldavia y Rusia*, *cit.*, e *Ivanțoc y otros vs. Moldavia y Rusia*, sentencia de 15 de noviembre de 2011 (Req. núm. 23687/05).

⁸³ TEDH. *VGT vs. Suiza (núm. 2)*, *cit.*, y *Bochan vs. Ucrania (núm. 2)*, *cit.*

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

cución se ha llevado a cabo correctamente. Esto no impide constatar que la inejecución de la sentencia es un factor agravante de la responsabilidad del Estado infractor.

Excepcionalmente, en el caso *Emre núm. 2 vs. Suiza*, al constatar el TEDH una nueva violación del artículo 8 del CEDH, por la prohibición de expulsión del extranjero del territorio nacional, se enjuició la violación de manera combinada con la del artículo 46 del CEDH.⁸⁴ Sin embargo, no es la práctica habitual, como pone de manifiesto el caso *Sidabras y otros vs. Lituania* en la que se rechaza de manera clara pronunciarse sobre la alegación de violación del artículo 46.1 del CEDH.⁸⁵

Hasta aquí la respuesta canónica según la jurisprudencia europea. Sin embargo, probablemente algunos de los lectores que nos haya seguido hasta aquí pensarán que estas matizadas y sofisticadas disquisiciones del Tribunal Europeo tienen —a nuestro entender— un punto de fuerte formalismo, para no aceptar plenamente la realidad del nuevo fenómeno y de la potencialmente expansiva competencia de ejecución que se ha atribuido a sí mismo en la práctica. Una *pragmatic approach* típicamente europea.

Nuevas violaciones, en sentencias repetitivas, después de un *leading case*. En demandas planteadas por otros demandantes, el TEDH puede observar que la violación tiene por causa la inejecución de una sentencia anterior, que exigía la adopción de medidas generales de prevención de nuevas violaciones. La inejecución puede ser entonces tomada en cuenta por el TEDH como un factor agravante de la violación (caso *Zornić vs. Bosnia*, refiriéndose a la inejecución del caso *Sejdić y Finci vs. Bosnia*).⁸⁶ La situación es formalmente distinta a la previa.

Sentencias piloto. Esta herramienta, sobre la que se ha escrito muchísimo, da también la posibilidad al Tribunal de supervisar la ejecución de sus sentencias, tanto si el TEDH reserva la cues-

⁸⁴ TEDH. *Emre vs. Suiza* (núm. 2), sentencia de 11 de octubre de 2011 (Req. núm. 5056/10).

⁸⁵ TEDH. *Sidabras y otros vs. Lituania*, sentencia de 23 de junio de 2015 (Reqs. núms. 50421/08 y 56213/08).

⁸⁶ TEDH. *Zornić vs. Bosnia*, cit., párr. 40, y *Sejdić y Finci vs. Bosnia Herzegovina*, cit.

tión del artículo 41 del CEDH a la vista de la posibilidad de que las partes alcancen un arreglo amistoso, en cuyo caso examinará las medidas individuales y generales adoptadas por el Estado en el examen del acuerdo amistoso, como si no la reserva. En la segunda situación, el TEDH puede examinar las medidas generales en sentencias posteriores sobre casos repetitivos, congelados en la sentencia piloto. Las sentencias piloto son un ejemplo claro de la mayor interacción que existe en la actualidad entre el TEDH y el CdM, ya que en muchas ocasiones vienen a reforzar la supervisión que realiza el CdM desde hace años sobre grupos de casos repetitivos. Cuando el TEDH dicta su sentencia piloto, recuerdan Saavedra, Cano y Hernández, el CdM lleva años exigiendo reformas estructurales al Estado y la sentencia “piloto” sirve para dar un nuevo impulso al proceso de ejecución del grupo de sentencias bajo supervisión del CdM (caso *Torreggiani*).⁸⁷

¿Una demanda de interpretación y un recurso por incumplimiento de sentencia a instancias del CdM? El Protocolo 14 introdujo en el artículo 46 del CEDH dos nuevos mecanismos que atribuyen competencias al TEDH en materia de ejecución de sus sentencias. El apartado 3 prevé que cuando el CdM considere que la supervisión de la ejecución de una sentencia resulta obstaculizada por un problema de interpretación de dicha sentencia, podrá solicitar al TEDH que se pronuncie. El apartado 4 va más allá y establece que cuando el CdM considere que un Estado se niega a acatar una sentencia definitiva, tras notificárselo formalmente, podrá plantear el incumplimiento ante el TEDH. Se trata de un recurso por incumplimiento de sentencia, aunque la nueva sentencia se limitará a declarar si se ha producido un incumplimiento de la primera en violación del artículo 46.1 del CEDH, remitiendo el asunto al CdM para que examine las medidas a adoptar. Para accionar ambos mecanismos, se requiere una mayoría cualificada de dos tercios de los votos de los representantes en el CdM. Desde que el Protocolo 14 entró en vigor en 2010, el CdM no ha puesto en marcha ninguno de estos dos procedimientos.

¿Por qué no se han andado ambos caminos? Su futilidad era previsible desde la primera lectura. Saavedra, Cano y Hernández

⁸⁷ TEDH. *Torreggiani y otros vs. Italia*, cit.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

lo explican por la naturaleza esencialmente política del Comité, que dificulta que los Estados alcancen un acuerdo para denunciar a un Estado incumplidor. El argumento es cabal. El propio informe explicativo del Protocolo 14 advertía que el recurso por incumplimiento solo debía utilizarse en casos excepcionales y como un mecanismo de presión: una amenaza disuasoria más que un mecanismo de solución de conflictos.

A juicio de quienes escribimos estas líneas, podría añadirse —de forma complementaria— que ambos mecanismos, dispuestos en los nuevos apartados del artículo 46, son en sí mismos ineficaces por su propia configuración procesal, diletante, en la que ambas instituciones se devuelven la pelota, la decisión de supervisión, al modo de una partida de ping-pong que no culmina, sin osar asumir con determinación la competencia ejecutiva. Simplemente parecen querer cargarse de razones antes de actuar.

El papel del secretario general y la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa. En cambio, estos dos órganos del Consejo de Europa están jugando un papel cada vez más importante en la ejecución de las sentencias, tal y como nos advierten Saavedra, Cano y Hernández. El secretario general puede requerir a cualquier Estado parte que suministre explicaciones sobre la manera en que su derecho asegura la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio (art. 52 CEDH), lo que incluye el cumplimiento o ejecución de las sentencias. Pero no se ha hecho nunca uso de esta facultad. Esto no significa que el secretario general no plantee de hecho a las autoridades nacionales problemas de ejecución de sentencias en sus visitas o contactos bilaterales (por ejemplo, en relación con el caso *Mammadov vs. Azerbaiyán*).⁸⁸

En uno de los coloquios de Heidelberg que preceden a este libro colectivo que ahora se edita, el entonces presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Francisco Eguiguren, reconoció también la relevancia práctica de la mediación diplomática de la presidencia y, en general, de la Comisión en la ejecución de las sentencias de la Corte de San José por los Estados.

⁸⁸ TEDH. *Mammadov (Jalaloglu) vs. Azerbaiyán*, sentencia de 11 de enero de 2007 (Req. núm. 34445/04).

También la Asamblea parlamentaria, aunque sin competencias explícitas en el CEDH para la supervisión, ejerce primero un control político de los Estados, una suerte de función de impulso, a través de la acción de sus parlamentarios en su doble condición de parlamentarios nacionales. Existe además en la Asamblea —informan Saavedra, Cano y Hernández— un subcomité para la implementación de las sentencias del TEDH en el seno de la Comisión de cuestiones jurídicas y de derechos humanos. Los mecanismos de los que se dispone para ejercer presión incluyen recomendaciones dirigidas al CdM, denegar los poderes de representación a una delegación parlamentaria nacional, e incluso la posibilidad de recomendar al CdM la aplicación del artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, la suspensión y expulsión de un Estado.

Perspectivas de reforma del sistema de supervisión. Finalmente, Saavedra, Cano y Hernández analizan los últimos trabajos y documentos sobre la reforma del Sistema Europeo, y concluyen que no introducen demasiadas novedades respecto de la ejecución de sentencias y su sistema de supervisión. *No news, good news...* En la *Declaración y Plan de Acción de Bruselas*, de marzo de 2015, los Estados parte reafirmaron la importancia de una supervisión eficaz de la ejecución de sentencias para garantizar la supervivencia y credibilidad del sistema del Convenio, y recomendaron al CdM:

- continuar utilizando todos los instrumentos a su disposición, incluidas las resoluciones interinas y los nuevos mecanismos del artículo 46 del CEDH que ya hemos reseñado;
- mejorar la eficacia, duración y frecuencia de las reuniones de derechos humanos, manteniendo la naturaleza intergubernamental del proceso;
- promover la presencia, en las reuniones de derechos humanos, de representantes de autoridades nacionales con competencias sobre los temas que se discuten;
- aumentar los recursos personales del servicio de ejecución de sentencias del Consejo de Europa de forma que cubra todos los sistemas nacionales;
- invitar al secretario general a continuar utilizando su autoridad para discutir de los problemas de la ejecución en

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

sus contactos bilaterales con los Estados, e incluso a utilizar sus poderes ex artículo 52 del CEDH, y

- por último, solicitar la implicación tanto del Comisario de Derechos Humanos en sus visitas por países, como de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, para impulsar que los parlamentos nacionales sigan de manera habitual la ejecución de las sentencias europeas.

El Comité Intergubernamental Director para los Derechos Humanos (CDDH), dependiente del CdM, en su informe del 7-11 de diciembre de 2015 sobre el futuro a largo plazo del sistema del CEDH examinó asimismo diversas cuestiones. En cuanto al mecanismo de supervisión, se reconoce que el sistema actual funciona razonablemente bien en la gran mayoría de los casos, pero se admite —como resulta evidente— que hay áreas de resistencia en las que falta la voluntad política de ejecutar las sentencias. Por ello se aboga por reforzar la asistencia técnica y un mayor nivel de interlocución política. Los hechos son tozudos y es una limitación difícilmente sorteable en una protección supranacional. El CDDH se muestra de acuerdo con el reseñado Plan de Acción de Bruselas en reforzar el servicio de ejecución de sentencias e incrementar las sinergias con otros órganos del Consejo, incorporando la ejecución de sentencias en la agenda de las distintas actividades y programas de cooperación.

Más interesante es señalar que el CDDH ha rechazado algunas propuestas de reforma que hubieran implicado cambios más profundos como son:

- obligar al TEDH que explicita en sus sentencias cuando no se requieren medidas individuales o generales más allá del pago de la satisfacción equitativa;
- crear la obligación jurídica de reabrir procedimientos judiciales a nivel nacional tras una sentencia del TEDH, convirtiendo la Recomendación CdM de 2000 en obligatoria;
- fijar plazos por parte del CdM para la implementación de planes de acción al igual que existen ya para presentar estos planes, e
- imponer sanciones pecuniarias a los Estados condenados en casos de inejecución de una sentencia.

También el CDDH rechazó transferir la supervisión a otros órganos, al TEDH o a la Secretaria del Consejo. La propuesta no fue aprobada, porque se consideró que el CdM está en mejor posición para influir políticamente en los Estados y coordinar todas las actividades del Consejo de Europa. La modificación requeriría además una reforma del CEDH de muy difícil aprobación. De nuevo, el sistema del Convenio Europeo sigue evolucionando en la práctica mediante exégesis expansivas e incluso mutaciones del Convenio antes que por Protocolos modificativos o adicionales, aunque también estos hayan participado decisivamente en las transformaciones.

En definitiva, concluyen Saavedra, Cano y Hernández, de los últimos trabajos intergubernamentales sobre el sistema del TEDH no se desprende ninguna propuesta de cambio radical, y lo más probable es que el actual sistema de supervisión se mantenga, en su esencia, a corto y mediano plazo, conservando su naturaleza esencialmente política antes que jurisdiccional. La diferencia con el Sistema Interamericano subsiste, aunque se ha amortiguado mucho.

7. MECANISMOS INTERNOS DE EJECUCIÓN⁸⁹

Una vez expuesta la variedad de contenidos posibles de una sentencia estimatoria del TEDH, en particular las numerosas medidas de reparación, así como las nuevas y buenas prácticas desarrolladas por el Consejo de Europa en la supervisión del cumplimiento, también las soluciones que pueden adoptar los Estados demandados para cumplir voluntariamente con el fallo pueden diferir según las distintas violaciones y derechos afectados. Coral Arangüena y César Landa, a los que seguimos en este epígrafe, estudiaron este asunto en nuestra investigación con bastante detalle.

Medidas individuales y generales adoptadas por los Estados. Ya hemos visto que las sentencias que condenan al pago de

⁸⁹ Reseñamos en este apartado el estudio de Arangüena Fanego, Coral y Landa Arroyo, César, “Mecanismos procesales internos para la ejecución de las sentencias”, en García Roca, Javier y Carmona Cuenca, Encarna (eds.), *op. cit.*, pp. 169-219.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

una indemnización provocan, por lo general, pocos problemas de ejecución, aunque no todas se paguen ni en tiempo ni por todos los Estados y existan algunos singularmente morosos (Rusia). Mucho más complicada es la ejecución de medidas distintas de las pecuniarias y, de hecho, han exigido la adopción de soluciones de muy diverso tipo en los Estados demandados. Quizás por estas mismas dificultades el Tribunal de Estrasburgo fuera relucante a dictarlas durante los primeros años.

Entre los múltiples ejemplos actuales, que reseñan Arangüena y Landa, están los siguientes: establecer los contactos entre los hijos y sus progenitores en aras del interés superior del menor en casos en que habían sido separados o suspendidos indebidamente, así como hijos entregados a una familia de acogida (casos *Saleck Bardi vs. España* y *R.M.S. vs. España*),⁹⁰ o hijos que sufrieron la actuación indebida de alguno de los progenitores (caso *K.A.B. vs. España*);⁹¹ la revocación de órdenes de expulsión de demandantes expuestos a riesgos de tortura, malos tratos o amenazas en el país de destino (casos *Chahal vs. Reino Unido*, *N. vs. Finlandia*, *Y.P y L.P. vs. Francia*, *Othman (Abu Qatada) vs. Reino Unido, A.C. y otros vs. España*);⁹² la exigencia de realizar nuevas investigaciones en caso de violaciones del derecho a la vida o prohibición de tortura o tratos inhumanos o degradantes (casos *Varnava y otros vs. Turquía*, *Abuyeva y otros vs. Rusia*, *Benzer y otros vs. Turquía*);⁹³ la necesidad de reintegrar en su puesto de magistrado de la Corte Suprema al demandante que había sido indebidamente separado

⁹⁰ TEDH. *Saleck Bardi vs. España*, sentencia de 24 de mayo de 2011 (Req. núm. 66167/09), y *R.M.S. vs. España*, sentencia de 18 de junio de 2013 (Req. núm. 28775/12).

⁹¹ TEDH. *K.A.B. vs. España*, cit.

⁹² TEDH. *Chahal vs. Reino Unido*, sentencia (GS) de 15 de noviembre de 1996 (Req. núm. 22414/93); *N. vs. Finlandia*, sentencia de 26 de julio de 2005 (Req. núm. 38885/02); *Y.P y L.P. vs. Francia*, sentencia de 1 de septiembre de 2010 (Req. núm. 32476/06); *Othman (Abu Qatada) vs. Reino Unido*, sentencia de 17 de enero de 2012 (Req. núm. 8139/09), y *A.C. y otros vs. España*, cit.

⁹³ TEDH. *Varnava y otros vs. Turquía*, sentencia de 18 de septiembre de 2009 (Reqs. núms. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 y 16073/90); *Abuyeva y otros vs. Rusia*, cit., y *Benzer y otros vs. Turquía*, cit.

en virtud de un procedimiento disciplinario contrario a las exigencias del debido proceso (caso *Oleksandr Volkov vs. Ucrania*),⁹⁴ un efecto muy semejante al de numerosos amparos judiciales y constitucionales, o la restitución al demandante del derecho a la propiedad sobre un inmueble y la anulación de la orden de desahucio (caso *Gladysheva vs. Rusia*),⁹⁵ medida típica en un recurso judicial ordinario.

Tratándose de privaciones de libertad, el TEDH ha indicado con claridad que realmente la única verdadera medida efectiva de reparación es la excarcelación del detenido. Así se hizo en el caso *Assanidzé vs. Georgia* de 2004,⁹⁶ por vez primera, y desde entonces se ha reiterado en bastantes ocasiones. Obsérvese que la fecha del precedente es bastante reciente, cinco décadas después del comienzo del sistema de protección europeo, cuando la jurisdicción ya podía considerarse asentada y el Tribunal Europeo comenzar a sentirse más libre.

Una de las muestras más recientes es el importante caso *Del Río Prada vs. España* de 2013,⁹⁷ al que nos hemos referido varias veces y que Arangüena y Landa estudian. Es un buen ejemplo de cómo un Estado puede hacer frente con prontitud a su obligación de dar cumplimiento al fallo del TEDH pese a que no existiera un procedimiento específico. La Corte de Estrasburgo apreció la vulneración de los derechos a la libertad personal y legalidad penal (arts. 5 y 7 CEDH), al habersele aplicado retroactivamente una jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el cómputo de los beneficios penitenciarios, la denominada doctrina *Parot*, que produjo el alargamiento en el cumplimiento de la pena de prisión de ciertos condenados por terrorismo. En consecuencia, el TEDH ordenó que se pusiera fin a la situación de privación de libertad en el plazo más breve posible. No había otra forma de ejecución que la liberación de la demandante, y así se hizo con extraordinaria diligencia por el Pleno de la Audiencia Nacional al día siguiente.

⁹⁴ TEDH. *Oleksandr Volkov vs. Ucrania*, cit.

⁹⁵ TEDH. *Gladysheva vs. Rusia*, sentencia de 6 de diciembre de 2011 (Req. núm. 7097/10).

⁹⁶ TEDH. *Assanidzé vs. Georgia*, cit.

⁹⁷ TEDH. *Del Río Prada vs. España*, cit.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

te de dictarse el fallo de Estrasburgo mediante auto 61/2013, de 22 de octubre. Poco después se dictó el auto 62/2013, de 25 de octubre, que invocaba el valor de “cosa interpretada” de la sentencia, aseveraba que el pronunciamiento generaba efectos más allá de las partes del concreto asunto —“el Convenio es ley” se dijo—, y acordó la excarcelación de otros condenados que se hallaban en una situación similar a la enjuiciada. Es muy importante este reconocimiento judicial, por un alto tribunal, de la doctrina científica de la cosa interpretada.

Siendo muy amplios estos efectos *erga omnes*, la eficacia general de la sentencia europea no se quedó allí. La justicia británica puso de inmediato en libertad provisional al etarra Troitiño, reclamado por la justicia española, adviértase que tomando en consideración un fallo dirigido contra España, al considerar que se hallaba en una situación idéntica a la señora Del Río. Otra extensión de la eficacia de cosa interpretada que tiene la particularidad de que se produce fuera de las fronteras del Estado directamente obligado por el fallo.

El acatamiento de esta eficacia es mucho más amplio que el del artículo 46.1 del CEDH, que literalmente prescribe únicamente para los Estados parte en el proceso. Pero así funciona este sistema de protección colectiva y efectiva desde hace mucho. El caso permite visualizar bien el intenso alcance del precedente y la interpretación vinculante como herramientas en el funcionamiento del sistema del Convenio.

Además, en la medida en que la aplicación retroactiva de la doctrina *Parot* era contraria al CEDH, surgió el problema de cómo ejecutar el garantista estándar europeo en relación con más de 60 reclusos en situación similar y todavía en prisión. No estaba previsto entonces en España procedimiento alguno que permitiera reabrir procesos penales a consecuencia de una sentencia dictada por el TEDH tal y como existe ahora. Todo ello pese a las llamadas de atención al legislador formuladas respecto de esta carencia no solo por la doctrina científica⁹⁸, según denuncian Aran-

⁹⁸ Véase, entre otros trabajos de esta autora, Arangüena Fanego, Coral, “El cumplimiento de las sentencias del TEDH y la revisión de sentencias firmes”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A., *op. cit.*, pp.

güena y Landa, sino también por algunos de los magistrados del propio TEDH, como el juez Zupančič en su opinión concordante a la sentencia del caso *García Hernández vs. España*,⁹⁹ y por diversos anteproyectos de reforma de Ley de Enjuiciamiento Criminal que no prosperaron.

Tan solo existía la —muy interesante— previsión en el orden social de las sentencias del TEDH como doctrina de contraste para el planteamiento de un recurso de *casación para unificación de doctrina* (art. 219.2 Ley reguladora de la jurisdicción social). Un recurso que no podía aplicarse en este supuesto. Pero estimamos que este nuevo recurso para la unificación de doctrina, usando como contraste las sentencias europeas, puede tener interés comparado de cara a su trasplante a otros ordenamientos y con el fin de alcanzar un efecto armonizador.

La solución finalmente la proporcionó el Tribunal Supremo mediante dos acuerdos plenarios no jurisdiccionales de su Sala Segunda (12 de noviembre de 2013 y 21 de octubre de 2014) en los que se apuntó qué tribunales y por qué vía debían actuar ante tal situación urgente y acordó que, en tanto no existiera la expresa previsión legal de un cauce específico, cumpliría tal cometido el recurso de revisión previsto en el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se ha dicho que la peculiar situación condujo a que se ejecutara la sentencia europea como si se tratara de una sentencia piloto. Se trataba, no obstante, de una solución provisional y únicamente válida para el orden penal.

Ciertamente es en este ámbito penal donde las violaciones de derechos son más graves y reclaman ineludiblemente la re-

289-323, donde se denunciaba la omisión legislativa ahora reparada. En la misma obra, y fruto de otra investigación de este equipo, merecen leerse —a los efectos que nos ocupan— los siguientes trabajos: Fernández, Pablo Antonio, “Naturaleza jurídica de las sentencias del TEDH y del TJCE”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A., *op. cit.*; Zanghí, Claudio, “Evolución e innovación en los efectos de las sentencias del TEDH”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A., *op. cit.*, y Salado, Ana, “La ejecución de las sentencias indemnizatorias del TEDH y del TJCE”, en García Roca, Javier y Fernández Sánchez, Pablo A., *op. cit.*

⁹⁹ TEDH. *García Hernández vs. España*, sentencia de 16 de noviembre de 2010 (Req. núm. 15256/07). Opinión concordante del juez Zupančič.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

apertura del proceso, pero también resultaba necesario dar una solución similar en otros órdenes jurisdiccionales. Expresamente para los procesos civiles, el TEDH se pronunció en el caso *Bochan vs. Ucrania* (núm. 2).¹⁰⁰ Finalmente, el legislador español dio una razonable respuesta con las reformas procesales llevadas a cabo en 2015, que arbitran un recurso de revisión para la reapertura de los procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales.

La reapertura de procesos judiciales internos. Arangüena y Landa recuerdan que merece especial atención la reapertura del proceso como medida para garantizar la *restitutio in integrum*, cuando nos encontramos ante una violación del derecho al debido proceso (art. 6 CEDH), y la resolución judicial nacional sigue produciendo efectos nocivos. Son supuestos en los que el demandante se encuentra todavía en prisión, y la renuncia por parte del Estado a proseguir con la ejecución de la pena o la adopción de una medida de gracia no constituirían sino una medida de reparación imperfecta. La reapertura del proceso se revela —razonan cabalmente ambos autores— como la medida de restablecimiento más adecuada.

Se trata —como se ha dicho— del efecto más espectacular que puede producir una resolución de un tribunal internacional en cuanto afecta a la sagrada cosa juzgada de una resolución de un tribunal nacional. Un cambio revolucionario en el esquema de fuentes y recursos judiciales que no pudo ser pensado en el inicio del sistema internacional del Convenio, pues no habría sido aceptado por los Estados signatarios, pero que —entendemos— deviene en nuestros días un corolario ineluctable. Hasta esta evolución han llegado las cosas.

Sin embargo, no es una panacea y puede generar problemas, son precisas cautelas. Arangüena y Landa recuerdan que su campo de aplicación debe de estar perfectamente definido, ya que puede producir graves perjuicios a la situación de terceros en el ámbito civil. No obstante, la mera posibilidad de obtener una reapertura facilita y acelera el proceso de ejecución, según ha reconocido el Comité de expertos sobre la reforma del TEDH en

¹⁰⁰ TEDH. *Bochan vs. Ucrania* (núm. 2), cit., párrs. 26-27.

un informe de 2016.¹⁰¹ A partir de la ya citada Recomendación R (2000) 2 del Comité de Ministros, la jurisprudencia europea se ha inclinado clara por esta modalidad como forma privilegiada de restauración de las garantías de equidad en el proceso (caso *Stoichkov vs. Bulgaria*).¹⁰²

Son mayoría los Estados miembros del Consejo de Europa que cuentan actualmente con la previsión legal de reapertura de procesos tras una sentencia del TEDH.¹⁰³ Hay algunos que van más allá y la permiten a consecuencia de una “decisión de una instancia internacional”, terminología que engloba además de una sentencia, una declaración unilateral, o un acuerdo amistoso (República Checa, Georgia, Letonia, República de Moldavia, Polonia, Eslovenia). Esta problemática específica se pone de manifiesto con claridad en el caso *Jeronovičs vs. Letonia*.¹⁰⁴ De entre este gran grupo de países que cuentan con la reapertura, son mayoría los que limitan la posibilidad a los asuntos penales, habida cuenta de los problemas que en el orden civil se plantean respecto de la seguridad jurídica, los intereses de terceros de buena fe, e incluso la imposibilidad de corregir las deficiencias derivadas de decisiones dictadas muchos años atrás, dada la naturaleza dinámica de las relaciones de derecho privado. Este último aspecto posee singular relevancia y es una sensible diferencia con las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, en las que basta con que el castigo cese para reparar. La proporción, no obstante, va paulatinamente en disminución y en la actualidad es de 33 Estados que limitan la reapertura a la jurisdicción penal, frente a 23 que la extienden a la civil y administrativa, un número que va creciendo, como resulta aconsejable.

¹⁰¹ DH-GDH (2015) 008 Rev, de 12 de febrero de 2016.

¹⁰² TEDH. *Stoichkov vs. Bulgaria*, sentencia de 3 de marzo de 2005 (Req. núm. 9808/02).

¹⁰³ El elevado número de Estados parte que han dado cumplimiento a la Recomendación (2000) del Comité de Ministros y han incorporado en sus legislaciones internas la posibilidad de reapertura, hace imposible —nos dicen Arangüena y Landa— una enumeración o un análisis de sus disposiciones, y nos remiten a consultar la web del Consejo de Europa, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Reopening-en.asp>

¹⁰⁴ TEDH. *Jeronovičs vs. Letonia*, sentencia (GS) de 5 de julio de 2016 (Req. núm. 44898/10).

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

Resulta muy difícil —concluyen su análisis Arangüena y Landa— trazar unas líneas comunes de los procedimientos de reapertura, dadas las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos y legislaciones de los Estados, pero es posible extraer algunas pautas generales. En la mayoría de los Estados, la reapertura es posible bien a petición de quien fue demandante en Estrasburgo, bien del Ministerio Fiscal u otra autoridad pública. La legitimación procesal es pues semejante. Pero existen diferencias en cuanto a los órganos competentes y los plazos de caducidad de la acción. Por lo general no se establecen disposiciones procedimentales específicas cuando la reapertura se produce a consecuencia de una sentencia del TEDH, sino que se aplican las reglas generales de su sistema procesal para impugnar la cosa juzgada. Una consideración muy importante que Arangüena y Landa subrayan, pues evidencia la integración de las sentencias europeas en el sistema interno de recurso de cara a su progresiva normalización. En la mayor parte de los Estados, los gastos procesales corren a cargo del Estado, pero en otro buen número de ellos se prevé la posibilidad de obtener una ayuda.

Una vez que la demanda de reapertura es aceptada en un proceso penal, los Estados gozan de un cierto margen de apreciación nacional respecto de las consecuencias de reabrir un procedimiento, pero deben garantizar el respeto del principio de presunción de inocencia y las normas relativas a la prisión provisional conforme a la resolución del Comité de Ministros DH (2004) 31 en el caso *Sadak y otros vs. Turquía*.¹⁰⁵ Tales exigencias son todavía más evidentes cuando el criterio que sostiene la reapertura es una seria duda sobre la regularidad del procedimiento o de la propia condena impuesta al resultar contraria al CEDH.

Arangüena y Landa destacan la regulación de dos ordenamientos nacionales en esta materia que, de nuevo, pueden tener interés comparado. Por un lado, España se ha incorporado recientemente a este grupo de países y lo ha hecho con una de las legislaciones más generosas. En efecto, se admite la reapertura de todo tipo de causas por medio del recurso de revisión ante el

¹⁰⁵ TEDH. *Sadak y otros vs. Turquía* (núm. 1), sentencia de 17 de julio de 2001 (Reqs. núms. 29900/96, 29901/96, 29902/96 y 29903/96).

Tribunal Supremo, sea cual fuere el orden jurisdiccional —penal, civil, contencioso-administrativo y laboral— e incluyendo la jurisdicción militar (art. 5 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En todos es necesario que la violación entrañe efectos que persistan y no sea susceptible de ser remediada de otra forma, la legitimación para deducir el recurso se atribuye a quien actuó como demandante ante el TEDH, y se fija el plazo de un año para deducirlo a partir de que adquirió firmeza la sentencia europea.

Frente a sentencias firmes de carácter civil, se puntualiza de que tal revisión no podrá “perjudicar los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas” (art. 510.2 *in fine* de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Una previsión que igualmente ha de observarse en los órdenes contencioso-administrativo y laboral por la remisión que sus legislaciones respectivas hacen en esta materia a la legislación civil. La exégesis y materialización de esta cláusula constituye todo un interrogante —indican Arangüena y Landa—, pues resulta difícil concretar cuál sea el modo de “no perjudicar tales derechos”, más aún —aseveran— cuando la reforma legal no concreta mínimamente los efectos del juicio que se abre con la revisión.

El razonamiento es cierto, sin embargo, nos parece que la regulación legal no podía haberse aprobado de otro modo, y no se nos ocurre otra redacción posible de la norma que construir un concepto jurídico indeterminado que los órganos judiciales pueden rellenar de un contenido más preciso *a posteriori*, caso a caso, ponderando los hechos e intereses públicos y privados en juego en cada conflicto. Un *case-law* que —como tantas veces ocurre en materia de derechos fundamentales— reclama decantar precedentes según se ha expuesto en los primeros epígrafes de este trabajo.

Igualmente destacan ambos autores un caso singular en que la posibilidad de reapertura no ha sido consecuencia de una modificación legislativa sino de un pronunciamiento de la Corte Constitucional italiana que declaró la inconstitucionalidad de la norma legal que impedía que una sentencia del TEDH constituyera un motivo de revisión. En efecto, la Corte italiana, tras una primera decisión de inadmisibilidad (129, de 16 de abril de 2008) y toque de atención, en la que se advertía al legislador sobre la necesidad

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

de adoptar los procedimientos idóneos para permitir al ordenamiento adecuarse a las sentencias que hayan declarado la violación del artículo 6 del CEDH (debe como una sentencia de recomendación legislativa), finalmente declaró (sentencia 113, de 7 de abril de 2011) la inconstitucionalidad del artículo 630 a) del Código del Procedimiento Penal, en la medida en que no preveía como motivo de revisión una sentencia firme del TEDH. Nos parece una curiosa muestra de inconstitucionalidad por omisión, anudada a una inconventionalidad igualmente por omisión.

Subrayan Arangüena y Landa que la Corte Constitucional confió a los jueces ordinarios la difícil construcción en vía pretoriana del instituto, aunque indicó las coordenadas a las que deberán atenerse, especificando que resultaban excluidas las previsiones del juicio de revisión que fueran incompatibles con la finalidad de que la víctima alcanzara una *restitutio in integrum*. Un mandato a los órganos judiciales de efectuar una interpretación teleológica o finalista.

8. CONCLUSIONES

1. El efecto de cosa interpretada ayuda al cumplimiento de las sentencias del TEDH e impulsa un proceso de armonización. Esta dimensión objetiva del acceso directo europeo es, si cabe, más importante que la tutela subjetiva o individual de los derechos. Aproxima al TEDH a las funciones de una jurisdicción constitucional y permite comparar con el derecho procesal constitucional para erigir un nuevo derecho procesal convencional. Se han creado unos estándares europeos comunes al sistema del Convenio y al de la Unión. Un espacio jurisdiccional europeo en el que cohabitan los tribunales ordinarios y los tribunales constitucionales y supremos de cada Estado con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los altos tribunales nacionales se convierten en mediadores, divulgando la jurisprudencia del TEDH e imponiendo sus estándares a los órganos judiciales y demás poderes públicos.

2. La cosa interpretada es una categoría construida por la doctrina científica. El TEDH todavía no ha reconocido su carácter vinculante, como argumentamos en nuestro libro, pero actúa de este modo que la categoría describe. Las disposiciones del CEDH son de aplicación directa, al igual que las sentencias del TEDH. El artículo 46.1 del CEDH reconoce la eficacia vinculante de las sentencias para los Estados solo cuando “hayan sido partes” en el proceso, pero el Tribunal Europeo aplica sus precedentes con total indiferencia sobre los Estados demandados y extiende sus efectos a cualesquiera supuestos de hecho análogos, y la vinculación a su doctrina se predica de todos los poderes públicos.
3. Los derechos convencionales son derechos fundamentales análogos a los constitucionales e interactúan entre sí, enriqueciéndose y retroalimentándose. Se producen reformas legislativas impulsadas por el cumplimiento de las sentencias del TEDH, dato que confirma la vinculación del legislador nacional a los derechos del Convenio y que este no puede traspasar su contenido esencial.
4. La obligación de respetar las sentencias del TEDH y garantizar los derechos es una condición de supervivencia de un sistema multilateral. Mediante esta garantía, dicho Tribunal impone sus interpretaciones vinculantes. Las medidas generales impuestas en las sentencias como reparaciones conectan con la obligación de remover defectos estructurales y prevenir las amenazas.
5. El precedente es una manifestación de la autoridad interpretativa del TEDH. Deriva de la lógica *stare decisis* propia de cualquier jurisprudencia: mantenerse en las cosas decididas y acatarlas. Una sentencia que vincula con su doctrina a las futuras. La existencia de un intérprete supremo del CEDH demanda reconocer esta autoridad igualmente suprema a sus sentencias. El trabajo en red y los diferentes contextos nacionales matizan estas afirmaciones en un debate permanente.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

6. La intensa eficacia general de la cosa interpretada, el valor de precedente y la interpretación vinculante de las sentencias del TEDH se ven contrarrestadas por la doctrina del margen de apreciación nacional. La idea permite al TEDH practicar una diplomática deferencia, restringiendo el enjuiciamiento y el habitual alcance del principio de proporcionalidad en ciertos casos especialmente sensibles a las opiniones públicas, o ante cuestiones complejas donde no existe aún un consenso europeo ni a nivel cultural ni normativo. Pero el pluralismo cultural y la heterogeneidad de los pueblos europeos es mucho más intenso que en la región de Iberoamérica.
7. Una de las principales diferencias entre el TEDH y la Corte Interamericana radica en las medidas de reparación, pues son mucho más amplias y pormenorizadas en el sistema de la Convención Americana. Pese a ello, ciertas intersecciones comienzan a producirse. También, los dos sistemas han diseñado mecanismos diferentes para la supervisión del cumplimiento. En el europeo se ejerce por un órgano político, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, mientras que en el interamericano asume esa función la Corte, siguiendo un modelo jurisdiccional. Estos dos modelos, muy diversos en sus orígenes, tienden hoy a aproximarse.
8. El Sistema Europeo ha transitado de “sentencias de comprobación” a simplemente conceder una “satisfacción equitativa” y a las actuales sentencias “de plena jurisdicción”. Se impone una *restitutio in integrum* que trata de restablecerse al recurrente en la integridad de su derecho, reparando el daño. De nuevo, una evolución que aproxima el amparo europeo a los amparos constitucionales.
9. Las sentencias estimatorias del TEDH suelen conceder una satisfacción equitativa por los daños materiales y morales causados. Su pago es la reparación menos problemática y, en la práctica, fue la única durante muchísimos años. Pero se pueden adoptar medidas de distinta naturaleza tanto individuales como generales, para pre-

venir que una violación similar vuelva a darse y poner fin a las lesiones. Un ejemplo de las individuales es la puesta en libertad de personas detenidas. También cabe la reapertura de los procedimientos judiciales, o la cancelación de los antecedentes penales, o la exigencia de apertura de nuevas investigaciones, o el establecimiento de mecanismos alternativos a los judiciales, y muchas otras. En los últimos años se puede apreciar un mayor activismo o garantismo y acaso las reparaciones del TEDH no sean ya tan distintas a las de la Corte Interamericana; si bien no son tan frecuentes ni intensas, pues el primero tiende a ser más prudente o autocontenido.

10. Las medidas generales sirven para prevenir violaciones similares de forma preventiva: dan ocasión a las autoridades nacionales para impedir o reparar lesiones. Al tiempo, reducen la carga de trabajo del TEDH, permitiendo la “repatriación” de los asuntos a veces con efectos retroactivos. La publicación de la sentencia es la medida más sencilla. También el efecto directo de la jurisprudencia europea, que obliga a una interpretación conforme, así como a la inaplicación de las leyes y las jurisprudencias nacionales que la contravengan. Se imponen —como consecuencia de sentencias europeas— reformas legislativas o incluso constitucionales, siendo más sencillo alcanzar las primeras. También se negocian, entre los Estados reiteradamente condenados y el CdM, reformas estructurales en cuestiones como la utilización excesiva de la fuerza por la policía, las condiciones de habitabilidad de las cárceles o las dilaciones indebidas en los procesos.
11. El procedimiento de supervisión europeo corresponde al CdM, órgano de naturaleza política e intergubernamental, a diferencia del interamericano, que es un procedimiento judicial. Ambos modelos tienen ventajas y desventajas, pero una adecuada combinación podría ser conveniente en ambas regiones. El CdM utiliza un doble procedimiento de supervisión (“*twin track supervision system*”): uno ordinario y otro reforzado. Se establece la prioridad de

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

asuntos, como son las “sentencias piloto”, o casos en los que se ha identificado un problema sistémico, o donde la violación ha causado graves daños y su reparación requiere adoptar medidas urgentes. Existen reuniones de derechos humanos (*Human Rights meetings*), formaciones del Comité bien asistidas por un servicio técnico de ejecución. Se adoptan “resoluciones interinas” y se aprueban informes de ejecución y planes de acción, haciendo a los Estados responsables de ejecutar las sentencias. En ocasiones existen medidas de presión política. Unas buenas prácticas que merecen ser reservadas.

12. Pero la evolución ha afectado igualmente a la supervisión y el TEDH ha ido poco a poco participando en la misma. Tras la presentación de una nueva demanda, el TEDH puede controlar la persistencia de violaciones, la comisión de nuevas violaciones (“*fresh violation*”), o verificar el incumplimiento de las medidas generales de reparación pedidas. Especialmente las “sentencias piloto” dan la posibilidad de supervisar la ejecución, porque se puede examinar el cumplimiento de las medidas generales al enjuiciar casos repetitivos, congelados en la sentencia. Frecuentemente, cuando el TEDH las dicta, el CdM lleva tiempo exigiendo reformas estructurales y la sentencia piloto sirve para dar un nuevo impulso al proceso de ejecución. Una interesante actuación conjunta de ambos órganos.

El Protocolo 14 introdujo en el artículo 46 del CEDH dos nuevos mecanismos que atribuyen competencias al TEDH en materia de ejecución de sus sentencias: una demanda de interpretación y un recurso por incumplimiento de sentencia a instancias del CdM. Pero no han dado juego.

En cambio, el secretario general y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa están jugando un papel cada vez más importante. El primero suele plantear problemas de ejecución a las autoridades nacionales en sus visitas o contactos bilaterales. La segunda ejerce un control político de los Estados y una función de impulso de sus de-

cisiones a través de la acción de sus parlamentarios en su doble condición de parlamentarios nacionales, existe asimismo en ella un subcomité para la implementación de las sentencias.

13. Las soluciones que pueden adoptar los Estados para cumplir las sentencias difieren según las violaciones y derechos. El pago de las indemnizaciones es mayoritario y provoca, por lo general, pocos problemas de ejecución, aunque no todas se paguen por todos. Mucho más complicada es la ejecución de medidas distintas, y quizás por estas dificultades el TEDH fuera reluctante a dictarlas durante años. Entre las múltiples medidas aprobadas encontramos las siguientes: restablecer los contactos entre los hijos y sus progenitores; la revocación de órdenes de expulsión; la realización de nuevas investigaciones; la reintegración de un cargo público o funcionario en su puesto; la restitución del derecho a la propiedad; incluso la excarcelación del detenido desde fechas recientes, y la reapertura de procesos judiciales internos. La última es la medida más espectacular, porque deriva de una decisión de un tribunal internacional que expresa todo un cambio revolucionario; sin embargo, puede producir perjuicios a la situación de terceros en el ámbito civil y es preciso desechar el automatismo y dictar una resolución judicial que pondere los intereses en conflicto. Pero la mera posibilidad de obtener una reapertura facilita y acelera el proceso de ejecución. Son ya una mayoría muy cualificada los Estados que prevén legalmente estos recursos con fórmulas procesales muy variadas, y una recomendación del Comité de Ministros auspicia la medida.
14. En definitiva, el escenario descrito refleja una situación mucho mejor que la que existía cuando se diseñó el Convenio Europeo, aunque para ello tuviera que transcurrir mucho más de medio siglo. Al fin y al cabo, la construcción del derecho común medieval fue aún más larga y fatigosa, y la edificación actual del derecho público europeo es sigilosa y solapada, aunque imparabable.

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGÜENA FANEGO, Coral, “El cumplimiento de las sentencias del TEDH y la revisión de sentencias firmes”, en GARCÍA ROCA, Javier y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.
- y LANDA ARROYO, César, “Mecanismos procesales internos para la ejecución de las sentencias”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- AYALA CORAO, Carlos y CANOSA, Raúl, “El incumplimiento de las sentencias internacionales: problemas políticos y jurídicos”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio, “Naturaleza jurídica de las sentencias del TEDH y del TJCE”, en GARCÍA ROCA, Javier y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y QUERALT JIMÉNEZ, Argelia, “El control de convencionalidad americano y el efecto de cosa interpretada europeo. ¿Dos caras de una misma moneda?”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, 2010.
- y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.): *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

- y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El impacto de las sentencias europeas e interamericanas: valor de precedente e interpretación vinculante”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- , DALLA VÍA, Alberto y GARCÍA VITORIA, Ignacio, “El controvertido derecho al voto de los presos y los serios obstáculos a su desarrollo”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- et al., *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Cizur Menor, Civitas-Thomson-Reuters, 2012.
- GARLICKI, Lech, “Judgments of the European Court of Human Rights (their structure, impact and authority)” en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- QUERALT JIMÉNEZ, Argelia, *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPC, 2008.
- , “El alcance del efecto de cosa interpretada de las sentencias del TEDH”, en GARCÍA ROCA, Javier y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.
- SAAVEDRA ALESSANDRI, Pablo, CANO PALOMARES, Guillen y HERNÁNDEZ RAMOS, Mario, “Reparación y supervisión de sentencias”, en GARCÍA ROCA, Javier y CARMONA CUENCA, Encarna (eds.), *¿Hacia una globalización de los derechos? El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- SALADO, Ana, “La ejecución de las sentencias indemnizatorias del TEDH y del TJCE”, en GARCÍA ROCA, Javier y FERNÁNDEZ

Buenas prácticas en el cumplimiento de las sentencias del TEDH

SÁNCHEZ, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.

ZANGHÍ, Claudio, “Evolución e innovación en los efectos de las sentencias del TEDH”, en GARCÍA ROCA, Javier y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A., *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, CEPC, 2009.