

35 años de la Convención Europea de Derechos Humanos

(Breve comentario del Artículo 25)

Por Manuel LOPEZ-MEDEL*

ARTICULO VEINTICINCO

1. La Comisión podrá reconocer de cualquier demanda dirigida al Secretario General del Consejo de Europa por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el presente Convenio, en el caso en que la Alta Parte Contratante acusada haya declarado reconocer la competencia de la Comisión en esta materia. Las Altas Partes Contratantes que hayan suscrito tal declaración se comprometen a no poder trabar alguna al ejercicio eficaz de este derecho.

2. Estas declaraciones podrán hacerse por un período determinado.

3. Se remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, quien transmitirá copias a las Altas Partes Contratantes y cuidará de su publicación.

4. La Comisión no ejercerá la competencia que le atribuye el presente artículo hasta que seis Altas Partes Contratantes, al menos, se encuentren vinculadas por la declaración prevista en los párrafos precedentes.

EL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES (en ade-

* Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Socio Colaborador de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Secretario General de la Sociedad Española para los Derechos Humanos (Internationale Gesellschaft für Menschenrechte). Miembro de la Association Internationale des Enseignants et Chercheurs des Droits de l'Homme. Ha estudiado en el Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, Academia de Derecho Internacional de La Haya, así como en las Universidades de Lund, Bolonia y Salónica.

lante, CEDH), firmado en ROMA el 4-11-50 y en vigor desde el 3-9-53, nace en el seno del Consejo de Europa, "extensión de la idea europea occidental de la democracia política" según TRUYOL (1), tras los trágicos desenlaces bélicos de la época. Ya en el Estatuto de Londres de 5-5-49, que lo crea, se contiene una alabanza a la paz, a la libertad y a derechos del hombre.

El CEDH, además de por su ámbito regional, se diferencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en Naciones Unidas sólo dos años antes, en los siguientes, entre otros puntos:

— En primer término, porque al definirse el Consejo de Europa por una ideología basada en el imperio de la ley y en el respeto de los valores individuales como patrimonio de la Europa libre y democrática, contagia al CEDH de una determinada ética y, consiguientemente, de una determinada concepción de los derechos humanos mucho más precisa, menos moral o abstracta que la representada por la Declaración de 1948.

— En segundo lugar, porque dentro de la carencia de poder soberano que el Consejo de Europa adolece, ha conseguido, con gran habilidad hacer aceptables por sus miembros ciertos mecanismos de control y sanción, que tampoco posee el documento de la ONU (2).

Tal mecanismo es el constituido por el artículo 25 del CEDH, que es "una de las llaves de la bóveda del mecanismo de salvaguardia de los derechos y libertades enunciados en el Convenio" según la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6-9-78, caso KLASS y otros, serie A, núm. 28.

Más allá de las meras declaraciones, reconocimientos, proclamaciones, catálogos o "guides" o "bills", más o menos amplias o solemnes, ya presentes históricamente desde tiempos medievales, está —o debe estar, mejor— el auténtico disfrute de los mismos y la construcción de una *garantía* o garantías frente a las posibles perturbaciones, violaciones o restricciones. Este dato de la garantía caracteriza el presente estadio de la universalización de los derechos humanos. Ya la Declaración revolucionaria francesa de 1789 aludía a ella en sus artículos 12 (necesidad de una fuerza publica en la garantía) y 16 (no hay constitución sin garantía de los derechos), si bien no tuvo unas posteriores concreciones técnico-jurídicas y no reconociera el derecho de asociación, pieza clave del pluralismo social.

Tal mecanismo puede calificarse, dada su amplitud y carácter de "principio", como revolucionario en el orden jurídico internacional. De

(1) "Los Derechos Humanos", Ed. Tecnos, 2.ª ed. Madrid 1977, p. 43.

(2) Solamente, en el seno de las Naciones Unidas, es destacable el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York el 19-12-66, en cuyo artículo primero se reconoce por los estados partes la competencia del Comité de Derechos Humanos, establecido en la Parte IV del Pacto, "para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese estado y que aleguen ser víctima de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto", previo agotamiento de los recursos internos disponibles. Véase Instrumento de Adhesión de 17-1-85 de España, BOE núm. 79, de 2 abril de 1985.

otra parte, RUIZ DEL CASTILLO (3) entiende que el Convenio de Roma "dará un paso más al autorizar a las personas para el acceso a la Comisión: así se marca la tendencia a considerar a los *individuos*, y no sólo a los Estados, *como sujetos de derecho internacional*". A este derecho a la jurisdicción, presupuesto necesario para la existencia de una protección judicial de los derechos humanos, se refiere KELSEN (4) al tratar el tema de las declaraciones: "... las libertades que se conceden son derechos en este sentido jurídico sólo cuando los súbditos tienen la oportunidad de reclamar frente a los actos del Estado por los cuales esas prescripciones constitucionales son violadas y la facultad de hacer que tales actos sean anulados."

La Recomendación 683 (1972) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa incide en la trascendencia de la garantía: "la construcción de Europa no puede ser duradera más que si está basada en el respeto de la persona humana y trata de asegurar una garantía cada vez más completa de sus derechos fundamentales". Por otro lado, es manifiesto que la garantía de los derechos humanos y libertades públicas constituye un pilar importante de todo Estado de Derecho en el mundo contemporáneo.

Por la Declaración de 11-6-81 (BOE núm. 155, de 30 de junio), en vigor desde el primero de julio, el Estado español reconoce la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión), de conformidad con el art. 25 CEDH, renovada hasta el 14-10-85 (BOE núm. 168, de 1-7-83).

Centrándose ya en el artículo 25 CEDH, se aprecian a simple vista las siguientes notas o requisitos del recurso individual:

— Competencia o reconocimiento de la Comisión.

— Iniciación por demanda dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. Aunque no se diga más, será una demanda escrita (principio de la escritura), firmada por el recurrente o por su representante legal, en su defecto, y deberá contener el objeto, persona contra la cual se dirige, descripción de hechos, relación de argumentos jurídicos, precepto que se estima violado, etc., según el régimen general de los actos jurídicos de iniciación.

— Legitimación activa: cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares. Es decir, tanto personas naturales como jurídicas.

— Legitimación pasiva: una de las altas partes contratantes, que haya reconocido la competencia de la Comisión en esta materia, las cuales, además, se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho.

(3) "El itinerario de las declaraciones de derechos". Anales de la Real Academia de Ciencias Políticas y Morales, núm. 46, 1969.

(4) "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, 3.ª ed. 1969, p. 280.

— Tal reconocimiento de competencia se hace en virtud de Declaración, que puede hacerse por un período determinado, según el apartado 2, como en la práctica sucede con los diversos países.

Según el apartado 3, las declaraciones "se emitirán al Secretario General del Consejo de Europa, quien transmitirá copias a las Altas Partes Contratantes y cuidará de su publicación".

El comienzo del ejercicio de la competencia de la Comisión en virtud del artículo 25 exige, a tenor del apartado 4, que, al menos, seis estados se encuentran vinculados por la citada declaración, lo cual sucede o tiene lugar desde 5-7-55.

(Hasta el 14-5-84, quedaban por reconocer la competencia de la Comisión, Chipre, Grecia, Malta y Turquía).

— Pero va a ser, sin lugar a dudas, la consideración de víctima de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio, el requisito más interesante e importante de este mecanismo procesal y que el demandante deberá probar y justificar. Efectivamente, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha dedicado gran atención al *análisis de la noción de "víctima" como requisito de legitimación del demandante*.

Contrariamente al art. 24 CEDH, el artículo 25 exige que un individuo demandante se pretenda efectivamente lesionado por una violación que él alegue.

Según la mencionada sentencia de 6-9-78, este precepto "no instituye en beneficio de los particulares una suerte de "acción popular" en la interpretación del Convenio; no les autoriza a demandar in abstracto una ley por el solo hecho de parecerle contraria a la Convención. En principio, no es suficiente para un individuo demandante sostener que una ley viola por su simple existencia los derechos que él disfruta en los términos del Convenio; ella debe haber sido aplicada en su detrimento. Este mecanismo, pues, comporta la posibilidad, para un individuo que se estime lesionado, por un acto contrario, según él, al CEDH de someter a la Comisión la violación alegada siempre y cuando las otras circunstancias de admisibilidad se encuentren cumplidas.

El Tribunal va a considerar que el efecto útil del Convenio implica la posibilidad de acceso a la Comisión, el poder de pretenderse "víctima" bajo ciertas condiciones, en algunos casos. Si esto no fuera así, la eficacia del mecanismo de puesta en marcha del CEDH estaría materialmente debilitado. El CEDH y sus instituciones han sido creados para proteger al individuo, lo que supone que las cláusulas procedimentales del mismo, deben ser aplicadas de una forma que ayuden a conseguir tal objetivo. El Tribunal va a aceptar que una persona pueda, bajo ciertas condiciones, pretenderse víctima de una violación ocasionada por la simple existencia de medidas concretas de control o de una legislación que permita tales

medidas, sin tener que alegar que éstas le han sido aplicadas, en efecto, a él.

En la sentencia de 13-6-79, caso MARCKX, serie A, núm. 31, como ya lo hiciera en la de 10-3-72, caso DE WILDE, OOMS y VERSYP, el Tribunal recuerda que es intrascendente, a los efectos del art. 25, la existencia o no de un perjuicio. De otra parte, señala que con el término "víctima" se designa a "*la persona directamente afectada por el acto o la omisión objeto de litigio*". Igual interpretación se contiene en las sentencias de 15-7-82, caso ECKLE y de 10-12-82, caso CORIGLIANO ("por víctima el artículo 25 designa la persona directamente afectada por el acto u omisión litigiosa").

E. BELTRAN (5) señala dos tipos de víctimas: de un lado, la persona o grupo de personas afectadas directamente por la infracción de la norma y, de otro lado, aquella persona o grupo afectado indirectamente.

La admisibilidad propiamente dicha se regula en los artículos 26 y 27 que establecen los siguientes requisitos que, de no cumplirse, constituirían causas de inadmisibilidad.

Artículo 26

— Agotamiento de las vías de recursos internos.

— Regla de los seis meses: haberse presentado el recurso en el plazo de seis meses a partir de la fecha de resolución interna definitiva que se impugna.

Artículo 27. Otras condiciones o causas de inadmisibilidad

— Demanda anónima.

— Demanda esencialmente idéntica a otra demanda anteriormente examinada por la Comisión o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de arreglo, y que no contenga hechos nuevos. Es decir, exigencia del principio "non bis in idem", que recuerda la mencionada sentencia de 10-12-82.

— Demanda estimada por la Comisión incompatible con las disposiciones del CEDH.

— Demanda estimada por la Comisión manifestante mal fundada o abusiva.

Tras la reforma de las reglas de procedimiento de la Comisión de 1973, el sistema de previo examen por el grupo de tres miembros se lleva a cabo por un único miembro en calidad de instructor o "rapporteur", que puede recabar todo tipo de información del individuo reclamante o del

(5) "El Consejo de Europa y los Derechos Humanos", Anuario del Instituto de Derechos Humanos 1981, Madrid 1982, p. 489.

Estado reclamado. En todo caso, es la Comisión quien, de forma plenaria, decide sobre la cuestión de la admisibilidad de la demanda. Estas decisiones son inapelables, si bien, como señalan GARCIA DE ENTERRIA y otros, en caso de admitirse aquélla, "la Comisión en cualquier momento puede declarar la existencia de una de las causas de inadmisibilidad", no quedando el Tribunal, en su caso, vinculado por tal declaración de admisibilidad (6).

De otro lado, se entiende que los hechos alegados por la parte demandante han de haber ocurrido en el territorio de un Estado parte en el CEDH, aunque aquél puede no poseer la nacionalidad del mismo.

La mayoría de los recursos o demandas mueren en esta fase vista de admisibilidad. Alrededor de un 97 % de los mismos son declarados no admisibles por la Comisión. A título indicativo (7), desde 1955 se han registrado un total de 10.709 recursos individuales, de los cuales, 326 fueron admitidos, 8.812 no admitidos y 846 no admitidos después de comunicación al gobierno demandado. Desde 1981, el Estado español ha sido demandado en 26 ocasiones. Y de 1981-84, hubo recurrentes de nacionalidad española en 39 ocasiones.

En el supuesto de que la Comisión estime admisible el recurso, comienza una nueva fase, la de conciliación, a la que seguirá, en su caso, la de informe por la Comisión al Comité de Ministros, en que ésta expresa su opinión sobre la violación o no del CEDH (art. 31). Finalmente, tras ese envío, el caso puede ser sometido al Tribunal por la misma Comisión o por un Estado interesado. En su defecto, el Comité decide si ha habido o no violación.

Con las siguientes palabras, TRUYOL sintetiza la significación revolucionaria, ya expresada al comienzo de estas páginas, que supone el art. 25, cuya filosofía y construcción fueron importadas por los artículos 44 y siguientes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de San José, de 22-11-69: "representa el mayor avance realizado desde la aparición del Estado moderno, para tutelar los derechos humanos en el plano internacional... al conceder a los individuos una acción que les permita poner en juego la responsabilidad internacional del Estado, la Convención ha colocado un hito en la vía que conduce a una promoción internacional de la persona humana, la cual adquiere por obra de la Convención el derecho a una protección independientemente de su nacionalidad y sin que se le pueda oponer la excepción de reciprocidad" (8).

(6) "El sistema europeo de protección de los Derechos Humanos", 1979, p. 109 ss, cap. IV sobre la Comisión Europea de Derechos Humanos.

(7) Estadísticas contenidas en el volumen "Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 25 Años de Jurisprudencia 1979-1983", editado por las Cortes Generales, 1984, p. XXVII-XXVIII.

(8) "Los Derechos Humanos", op. cit., p. 54-55.