Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

EL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DEL TEDH EN RUSIA

Argelia Queralt Jiménez
Letrada del Tribunal Constitucional de España

1. El impacto del TEDH: de las medidas individuales a las medidas generales… ¡incluso en Rusia!

Durante años me he dedicado al estudio del impacto de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), tanto en España como en otros países del Consejo de Europa[1]. Además, lo he hecho tanto desde la perspectiva de los efectos directos, ahora diría individuales, de sus sentencias, lo que de forma reduccionista se ha llamado ejecución de estas sentencias, como desde la perspectiva de sus efectos indirectos, hoy generales, y muy en particular, el efecto de cosa interpretada de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo como instrumento armonizador, no homogeneizador, del estándar europeo de derechos humanos.

Cuando comencé la investigación en torno a la efectividad de las sentencias del TEDH poco podía imaginar que aquellos efectos directos, reducidos en muchas ocasiones al pago de la satisfacción equitativa, alcanzarían, con el paso de los años, también a la posible revisión de procesos internos sobre los que recaía cosa juzgada, a la puesta de libertad de los recurrentes o a la devolución de las tierras expropiadas sin las debidas garantías. Es más, a estos efectos individuales de las sentencias europeas, se añadirían cada vez con mayor normalidad y mayor nivel de exigencia las llamadas medidas generales. Estas, a diferencia de las individuales, serían las que supondrían el impacto más notable de los sistemas internos de garantía puesto que implican modificaciones en prácticas administrativas o judiciales, normas de todo rango, incluso constitucionales, y que suponen un elemento

[1] Por todas, ahora, Cfr. Queralt Jiménez, A., *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, serie 'Estudios constitucionales'. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

de transformación de los sistemas nacionales de garantía en aras de su mejora, impulsada desde el sistema europeo de tutela de los derechos humanos.

Durante muchos años esta transformación se produjo, en gran parte, gracias al efecto de cosa interpretada de las sentencias del TEDH: la interpretación y estándares reconocidos por Estrasburgo en un asunto entraba a formar parte del acervo convencional al que los Estados debían tender si aquel era más garantista que el propio sistema nacional. Cada sentencia era una indicación de cual el alcance del Convenio en cada momento histórico. Con el paso de los años, sin embargo, no tanto el Tribunal, sino que el Comité fue integrando en sus exigencias para dar cumplimiento —concepto mucho más completo y comprensivo de la naturaleza del sistema europeo que el de ejecución— a las medidas individuales concretas, pero también a las medidas generales. Es cierto que, en ocasiones, estas medidas tardan años en adoptarse, pero la estructura del Comité de Ministros dedicada a este fin, fortalecida en las últimas décadas, intenta que sean cuantos más casos mejor los que puedan ser cerrados con todo el acervo de medidas adoptadas. Así, en el fondo, se hace efectivo el principio de subsidiariedad que rige el sistema europeo de garantía, y que depende, a la postre, del buen hacer en materia de derechos humanos de los estados.

Llegados a este punto me pareció que un ejemplo del impacto que puede llegar a tener el TEDH a través de sus sentencias y de la labor de seguimiento de su cumplimiento que lleva a cabo el Comité de Ministros podría ser observar en qué medida un país como Rusia, en el extremo casi opuesto de los es un estado de Derecho democrático, también se ha beneficiado de pertenecer al Consejo de Europa durante más de 25 años. Y a eso, precisamente, dedicaré las próximas páginas[2].

2. Rusia en el Consejo de Europa

2.1. Las buenas intenciones: acercarse a los valores occidentales de democracia y estado de Derecho

Rusia entró a formar parte del Consejo de Europa bajo la presidencia de Boris Yeltsin en 1996[3] y, 26 años después, siendo presidente Vladimir Putin, ha sido ex-

[2] En las próximas páginas no pretendo hacer tanto un estudio exhaustivo del tema propuesto, sino, más bien, plantear el contexto en el que se ha producido la salida de Rusia del Consejo de Europa, tanto político como institucional. Rusia debía ser expulsada, sí, pero desde el punto de vista de la tutela subjetiva de los derechos humanos, no puede dejarse de lado lo que formar parte de esta organización ha supuesto para cientos de miles de particulares. La pertenencia al Consejo de Europa suponía que sobre Rusia existiera una cierta transparencia sobre sus actividades y su efecto sobre los derechos y libertades básicas; ahora, esa ventana abierta (o medio abierto, incluso) se ha cerrado.

[3] Concretamente, el 28 de febrero de 1996.

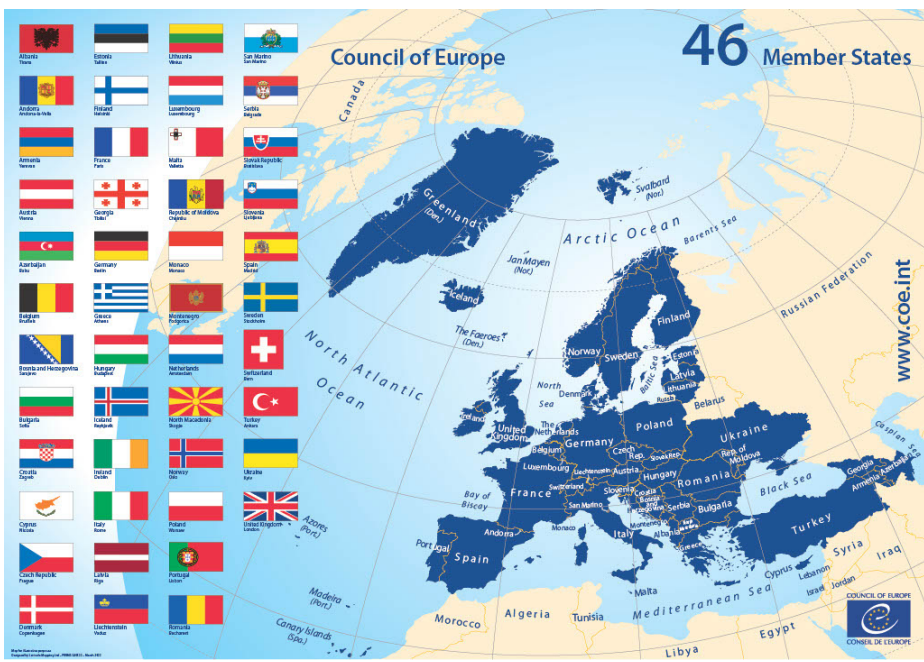
DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

pulsada de dicha organización como consecuencia de la invasión militar de Ucrania, el 24 de febrero de 2022, país que también forma parte de la organización europea[4].

Sirva como contexto para el objeto de esto texto recordar que el Consejo de Europa, organización internacional creada en 1949 por 10 Estados[5], nace paralelamente a la Unión Europea, entonces Comunidades Europeas, después de la Segunda Guerra Mundial, con la intención de crear un espacio europeo seguro, en paz, en el que imperase el Estado de derecho democrático. A diferencia de lo que hoy es la Unión Europea, el Consejo de Europa se erigió como una organización internacional de cooperación, no de integración política, a la que pudiera sumarse el mayor número de estados siempre que se cumplieran unos estándares comunes mínimos en materia de Estado de derecho, democracia, derechos humanos y cohesión social.

A lo largo de siete décadas, el Consejo de Europa se ha convertido en una plataforma política y jurídica de referencia en el establecimiento de estándares en materias relacionadas con el estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales, tratando, en su labor, de acomodar y respetar la heterogeneidad que la define; de aquellos 10 primeros estados fundadores, hoy son 46 Estados los que la componen:



[4] Ucrania entró a formar parte del Consejo de Europa el 9 de noviembre de 1995.

[5] Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Irlanda, Italia, Dinamarca, Noruega y Suecia.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

El Consejo de Europa ha desarrollado su función a través de sus instituciones estatutarias, el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y la Secretaría General, a las que se sumó el Comisionado de Derechos Humanos en 1999, y de diferentes mecanismos de control de las obligaciones internacionales a las que se comprometen sus miembros.

En este contexto, la 'joya de la corona' es el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), catálogo de derechos individuales, civiles y políticos (aunque el derecho de sufragio fue incorporado mediante el primero protocolo facultativo al CEDH). Aprobado en 1950, pensado en plena Guerra Fría y, por ello, muy cuidadoso en la elección de sus contenidos (quedaban fuera los derechos sociales y todo aquello que recordara a reivindicaciones comunistas), se ha ido ampliando con el paso de los años, mediante protocolos adicionales con nuevos derechos a los que los estados pueden decidir obligarse. La tutela de estos derechos queda en manos del TEDH, una jurisdicción internacional ante la que cualquier persona bajo la jurisdicción material de un Estado parte puede interponer una demanda.

A este entramado jurídico se sumó Rusia en 1996, pese a estar muy lejos de los valores y principios que aquel defiende[6], en una estrategia política del Consejo de Europa tras la caída del Muro de Berlín para conseguir sumar a los países del antiguo bloque soviético a sus estructuras democratizadoras. Era la forma de esta organización paneuropea de contribuir a que la Guerra Fría fuera finalmente superada en el continente europeo[7]. De hecho, fue la Asamblea Parlamentaria la que insistió en si entrada por considerar que era mejor tenerla dentro, que fuera del ámbito de influencia[8]. Desde esta perspectiva, la entrada de Rusia suponía, prácticamente la consecución de dicho objetivo puesto que su entrada se produjo después de que ya lo hubieran hecho Hungría (1990), Polonia (1991), Bulgaria

[6] Cfr. Mälksoo, L., «Introduction. Russia, Strasbourg and the paradox of a human rights backlash», en Mälksoo, L., y Benedek, W., (eds.), Russia and the European Court of Human Rights, Editorial Cambridge University Press, Nueva York, 2018, pp. 4 y 5. A este respecto, resulta interesante leer, en el mismo libro, el capítulo de Roter, P, «Russia in the Council of Europe: participation à la carte», pp. 40-42, en la que se explica cuáles eran las deficiencias detectadas por la propia Asamblea del Consejo de Europa respecto del proceso que iban a afectar directamente en la socialización en materia de derechos

[7] De hecho, esta estrategia fue compartida por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE. Esta organización, fundada sobre el Acta Final de Helsinki, firmada el 1 de agosto de 1975, durante la década de 1980, se convirtió en una de las pocas plataformas de diálogo entre el bloque del Este y Occidente, así como entre los países neutrales y no alineados. A este respeto, K. Malfliet señala que antes de entrar en el Consejo de Europa, Rusia se sumó a la idea de una Europa más ampliar convirtiéndose en estado fundador de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que después se convertiría en la OSCE; cfr. Malfliet, K., «Ruxit: A Turning of the Plot in Europe-Russia Relations», en Eric Bylander; Anna Jonsson Cornell; Jakob Ragnwaldh (ed), Editorial Uppsala Iustus Förlag, 2019, p. 218.

[8] Malfliet, K., «Ruxit…», *op. cit*, 219.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

(1992), Estonia, Lituania, República Checa y Rumanía (1993), Albania, Letonia, República de Moldavia Rumanía y Ucrania (1995); Georgia entró en 1999[9]. De hecho, solo Bielorrusia quedó fuera de este proceso.

En mayo de 1998, Rusia ratificó el CEDH, y con posterioridad, fue firmando, no siempre pacíficamente, tanto los protocolos de reforma del sistema de tutela que ejerce el Tribunal Europeo como los protocolos de incorporación de nuevos derechos. No se logró, en cambio, que se sumara a la prohibición general de discriminación (Protocolo núm. 12 al CEDH) o la abolición total de la pena de muerte (Protocolo núm. 13 al CEDH). A este respecto, no obstante, es importante señalar que el Gobierno ruso dictó en 1977 una moratoria en la aplicación de la pena de muerte, al haberse declarado el Consejo de Europa un espacio libre de la pena capital.

En todo caso, la aceptación de la Rusia postsoviética de someterse a un control externo de la actividad de sus estructuras y órganos de poder en relación con los derechos humanos supuso un hito histórico[10]. En efecto, desde su ratificación del Convenio Europeo Rusia pasaba a quedar sometida a la jurisdicción, esto es, el control, del Tribunal de Estrasburgo en aquellos relacionado con el respecto y garantía de los derechos y libertades recogidos en dicho Convenio, de la misma forma que el resto de Estados parte de este instrumento internacional, entre los que estaban los estados de la Unión Europea. El estándar europeo pasaba a ser también parámetro de control de las autoridades rusas.

2.2. La participación de Rusia en las estructuras de tutela del COE

Es innegable que Rusia ha sido un estado de suma importancia para el Consejo de Europa. Tanto por su peso geoestratégico, importantísimo en el seno de una organización como la de Estrasburgo, como por su aporte presupuestario a la organización, pero, incluso, como reto. En efecto, Rusia ha plantado resistencias que otros países de su entorno, incluso del supuesto privilegiado occidente europeo[11], también han hecho. Por tanto, Rusia, que se convierte en un verdadero problema a partir de la anexión ilegítima de Crimea en 2014, había entrado en el

[9] Sobre el proceso de ampliación experimentado por el Consejo de Europa tras la caída del muro de Berlín, *vid*. Queralt Jiménez, A., *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 103 y ss.

[10] Cfr. Mälksoo, L., «Introduction. Russia, Strasbourg and the paradox of a human rights backlash», en Mälksoo, L., y Benedek, W., (eds.), Russia and the European Court of Human Rights, Editorial Cambridge University Press, Nueva York, 2018, p. 3.

[11] Las luchas con Reino Unido son un continuo.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

proceso de socialización europeo lentamente, con numerosas dificultades, algunas comunes a otros estados parte[12].

Muestra de ello es que Rusia se sumó a muchos de las estructuras de control del Consejo de Europa. Como se ha mencionado más arriba, las diferentes instituciones y órganos de supervisión de esta organización internacional desarrollan su tarea a través de diferentes instrumentos, a veces más cercanos a la negociación diplomática y política, pasando por funciones de *standard setting*, hasta al control jurídico que ejerce el TEDH. Estos órganos, en el ejercicio de sus propias competencias y facultades, han posibilitado mejoras en los estándares de tutela de los derechos fundamentales en Rusia. Así, además de ser parte del CEDH, la Rusia ha sido parte, entre otros, de los siguientes instrumentos[13]:

a) Carta Social Europea Revisada (CSE): Rusia firmó la CSE Revisada el 14 de septiembre de 2000 y la ratificó el 16 de octubre de 2009, aceptando 67 de los 98 párrafos de la Carta, sin aceptar el Protocolo Adicional que prevé un sistema de Reclamaciones Colectivas. Desde 2011 a marzo de 2022 Rusia envió 10 informes sobre la aplicación de la CSE en su territorio.
b) Rusia ratificó el Convenio europeo de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes en 1998 y desde entonces quedó sometido al escrutinio del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura que consiste, esencialmente, en la realización de visitas a los lugares de privación de libertad (para menores o inmigrantes detenidos, comisarías de policía, hospitales psiquiátricos, sobre todo) para evaluar el trato que reciben las personas allí retenidas. Rusia recibió 30 visitas del Comité, a las que siguieron 26 informes de los 4 Rusia admitió que si hicieran públicos. El Comité ha visitado numerosos centros penitenciarios y comisarías en las que hay personas bajo custodia policías; también han sido objeto de examen las llamadas colonias penitenciarias y algunos hospitales psiquiátricos. El Comité prestó especial atención al trato y las condiciones de las personas privadas de libertad (condiciones higiénicas, servicios de salud, alimentación, masificación, etc).
c) Respecto de los derechos a la igualdad y no discriminación, en el marco de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI por sus siglas en inglés), creada en 1994, se abordaron discriminaciones por

[12] Cfr. Roter, P., pp. 45 y 46 especialmente

[13] La lista completa puede encontrarse en https://www.coe.int/en/web/conventions/by-non-member-states-of-the-coe-or-the-european-union?module=treaties-full-list-signature&CodePays=RUS&CodeSignatureEnum=&DateStatus=07-25-2022&CodeMatieres= (última visita, 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

razón de orientación sexual, nacionalidad (o apátridas), entre muchas otras, pero también la falta de órganos independientes en la administración que fiscalizaran estos problemas casi estructurales. Rusia ratificó en 1998 el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que establece un sistema de seguimiento para evaluar cómo se aplica el tratado en los Estados parte. Cuenta con Comité consultivo que adopta recomendaciones para mejorar la protección de las minorías. Por último, Rusia nunca llegó a ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005) y no se sometió, por tanto, a la supervisión del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA por sus siglas en inglés).

d) En el ámbito de la corrupción institucional, política y económica, Rusia ha aceptado la supervisión del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que supervisa el cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa con el objetivo de mejorar la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción; el Comité de expertos MONEYVAL, comité que evalúa la eficacia de las medidas nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en los Estados miembros del Consejo de Europa que no son miembros del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). También formaba parte de la COP198, la Conferencia supervisora del cumplimiento del Convenio del Consejo de Europa sobre blanqueo, búsqueda, incautación y decomiso de los productos del delito y sobre la financiación del terrorismo.

e) En relación con el buen funcionamiento de la justicia, Rusia formaba parte de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) y del recién creado Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE).

f) Finalmente, cabe destacar que Rusia era miembro de la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho).

3. Resistencias ante la labor del TEDH

3.1. Una realidad incómoda pero no generalizada

En los últimos años se ha recrudecido una corriente de crítica creciente entre diferentes actores de diferentes países en contra de la labor de tutela que ejerce el TEDH. Estas críticas están fundamentadas en diversas razones y, de hecho, no está claro que sea una tendencia generalizada y trasversal entre actores y países, sino que podría tratarse más bien de un conjunto aislado de críticas más o menos

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

fundamentadas, no tanto contra la existencia del Tribunal de Estrasburgo, sino contra su funcionamiento y algunas de sus decisiones. En el trabajo de Popelier, Lambrecht, y Lemmens[14] se analizan datos y realidades relevantes a la hora de acotar en sus verdaderos términos las críticas o resistencias al sistema europeo de garantía. Entre las principales conclusiones destaca que, aunque es cierto que existen críticas, estas no están ni tan extendidas ni son tan generalizadas como pudiera parecer. Y ello porque las voces contrarias al sistema, o a su actual papel en el espacio judicial europeo, han sido, en ocasiones, sobredimensionadas y, en otras, se trata más de una percepción o un estado interesado de la opinión pública, pero no un desenganche del sistema[15]. En esta línea se ha dado mucha envergadura a las posiciones ciertamente airadas contrarias al sistema de tutela europeo, a su existencia, provenientes de determinados sectores británicos. De hecho, seguramente es el único país en el que existe una voluntad real, por parte de determinados actores políticos e institucionales, de abandonar el CEDH. Esta actitud, sin embargo, no debe sorprender porque no es nueva[16] y, además, se enmarca en una tendencia británica de rechazo a toda afectación o control externo sobre sus poderes soberanos, como claramente ha demostrado su decisión de salir de la Unión Europea. De hecho, el trabajo de los profesores belgas muestra que, en general, la oposición política viene de la derecha más conservadora, de los euro-escépticos y de los populismos que ven en el control que ejerce el TEDH un ataque a la soberanía. Se trata, por tanto, más bien de un posicionamiento ideológico y no una reacción jurídica al mal funcionamiento del sistema europeo.

Las causas principales de las resistencias se atribuyen al grado de intervención del TEDH que para algunos es demasiado intenso y no es, además, respetuoso con las sus particularidades domésticas[17]. A veces el carácter evolutivo de la interpretación que realiza el TEDH del CEDH es percibido como una imposición de deter-

---

[14] Popelier, P.; Lambrecht, S.; y Lemmens, K., *Criticism of the European Court of Human Rights : Shifting the Convention System : Counter-Dynamics at the National and EU Level,* Intersetia, Bruselas, 2016.

[15] Teniendo en cuenta, además que, en general, la clase política y la opinión pública conocen poco el sistema europeo de tutela.

[16] Cfr., por ejemplo, Bates, E., «British Sovereignty and the European Court of Human Rights», *The Law Quarterly Review* 128, no. july (2012). Entre las más recientes, BRAYSON, K., «Securing the Future of the European Court of Human Rights in the Face of Uk Opposition Political Compromise and Restricted Rights», *International Human Rights Law Review* , no. 6 (2017). leiden, 2017 | doi 10.1163/22131035-00601001 brill.com/hrlr * All online sources were last accessed 30 December 2016. Abstract This article highlights transnational consequences for access to justice of political pos-turing by national governments in respect of the European Convention on Human Rights (echr

[17] Una crítica más velada aparece en relación con la selección de los jueces, crítica que no es nueva, por cierto, ante las que el TEDH y el resto de actores del Consejo de Europa son sensibles. De hecho, en la Declaración de Copenhague, aprobada en abril de 2018, dedica un apartado específico a esta cuestión.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

minadas posiciones ante los derechos y libertades que no casan con las tradiciones constitucionales estatales. De hecho, el rol preponderante del TEDH en el espacio judicial europeo de los derechos humanos que pasa, hoy, por aceptar la autoridad de sus sentencias más allá del caso concreto y por encima de las fronteras de cada Estado condenado, se le vuelve en contra: los Estados saben que una interpretación extensiva del CEDH respecto de un determinado caso supone, en realidad, una interpretación exigible a todos los actores del Convenio. La tutela caso a caso que todavía predica el Tribunal en sus decisiones no existe en la práctica, donde sus sentencias entran a formar parte del canon europeo que, como se ha explicado, servirá de estándar de convencionalidad para casos futuros, independientemente de cual sea el Estado demandado. De ahí que sea tan importante, como medida para frenar las resistencias existentes o su crecimiento, que el Tribunal preste mucha atención a la calidad, claridad y coherencia de sus decisiones. Es en esta línea, precisamente, en la que la figura del *Jurisconsulto del Tribunal*, incorporada en 2014 en Reglamento del TEDH, es tan relevante[18]: su función es la de velar por la calidad y la coherencia de la jurisprudencia entre las diferentes formaciones del Tribunal.

Además, hasta la entrada de los países del este y centro de Europa tras la caída del muro de Berlín, el TEDH era en realidad, en palabras de SADURSKI, un «fine-tuner» que ejercía su función sobre países similares, con unos valores claramente compartidos (Sadurski los llama «like-minded States»[19]) . Este club de Estados democráticos percibía al Tribunal como un órgano de control verdaderamente subsidiario, con unos poderes de actuación muy reducidos, respecto del que mantenían un amplísimo margen de apreciación y que entraría a verificar que los derechos que ellos habían decidido establecer como básicos eran respetados de una forma similar. No se preveía, dado el nivel desarrollo de los derechos en los Estados implicados, que el Tribunal tuviera que hacer un control intenso de las obligaciones convencionales, sino, más bien, sería un garante de que los mínimos se cumplían y que en caso de desviaciones, menores o coyunturales, se encargaría de advertirlas, dejando a los Estados la tarea de reconducir la situación.

La entrada de las nuevas democracias del este y centro de Europa en el Consejo de Europa y su rápida ratificación del CEDH supusieron un desafío enorme

[18] Art. 18 B Reglamento del TEDH (edición de 2 de junio de 2022): «For the purposes of ensuring the quality and consistency of its case-law, the Court shall be assisted by a Jurisconsult. He or she shall be a member of the Registry. The Jurisconsult shall provide opinions and information, in particular to the judicial formations and the members of the Court»; puede consultarse en https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf (última visita, 1 de julio de 2022).

[19] Cfr. Sadurski, W., «Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments.» *Human Rights Law Review* 93 (2009), p. 422.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

para el TEDH: entrar a valorar las políticas y sistemas nacionales de derechos, a veces con unas bases claramente defectuosas o insuficientes. El TEDH deja de ejercer mayoritariamente un control fine-tuned (de ajuste) para pasar realizar una labor de intervención directa en los sistemas de tutela domésticos.

Como se entenderá el papel reforzado del TEDH no sirvió solo para intervenir en los nuevos estados democráticos, incluso la recién llegada Rusia, sino que también respecto de los países occidentales que vieron como el escrutinio de sus sistemas se intensificaba.

3.2. Las resistencias crecientes de Rusia ante los órganos de garantía del Consejo de Europa

Rusia nunca fue un socio fácil. El proceso de socialización, como lo denominó Checkel[20], de Rusia en los valores democráticos, del respecto de la ley y los derechos humanos venía marcado por unas carencias evidentes. De hecho, pronto dio señales de no estar dispuesta a someterse a los órganos de control y estándares del Consejo de Europa. Algunos autores se han preguntado en qué momento la voluntad de las autoridades rusas de acercarse a los estándares de derechos humanos europeos cambió, llegando algunos, incluso a afirmar, que desde el principio la entrada de Rusia en el Consejo de Europa y sus estructuras fue una suerte de caballo de Troya que venía a desestabilizar el sistema[21]. Lo cierto es que, seguramente tampoco cabe hablar una voluntad unívoca entre las autoridades rusas. Así, por ejemplo, algunos agentes de la estructura del Comité de Ministros para el cumplimiento de las sentencias del TEDH se han alabado los esfuerzos de la delegación rusa liderada por el Ministro de asuntos exteriores por cumplir las decisiones pendientes ante el Comité; dicho de otra forma, había la postura era más de colaboración, que de entorpecimiento de la función de supervisión del Comité.

Sin embargo, como doctrina, analistas y las propias instituciones del Consejo de Europa llevaban tiempo advirtiendo el estándar ruso en materia de derechos se iba alejando cada vez más del estándar europeo y de las exigencias de respeto y garantías del Consejo de Europa. En esta línea, L. Mälkoo, por ejemplo, señalaba que aunque es cierto que se consiguieron mejoras en el sistema derechos ruso, una visión amplia de la situación ponía de manifiesto los retrocesos que se estaban produciendo en la última década, en la que se aprobaron normas cada vez más

[20] Resulta muy interesante la lectura del trabajo (y sus desarrollos) de Checkel, J. T. «International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework», en *International Organization* 59, Fall 2005, pp. 801-826.

[21] Así lo manifestaron Malfliet, K.; y Stephan Parmentier, eds. *Russia and the Council of Europe: 10 years after*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 3, 11.

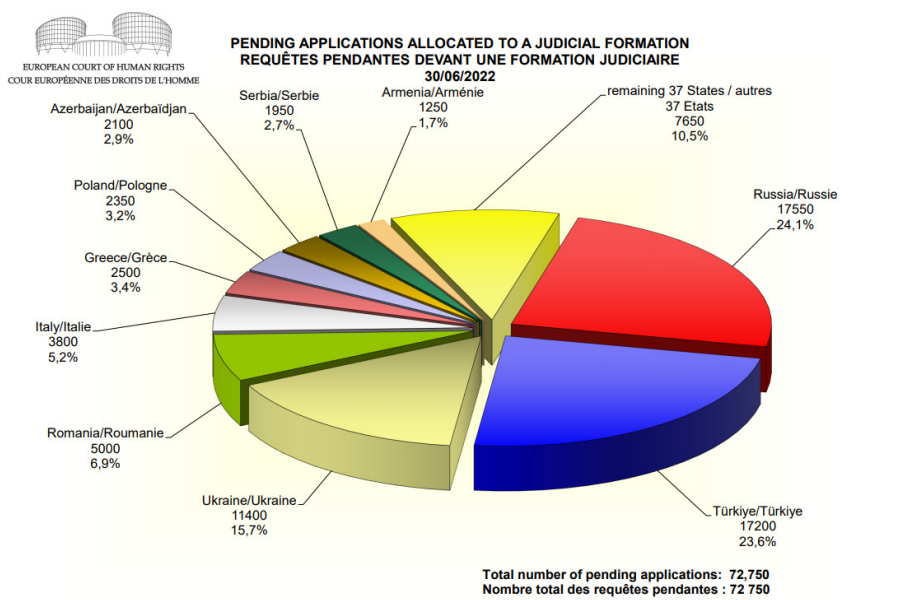
DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

restrictivas de derechos y libertades y, por supuesto, contrarias al canon europeo de garantía[22]. Desde el Consejo de Europa, el entonces Secretario General, el Sr. Thorbjørn Jagland, en su informe anual de 2017[23] llamaba especialmente la atención sobre las restricciones nuevamente impuestas sobre las libertades reunión y manifestación, tan estrechamente vinculadas al ejercicio de la libertad de expresión. Las restricciones jurídicas, las actuaciones policiales desproporcionadas sobre manifestantes y las sanciones previstas volvían a estar al orden del día, como ponían de manifiesto, también, las sentencias del TEDH.

4. Rusia ante el TEDH

En el ámbito jurídico, Rusia se había convertido en el país que más demandas generaba ante el TEDH[24]:



Como se observa, casi el 25% de asuntos pendientes son contra Rusia, lo que significaba que la jurisdicción europea debía hacer frente a más de 18000 deman-

[22] Malkoo, «Introduction…», *op.cit*, p. 5.

[23] «State of democracy, human rights and the rule of law. Populism — How strong are Europe's checks and balances? https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-populism-how-stron/168070568f

[24] Cifras y gráfica del TEDH: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2022_BIL.PDF (última visita el 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

das en las que se alegaba la violación de alguno de los derechos del Convenio por aquel Estado. Estos números, que se mantienen desde hace años, provocaron que en diferentes ocasiones Moscú condicionara su voto para la aprobación de importantes instrumentos de mejora del sistema europeo a un mejor trato por los órganos de control.

Debe señalarse, no obstante, que, en números relativos, esto es, si ponemos en relación el número de demandas por el número de habitantes, Rusia no es el estado que mayor carga de trabajo genera al TEDH. Así, según las cifras publicadas por el Tribunal respecto de 2021[25]:

Table 2 Applications allocated per Contracting State and population

State	Applications allocated to a judicial formation				Population (1 000)				Allocated/population (10 000)			
	2018	2019	2020	2021	1.1.2018	1.1.2019	1.1.2020	1.1.2021	2018	2019	2020	2021
Albania	99	88	76	75	2870	2862	2846	2830	0,34	0,31	0,27	0,27
Andorra	3	6	11	11	75	76	77	77	0,40	0,79	1,43	1,43
Armenia	167	148	213	134	2973	2965	2960	2963	0,56	0,50	0,72	0,45
Austria	239	199	215	222	8822	8859	8901	8933	0,27	0,22	0,24	0,25
Azerbaijan	313	397	525	425	9898	9981	10067	10119	0,32	0,40	0,52	0,42
Belgium	177	139	124	155	11399	11455	11522	11566	0,16	0,12	0,11	0,13
Bosnia and Herzegovina	898	1784	870	784	3502	3492	3492	3287	2,56	5,11	2,49	2,39
Bulgaria	774	750	608	623	7050	7000	6951	6917	1,10	1,07	0,87	0,90
Croatia	669	712	615	698	4105	4076	4058	4036	1,63	1,75	1,52	1,73
Cyprus	52	45	55	52	864	876	888	896	0,60	0,51	0,62	0,58
Czech Republic	349	300	381	331	10610	10650	10694	10702	0,33	0,28	0,36	0,31
Denmark	37	59	63	67	5781	5806	5823	5840	0,06	0,10	0,11	0,11
Estonia	132	121	128	113	1319	1325	1329	1330	1,00	0,91	0,96	0,85
Finland	174	131	120	91	5513	5518	5525	5534	0,32	0,24	0,22	0,16
France	871	693	638	764	66926	67013	67320	67440	0,13	0,10	0,09	0,11
Georgia	99	131	130	120	3730	3723	3717	3728	0,27	0,35	0,35	0,32
Germany	489	584	569	574	82792	83019	83167	83155	0,06	0,07	0,07	0,07
Greece	420	344	650	912	10741	10724	10719	10680	0,39	0,32	0,61	0,85
Hungary	902	950	1036	1086	9778	9773	9769	9731	0,92	0,97	1,06	1,12
Iceland	24	40	28	21	348	357	364	369	0,69	1,12	0,77	0,57
Ireland	30	37	42	35	4830	4904	4964	5007	0,06	0,08	0,08	0,07
Italy	1692	1454	1497	1610	60484	60360	59641	59258	0,28	0,24	0,25	0,27
Latvia	259	233	414	268	1934	1920	1908	1893	1,34	1,21	2,17	1,42
Liechtenstein	9	6	9	8	38	38	39	39	2,37	1,58	2,31	2,05
Lithuania	438	396	398	429	2809	2794	2794	2796	1,56	1,42	1,42	1,53
Luxembourg	35	23	29	30	602	614	626	635	0,58	0,37	0,46	0,47
Malta	30	35	40	62	476	494	514	516	0,63	0,71	0,78	1,20
Republic of Moldova	814	635	523	630	3547	3547	3547	4035	2,29	1,79	1,47	1,56
Monaco	5	8	3	8	38	38	38	39	1,32	2,11	0,79	2,05
Montenegro	318	427	218	381	622	622	622	621	5,11	6,86	3,50	6,14
Netherlands	429	400	386	248	17181	17282	17407	17475	0,25	0,23	0,22	0,14
North Macedonia	305	262	275	394	2075	2077	2076	2069	1,47	1,26	1,32	1,90
Norway	84	102	99	116	5296	5328	5367	5391	0,16	0,19	0,18	0,22

[25] Cifras del propio TEDH: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf (visitada por última ves el 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Table 2 Applications allocated per Contracting State and population

State	Applications allocated to a judicial formation				Population (1 000)				Allocated/population (10 000)			
	2018	2019	2020	2021	1.1.2018	1.1.2019	1.1.2020	1.1.2021	2018	2019	2020	2021
Poland	1941	1834	1628	2889	37977	37973	37958	37840	0,51	0,48	0,43	0,76
Portugal	149	188	261	260	10291	10277	10296	10298	0,14	0,18	0,25	0,25
Romania	3369	2656	2994	2971	19531	19414	19329	19186	1,72	1,37	1,55	1,55
Russia	12148	12782	8923	9432	143667	143667	143667	143667	0,85	0,89	0,62	0,66
San Marino	4	10	6	18	34	35	35	34	1,18	2,86	1,71	5,29
Serbia	2128	2160	1836	1993	7001	6964	6927	6872	3,04	3,10	2,65	2,90
Slovakia	390	300	289	460	5443	5450	5458	5460	0,72	0,55	0,53	0,84
Slovenia	274	210	180	234	2067	2081	2096	2109	1,33	1,01	0,86	1,11
Spain	592	606	440	614	46659	46937	47333	47394	0,13	0,13	0,09	0,13
Sweden	194	209	174	157	10120	10230	10327	10379	0,19	0,20	0,17	0,15
Switzerland	272	279	278	273	8484	8544	8606	8667	0,32	0,33	0,32	0,31
Turkey	6717	7274	9104	9548	80810	82004	83155	83614	0,83	0,89	1,09	1,14
Ukraine	3207	3991	4271	3721	45246	45246	45246	45246	0,71	0,88	0,94	0,82
United Kingdom	354	344	301	210	66274	66647	67025	68134	0,05	0,05	0,04	0,03
Total	**43075**	**44482**	**41681**	**44257**	**832632**	**835037**	**837190**	**838810**	**0,52**	**0,53**	**0,50**	**0,53**

The Council of Europe member States had a combined population of approximately 839 million inhabitant on 1 January 2021[5]. The average number of applications allocated per 10,000 inhabitants was 0,53 in 2021.

Ucrania, por ejemplo, tiene unas cifras relativas porcentualmente más altas que Rusia. Debe advertirse que muchas de estas son demandas todavía de la etapa previa a la nueva Constitución democrática, pero, aun así, los niveles de litigiosidad ante el TEDH ponen de relieve que este país tiene, todavía, problemas que resolver en sistema jurídico-político para poder ser parangonable a un estado plenamente —o casi plenamente— democrático. Esta cuestión debe tenerse presente a la hora de afirmar, sin vacilación, que Ucrania merece y debe acceder a la Unión Europea sin dilación.

Además, como se observa en la gráfica, una parte importante de los casos pendientes son repetitivos, esto es, demandas que provienen de una misma o muy similar violación de derechos convencionales.

No obstante, el solo hecho de que este país formara parte de las instituciones permitía ejercer cierto control sobre sus actuaciones y, en todo caso, daba voz a personas o grupos de personas que sufrían gravísimas violaciones de sus derechos. Recuerden el caso de los asesinatos en el colegio de Beslan[26], en Osetia del Norte,

[26] STEDH Tagayeva y otras contra Rusia, de 3 de abril de 2017. En este asunto, tras la matanza de niños en 2004, el tribunal concluyó que, teniendo en cuenta que las autoridades nacionales sabían que se iba a producir un atentado, sus esfuerzos por impedir la toma de rehenes y advertir a la población fueron insuficientes. La planificación y el control de la operación de seguridad fueron desorganizados y adolecieron de falta de liderazgo. En ausencia de normativa adecuada para una situación como aquella, se habían utilizado armas de forma indiscriminada en la escuela, lo que aumentó el número de víctimas. Por último, la investigación de los hechos había sido insuficiente para averiguar la verdad de lo ocurrido. El tribunal indicó la necesidad de adoptar una serie de medidas destinadas a extraer

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Russian Federation

DEPARTMENT FOR THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
SERVICE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

STATISTICS***

New cases

(judgments transmitted for supervision of their execution during the year)

Figures bracketed correspond to the number of cases not yet classified as leading or repetitive, but they are taken into account in the total number of new cases.

Pending cases

Figures bracketed correspond to the number of cases not yet classified as leading or repetitive, but they are taken into account in the total number of pending cases.

Cases closed by final resolution

Just satisfaction awarded by the European Court

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

o de los opositores a Putin, Alekséi Navalnyy y otros opositores[27], o las investigaciones de periodistas muertos o desaparecidos, por ejemplo, Anna Politkóvskaya[28]. A Georgia le ha permitido interponer dos demandas interestatales contra Rusia, en relación con Abjasia y Osetia del sur, Georgia contra Rusia I[29] y II[30].

---

lecciones del pasado, concienciar sobre las normas legales y operativas pertinentes y prevenir violaciones similares en el futuro. Y los demandantes fueron indemnizados con casi 3 millones de euros.

En este asunto, el propio Consejo de Europa señala que desde 2021 ha estado supervisando las reformas rusas de las estructuras y procedimientos diseñados para responder al terrorismo. Este seguimiento surgió por primera vez en respuesta a otro caso ante el TEDH, relativo a la crisis de los rehenes del teatro de Moscú de 2002 (Finogenov y otros contra Rusia). Desde los sucesos de Beslán, se han promulgado dos decretos presidenciales y una ley federal para mejorar el marco legislativo y reglamentario de la lucha contra el terrorismo. Se ha llevado a cabo una amplia gama de seminarios, eventos y ejercicios de formación para mejorar la capacidad de las autoridades para hacer frente a los acontecimientos terroristas. El Consejo de Europa sigue supervisando las reformas en este ámbito y las investigaciones adicionales que se requieren sobre estos sucesos.

[27] Estos asuntos han permitido a la opinión pública mundial saber de la situación del derecho de manifestación, de oposición política y de protesta, en general, en Rusia. Es cierto que A. Navalnyy sigue en prisión pese a los mandatos directos del TEDH y el Comité de Ministros de ponerlo en libertad tras las sentencias del propio TEDH de condena a Rusia. De hecho, Rusia deja el CEDH sin que se haya puesto fin a los siguientes casos: Navalnyy contra Rusia (nº 62670/12), caso comunicado el 17 de noviembre de 2016; Navalnyy contra Rusia (nº 32058/13), caso comunicado el 15 de mayo de 2014; Navalnyy contra Rusia (núm. 1176/15), caso comunicado el 20 de febrero de 2018; Navalnyy contra Rusia (núm. 25809/17), caso comunicado el 19 de junio de 2017; Navalnyy contra Rusia (nº 55589/17), caso comunicado el 28 de enero de 2020; Navalnyy contra Rusia (nº 67894/17); caso comunicado el 9 de marzo de 2018; Navalnyy y Ofitserov c. Rusia (nº 78193/17); caso comunicado el 21 de diciembre de 2017; Navalnyy contra Rusia (nº 56491/18), caso comunicado el 28 de enero de 2020; Navalnyy contra Rusia (nº 36418/20), caso comunicado el 12 de enero de 2021; Navalnyy contra Rusia (nº 4743/21), caso comunicado el 16 de abril de 2021; Navalnyy y otros c. Rusia (no. 22357/21).

[28] STEDH Mazepa y otras contra Rusia, de 17 de julio de 2018, en la que el Tribunal condenó a Rusia por la violación del art. 2 CEDH, derecho a la vida, por haber llevado a cabo una investigación inadecuada y excesivamente prolongada sobre el asesinato por encargo de la periodista Anna Politkóvskaya.

[29] STEDH Georgia contra Rusia (I), de 31 de enero de 2019, de Gran Sala. En una sentencia sobre el fondo, dictada el 3 de julio de 2014, el Tribunal sostuvo que en el otoño de 2006 se había puesto en marcha una política coordinada de las autoridades rusas de arresto, detención y expulsión de nacionales georgianos, que se había constituido una práctica administrativa a los efectos de la jurisprudencia del Convenio. El Tribunal también consideró que se habían violado, entre otros, el artículo 4 del Protocolo núm. 4 al CEDH, los arts. 5. 1 y 4, y 3 del Convenio, así como del artículo 13 en relación con el artículo 5.1 y con el artículo 3 CEDH. En la sentencia Georgia contra Rusia (I), el Tribunal de Estrasburgo concluyó que Rusia debía pagar a Georgia 10.000.000 de euros (EUR) en concepto de daños no pecuniarios sufridos por un grupo de al menos 1.500 nacionales georgianos; que esa cantidad debía distribuirse entre las víctimas individuales pagando 2.000 euros a los nacionales georgianos que sólo hubieran sido víctimas de una violación del artículo 4 del Protocolo núm. 4 (expulsión colectiva), y de 10.000 a 15.000 euros a aquellos que también hubieran sido víctimas de una violación del artículo 5. 1 (privación ilegal de libertad) y del artículo 3 (condiciones inhumanas y degradantes de detención) del CEDH, teniendo en cuenta la duración de sus respectivos períodos de detención.

[30] STEDH de 21 de enero de 2021, en el que se resolvían los hechos acontecidos durante la guerra de Georgia contra Rusia, respecto de Georgia del Sur, y los ataques posteriores de Rusia a Georgia una vez que se había declarado el fin de las hostilidades.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

5. El impacto de las sentencias del TEDH en Rusia

El impacto del control ejercido por el TEDH sobre medidas, prácticas, incluso normas rusas no es desdeñable, teniendo en cuenta que se trata de un país en el que los estándares de derechos son, y eran, muy bajos. Por ello, cualquier influencia positiva en la tutela de los derechos y libertades en Rusia debe observarse como un éxito para las personas que se encuentran bajo la jurisdicción efectiva de este país. El Comité de Ministros se ha hecho cargo, hasta la fecha, de la supervisión de más de 3060 asuntos y ha cerrado 1259[31].

Solo a modo de ejemplo, se destacan algunos impactos positivos de las sentencias del TEDH en el sistema jurídico-político ruso[32]; concretamente, en el acceso a la justicia y proceso con todas las garantías (art. 6 CEDH):

- Como consecuencia de la jurisprudencia de Estrasburgo, la situación procesal de las personas con discapacidad mental mejoró sustancialmente en 2007 cuando fue declarada inconstitucional la norma que impedía que estas personas se personaran en las vistas del juicio oral ni en fase de apelación. En 2007, dicha norma fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional y sustituida por las enmiendas de 2007 y 2010, que prevén la participación en los procesos penales de todas las personas que intervienen en ellos si su salud mental lo permite. También en los procesos de incapacitación, a partir de 2011, el Código de Procedimientos Civiles estableció que las personas incapacitadas legalmente gozan de los mismos derechos procesales que las demás personas, incluidos los derechos a recurrir una decisión de incapacitación y a solicitar el restablecimiento de la capacidad jurídica.
- En 2012 se modificó el proceso de apelación, tanto en materia civil como penal, para permitir que en esta instancia se pudiera hacer una nueva valoración de la prueba y se decidiera sobre el fondo, sin remitir el caso al tribunal inferior. Además, se establecieron plazos estrictos para que los tribunales de apelación examinaran los casos. Todo ello con la finalidad de rebajar la excesiva duración de los procesos judiciales. A ello le acompañaron toda una serie de medidas adoptadas en el contexto del Programa Federal para el Desarrollo del Sistema Judicial Ruso 2007-2012.

[31] A fecha 1 de mayo de 2022.

[32] Aquí puede encontrarse un análisis completo de algunos de los logros más relevantes señalados por propio Comité de Ministros: https://rm.coe.int/ma-russia-eng/1680a186c0 (última visita, 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Dicho lo cual, son muchos los asuntos abiertos todavía ante el Comité de Ministros que no consigue un compromiso de Rusia por adoptar las medidas necesarias para dar efectivo cumplimiento a las sentencias del TEDH[33].

Además, desde una perspectiva interna, ha destacado la resistencia cada vez mayor de Rusia a cumplir las sentencias del TEDH. Una de las primeras señales de dicha resistencia fue el alargamiento de los procesos de ejecución de las sentencias bajo la supervisión del Comité de Ministros, cuando no directamente se negaba a cumplirlas, especialmente, respecto de los casos con mayor carga política (Georgia I y II siguen sin cumplirse, por ejemplo). En el grupo de casos Lashmankin y otros contra Rusia, relativos a la dispersión de manifestaciones pacíficas no autorizadas que no suponen una amenaza para el orden público, el Comité de Ministros puso de manifiesto en marzo de 2022[34] su preocupación ante la falta de signos de progreso tangible y los fuertes indicios de que el problema persiste, en particular los informes de dispersiones y detenciones en toda Rusia de miles de manifestantes pacíficos que se oponen a la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania. El órgano político del Consejo de Europa hizo un llamamiento a las autoridades rusas para que, entre otras cosas, permitan las reuniones espontáneas y garanticen que el uso de la fuerza por parte de la policía es proporcionado y que los juicios en los que se imponen sanciones a los participantes son justos.

Por otra parte, en 2015 se reformó la ley del Tribunal Constitucional de la Federación de Rusia y le otorgó la facultad de declarar «imposibles de aplicar» las sentencias de un órgano de derechos humanos internacional, sin especificar cual y no entrar en conflicto directo con el TEDH, si se considera que la interpretación del tratado internacional en que se basa la sentencia es incompatible con la Constitución rusa. Esta posición quedó plasmada en la reforma de su Constitución de 14 de diciembre de 2015[35].

En todo caso, aunque una sentencia del Tribunal Europeo a favor de un solicitante no puede devolver la vida a un ser querido, una sentencia que constata una violación sustantiva de uno de los derechos fundamentales del Convenio sirve para reivindicar a los solicitantes, que en el ámbito nacional buscaron, pero nunca

[33] Según la organización no gubernamental *European Implementation Network* (https://www.einnetwork.org/) el número de sentencias relevantes contra Rusia (*leading cases*) pendientes de implementación son 217 y el porcentaje de casos relevantes de los últimos 10 años aún pendientes se sitúa en un 90%.

[34] Reunión de 22 de marzo de 2022 del Comité de Ministros sobre la implementación de asuntos en diversos países, reunión a la que Rusia, pese a estar autorizada, no envió a sus representantes.

[35] Sobre las prinmeras consecuencias de esta reforma constitucional en lo relativo a la implementación de las sentencias del TEDH, puede leer el artículo de CHAEVA, N., «The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov», en el blog EJIL:Talk!, https://www.ejiltalk.org/the-russian-constitutional-court-and-its-actual-control-over-the-ecthr-judgement-in-anchugov-and-gladko/ (visitado por última vez el 1 de julio de 20229.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

recibieron, el reconocimiento de que sus derechos o los de sus familiares habían sido violados. Cuando el Tribunal Europeo dicta una sentencia a favor del demandante, puede condenar al gobierno demandado a pagar las costas judiciales del demandante, así como los daños pecuniarios y no pecuniarios. Hasta el 14 de mayo de 2009, el Tribunal había concedido cerca de 8 millones de euros a las víctimas en sentencias relacionadas con Chechenia.

En definitiva, las sentencias del Tribunal servían a los demandantes como títulos jurídicos legítimos para exigir de Rusia medidas de reparación individuales y, como consecuencia del funcionamiento de la supervisión de sentencias, para solicitar e impulsar reformas jurídico-institucionales de gran impacto.

6. La invasión de Ucrania y la expulsión de Rusia del Consejo de Europa

En el ámbito político Rusia había tensionado, a veces mucho, las relaciones institucionales con el Consejo de Europa. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ya venía advirtiendo de los incumplimientos de la Federación Rusa de diversas resoluciones y decisiones adoptadas sobre las consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia y por la ocupación rusa de las provincias georgianas de Abjasia y Osetia del Sur, entre otras. Destaca la crisis generada tras la ocupación rusa de la península ucraniana de Crimea[36]. La Asamblea, en aquel momento, consideró que no era pertinente la suspensión de credenciales a la delegación rusa, que implicaría poner fin a todo posible diálogo y volver al modelo de la Guerra Fría. La Asamblea apostó, manteniendo el espíritu pragmático del Consejo de Europa, por mantener a Rusia dentro para asegurar que, por poco que fuera, tuviera un foro externo al que rendir cuentas. Se decidió suspender, durante el periodo de sesiones de 2014[37], el derecho de voto de los delegados rusos en la asamblea, además de otras facultades. La sanción se alargó hasta 2016 y, posteriormente, fue Rusia la que se negó a enviar a sus delegados y, además, dejó de pagar la cuota de sostenimiento de la organización europea que le tocaba por ser miembro. En 2019, se decidió que la delegación rusa recuperara sus plenos derechos. En aquel momento, Ucrania manifestó su total desacuerdo con esta decisión.

[36] Cfr. Resolución 1988 (2014)1 (Final version) «Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions», texto adoptado por la Asamblea Parlamentaria, el 9 de abril de 2014; puede ser consultado en https://pace.coe.int/en/files/20873/html (última consulta 1 de julio de 2022).

[37] Resolución 1990 (2014 «Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation)»; puede ser consultado en https://pace.coe.int/en/files/20882/html (última consulta 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

La ocupación militar rusa de Ucrania ha supuesto, sin embargo, un punto de no retorno también en las instituciones del Consejo de Europa. Asumiendo que la agresión rusa contra Ucrania constituía una grave violación por parte de Rusia de sus obligaciones en virtud del artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, tras intercambiar impresiones con la Asamblea Parlamentaria, de 25 de febrero de 2022 acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa; este artículo prevé:

> «El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité».

En virtud de dicho precepto, acordó suspender a la Federación de Rusia de sus derechos de representación en el Comité de Ministros y en la Asamblea Parlamentaria, con efecto inmediato. Eso sí, conforme al espíritu de la organización europea, siempre proclive a mantener lazos con sus miembros por precarios que sean, se señalaba que Rusia seguía siendo Estado miembro y parte de sus convenios, incluido el CEDH, y, por tanto, seguía bajo la jurisdicción del TEDH. La decisión europea acaba haciendo expreso que «la suspensión no es una medida definitiva, sino temporal, que deja abiertos los canales de comunicación».

El 15 de marzo de 2022, la Asamblea parlamentaria, en su Opinión núm. 300[38], adoptado por unanimidad, concluía que la Federación de Rusia ya no podía ser un Estado miembro de la organización.

En la misma fecha, el Gobierno ruso informó al Secretario General de su retirada del Consejo de Europa de conformidad con el Estatuto del Consejo de Europa y de su intención de denunciar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Finalmente, en resolución adoptada el 16 de marzo de 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa[39], en el marco del procedimiento iniciado en virtud del artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, acordó que la Federación de Rusia deja de ser miembro del Consejo de Europa con efecto inmediato. Esta ha sido la primera vez que un Estado ha sido expulsado de la organización (Grecia,

[38] Opinión sobre «Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine»; https://pace.coe.int/en/files/29885/html (última consulta 1 de julio de 2022).

[39] Resolución CM/Res(2022)2; https://www.coe.int/en/web/moscow/-/resolution-cm-res-2022-2-on-the-cessation-of-the-membership-of-the-russian-federation-to-the-council-of-europe (última consulta 1 de julio de 2022).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

tras el golpe militar de 1969, la abandonó y volvió a entrar en 1974 con la restitución democrática).

Consecuentemente con la decisión del Comité de Ministros, el 22 de marzo de 2022, el TEDH publicó una resolución[40] en la que se declaraba que Rusia dejará de ser parte del CEDH el 16 de septiembre de 2022. Hasta dicha fecha, el Tribunal sigue siendo competente para conocer de las demandas dirigidas contra Rusia en relación con actos u omisiones ocurridos hasta el 16 de septiembre de 2022.

7. Consideraciones finales

Como se ha visto, Rusia ha mejorado sus estándares en materia de tutela de derechos humanos gracias a su paso por las instituciones del Consejo de Europa. Ha participado en diversos mecanismos de control y standard setting que han permitido una seguimiento y fiscalización, con mayor o menos intensidad según el instrumento, de la actuación de los poderes públicos rusos en el respeto y garantía de los derechos individuales, civiles y políticos.

Es cierto que la compleja situación política rusa y su gobierno, cada vez más autoritario, han ido situando a su estructura institucional y la actividad de los poderes públicos (o vinculados a ellos) en niveles mínimos de compatibilidad con el estándar europeo. Asimismo, el gobierno ruso ha utilizado su condición de parte necesaria para la aprobación y/o entrada en vigor de determinados textos internacionales como protesta ante las condenas o informes desfavorables de los órganos del Consejo de Europa a su actividad. Ello ha provocado que algunos tratados demoraran años su entrada en vigor pese a ser vitales para el propio sistema de garantía[41].

Sin embargo, la pertenencia a esta organización internacional de promoción del estado de Derecho democrático y de tutela de los derechos y libertades básicas ha supuesto que las personas que se encontraran bajo su poder efectivo (incluidos, por tanto, los territorios ucranianos anexionados) dispusieran de una plataforma institucional a la que acudir para defender sus derechos individuales, en algunos casos, y, en otros, que a través de sus instrumentos de verificación y estudio in situ

[40] Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights; https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf (última consulta 1 de julio de 2022).

[41] El ejemplo paradigmático fue el Protocolo núm. 14 al CEDH, reforma del procedimiento de garantía, que estuvo parado durante años, tanto que hubo que hace un Protocolo 14 bis facultativo entre tanto; cfr. REDE 36 / Octubre-Diciembre — 2010, pp. 487-520, 492.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

sacaba la luz pública situaciones regulares, estructurales y continuadas de vulneración de derechos. Con la salida de Rusia, estas personas han perdido este control externo que se había convertido en algunas situaciones en el único control.

Esta ha sido el breve, pero intenso, paso de Rusia por las instituciones del Consejo de Europa. Esperemos que el Gobierno ruso, más pronto que tarde, reaccione y, poco a poco, vuelva a la senda del estado de Derecho democrático europeo y pueda ser readmitido en el Consejo de Europa de nuevo.

Bibligrafía citada

Bates, E., «British Sovereignty and the European Court of Human Rights», en *The Law Quarterly Review*, 128, no. july (2012).

Brayson, K., «Securing the Future of the European Court of Human Rights in the Face of Uk Opposition Political Compromise and Restricted Rights», *International Human Rights Law Review*, no. 6 (2017).

Chaeva, N., «The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov», en el blog EJIL:Talk!, https://www.ejiltalk.org/the-russian-constitutional-court-and-its-actual-control-over-the-ecthr-judgement-in-anchugov-and-gladko/ (visitado por última vez el 1 de julio de 20229.

Checkel, J. T. «International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework», en *International Organization* 59, Fall 2005, pp. 801-826.

Malfliet, K., «Ruxit: A Turning of the Plot in Europe-Russia Relations», en Eric Bylander; Anna Jonsson Cornell; Jakob Ragnwaldh (ed), *Essays in Honour of Prof Dr Kaj Hobé*, Editorial Iustus Förlag, Upsala, 2019.

Malfliet, K.; y Parmentier, S. (eds.), *Russia and the Council of Europe: 10 years after*, Palgrave Macmillan, Londres, 2010.

Mälksoo, L., «Introduction. Russia, Strasbourg and the paradox of a human rights backlash», en Mälksoo, L., y Benedek, W., (eds.), *Russia and the European Court of Human Rights*, Editorial Cambridge University Press, Nueva York, 2018.

Popelier, P.; Lambrecht, S.; y Lemmens, K., *Criticism of the European Court of Human Rights : Shifting the Convention System : Counter-Dynamics at the National and EU Level*, Intersetia, Bruselas, 2016.

Queralt Jiménez, A., «La protección de derechos y libertades en Europa tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 14 al CEDH», en *REDE. Revista española de derecho europeo*, núm. 36, 2010, pp. 487-519

—— *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

—— *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, serie 'Estudios constitucionales'. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

Roter, P, «Russia in the Council of Europe: participation à la carte», Mälksoo, L., y Benedek, W., (eds.), *Russia and the European Court of Human Rights*, Editorial Cambridge University Press, Nueva York, 2018.

Sadurski, W., «Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments», en *Human Rights Law Review*, 93 (2009): 397-453.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es