

DR 13 49

La Voz de la Universidad. Emisiones educativas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Diariamente, salvo domingos y festivos, entre ocho y diez y media de la noche por el tercer programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares, y simultáneamente entre siete y nueve y media hora insular por el programa de Radio Nacional en frecuencia modulada en Canarias.

Hoy les ofrecemos hasta las nueve y diez, ocho y diez hora insular, espacios para los alumnos de cuarto de derecho, a los que seguirán hasta las diez de la noche, nueve de la noche, hora insular, espacios para los alumnos de quinto de derecho, y finalmente la última media hora de nuestra programación está destinada a los alumnos del curso de acceso directo a la universidad para mayores de veinticinco años. Iniciamos la emisión para los alumnos de cuarto de derecho con derecho administrativo segundo. El profesor don Jesús Prieto de Pedro continúa con el tema iniciado en la emisión anterior de esta asignatura sobre las relaciones entre la Convención Europea de Derechos Humanos y la Constitución Española de 1978.

Hoy se centran los aspectos que se refieren a los órganos de la Convención, el Comité de Ministros del Consejo de Europa y la Comisión Europea de Derechos Humanos. Ya les decía el día anterior que uno de los aspectos más destacados de la Convención Europea de Derechos Humanos recientemente ratificada por España reside en el sistema de protección de los derechos y libertades reconocidos en el texto frente a las violaciones de que pueden ser objeto. Hoy me voy a referir a estos medios de protección y en concreto me centraré en hacerles una descripción básica de la función, procedimiento de actuación y efectos de las resoluciones de los órganos insertos en la Convención y en el Consejo de Europa a los que se confía dicha misión protectora.

Para una mayor profundización en este tema, aquellos de ustedes que así lo deseen, les recuerdo que pueden consultar el texto cuya referencia bibliográfica ya les di el otro día. El libro titulado El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos, del cual son autores un equipo de profesores integrado por Enrique Linde, Luis Ignacio Ortega, Miguel Sánchez Morón, con el profesor García Enterría como coordinador. ¿Cuáles son los órganos de protección de la Convención a que nos estamos refiriendo? Estos son tres básicamente.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El origen de estos tres órganos es diferente, pues mientras el Comité de Ministros fue instituido en el Estatuto del Consejo de Europa, la Comisión y el Tribunal fueron creados por la misma Convención en el artículo 19. También la composición y las funciones de cada uno de ellos son diferentes, tal como veremos después.

Pues bien, el sistema de garantía establecido por esta trilogía de órganos constituye, desde el punto de vista jurídico internacional, el sistema institucional más completo de garantía del contenido sustantivo de un texto internacional sobre derechos humanos de carácter general.

Ahora bien, aunque esta afirmación es verdad, no con ello debemos pensar ni que dicho sistema sea perfecto, antes al contrario, es aún muy perfeccionable, como por ejemplo en la cuestión relativa al acceso de los particulares ante el Tribunal Europeo o en el tema de la ejecución de sentencias, ni que, como decía el profesor Karel Basak en las jornadas sobre la Convención celebrada recientemente en Madrid, a las que les aludí el día pasado, debamos sobrevalorar la importancia de los medios jurídicos de garantía de los derechos humanos internos o internacionales, pues de su sola existencia no se reduce el cumplimiento efectivo de los derechos humanos por parte de los poderes públicos y de los Estados. Hay otros mecanismos no jurídicos ni tan institucionalizados que tienen su fundamento en la conciencia y en la exigencia de los ciudadanos ante los poderes públicos que son tan eficaces o más que los anteriores, pues tal como decía el citado profesor con un símil muy expresivo, los medios de garantía son comparables a las teclas de un piano y ante una transgresión por parte de los poderes públicos de un derecho humano habrá que intentar pulsar la tecla más adecuada, es decir, actuar el mecanismo político, jurisdiccional, institucional o no institucional más conveniente y hasta en algún caso, si no es suficiente este mecanismo, habrá que pulsar todas las teclas a la vez.

Después de esta breve consideración general sobre las garantías de los derechos humanos y antes de entrar en la explicación en concreto del funcionamiento de cada uno de los citados órganos de la Convención, quiero resumirles las razones de la importancia del sistema de protección puesto en pie por la Convención. Así, en primer lugar, es preciso tener en cuenta que el sistema de la Convención supone una instancia más, un plus de protección que sólo es actuable después de agotados los recursos internos de garantía jurídica en el ámbito de aquellos Estados europeos que se han adherido a la Convención. En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la función protectora del Comité de Ministros, la Comisión y el Tribunal Europeo, no es sólo meramente política, tal como suele ser normal en el orden internacional, sino que, aunque la función garantizadora del Comité de Ministros sí se puede definir como política, la de la Comisión es, como así lo expresan algunos autores, de naturaleza cuasi jurisdiccional y la del Tribunal Europeo es específicamente jurisdiccional, pues se trata de un órgano verdaderamente judicial, aunque de carácter internacional.

Y en tercer lugar, es necesario tener en cuenta que las demandas por violaciones del contenido de la Convención no sólo las pueden interponer los Estados, sino, y esto es muy importante, también tienen acceso a los particulares de forma directa ante la Comisión Europea de Derechos del Hombre y de forma indirecta ante el Tribunal Europeo a través de la Comisión. Así pues, a continuación examinaremos ya cada uno de los órganos, aunque hoy sólo nos referiremos al Comité de Ministros y a la Comisión Europea. El próximo día hablaremos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Comité de Ministros, como les decía antes, no es un órgano de la Convención, sino del Consejo Europa. Es precisamente el órgano ejecutivo del mismo, al que corresponde impulsar los fines del Consejo y por ello, entre otros objetivos, tiene la misión de velar por la implantación eficaz de los derechos humanos en los países integrantes del Consejo Europa.

Este órgano está formado por los ministros de asuntos exteriores de los estados miembros del Consejo Europa, aunque es normal que algunos países nombren delegados permanentes.

Aunque, como se puede deducir por su composición y por procedimiento de actuación, es un órgano político, las decisiones de este órgano, relativas a su función protectora de los derechos humanos, suelen conseguir gran eficacia práctica, pues según el artículo octavo del Estatuto del Consejo Europa, los estados miembros deben de aceptar como condición indispensable para su permanencia en el Consejo, el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos sometidos a su jurisdicción, pudiendo ser, en caso contrario, expulsados del mismo. Este supuesto se planteó con ocasión de la negación de los derechos humanos experimentada en Grecia tras el golpe de estado llevado a cabo por los coroneles, aunque la sanción de expulsión sobre el estado griego no se llegó a aplicar, pues éste se retiró antes de ello voluntariamente. En relación con los derechos amparados en la Convención, al Comité de Ministros le corresponde, en virtud del artículo 32 de la Convención, recibir el informe de la Comisión Europea en la que ésta expresa su opinión sobre la posible violación de la Convención, y si en el plazo de tres meses, en el caso no ha sido sometido por la Comisión al Tribunal Europeo, será el mismo Comité el que decida, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, sobre si ha existido o no infracción, y si la decisión es afirmativa, fijará el plazo en el que el estado infractor deberá tomar las medidas necesarias para corregir la violación de la Convención por la que ha sido condenado.

También le corresponden al Comité de Ministros otras funciones en relación con la Convención, como es la vigilancia de la ejecución de las sentencias del tribunal y otras de carácter organizativo, como la de la elección de los miembros de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión Europea de Derechos Humanos es un órgano, al igual que el Tribunal, creado por el texto de la Convención, y cuya regulación se contiene básicamente en el título tercero, algunas de cuyas reglas de procedimiento fueron modificadas en el año 1973. Los miembros de este organismo son elegidos, como les decía antes, por el Comité de Ministros, entre una relación elaborada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, a la que cada Estado ha aportado a una lista de tres miembros, siendo la duración del cargo de los elegidos de seis años.

El número total de miembros es igual al del número de Estados que han ratificado la Convención. La función de la Comisión consiste en conocer de las demandas que, según los artículos 24 y 25, ante ella pueden interponer, por supuestas violaciones de la Convención, los Estados integrantes contra otros Estados, y los particulares y los grupos no gubernamentales también contra los Estados. Ahora bien, hay que tener en cuenta, en relación con esta doble legitimidad procesal, que si bien los Estados están legitimados para actuar contra otros Estados directamente ante la Comisión, desde la ratificación del texto de la Convención, según el artículo 24, en cambio, en el caso de los particulares y de los grupos no gubernamentales, no basta con la simple firma o ratificación de la Convención por el Estado demandado, sino que se precisa de que éste haya hecho una declaración expresa, de que acepta la competencia de la Comisión en dicha materia.

Esto es muy importante, pues como es sólo a los Estados y a la Comisión a los que corresponden plantear demandas ante el Tribunal, los particulares no pueden acceder ante el mismo directamente, la falta de la declaración expresa anterior impide a los particulares, por lo tanto, acceder por vía indirecta a la jurisdicción del Tribunal, es decir, a través de la Comisión. De la importancia de este organismo, de la Comisión Europea de Derechos Humanos, nos puede dar una idea el hecho de que sólo en el año 1974, fueran planteados ante él mismo 5.975 demandas individuales, aunque la criba que la Comisión ejerce de cara a la admisibilidad de las mismas es muy grande, pues de dicha cantidad sólo fueron definitivamente admitidas 127. Por el contrario, el Tribunal tiene que ver muchos menos casos, pues de las demandas presentadas ante el mismo durante todos los años que lleva funcionando solamente se han llegado a tramitar unas escasas decenas.

La admisibilidad de las demandas individuales por la Comisión está condicionada al cumplimiento de numerosos requisitos, dos de ellos de carácter previo y muy importantes. El primero, que se hayan agotado las vías nacionales internas, es decir, todos los recursos internos de protección jurídica que se reconocen a favor del ciudadano que quiere demandar ante la Comisión, antes de acudir a la Comisión. Y el segundo, que no hayan transcurrido más de seis meses desde que se produjo el agotamiento de dichas vías internas y la iniciación de la demanda.

Por lo demás, son también requisitos de las demandas cuyo incumplimiento puede asimismo ocasionar su inadmisibilidad el que la demanda sea anónima. Así ocurrió, por ejemplo, en un caso en el que un particular que firmaba como un amante de la tranquilidad había presentado una demanda solicitando, ante la Comisión, solicitando que se celebra un plebiscito en Irlanda sobre las relaciones de este país con Inglaterra. Asimismo, que no sea esencialmente igual la demanda que se presenta a otra demanda anteriormente examinada por la Convención y que no contenga hechos nuevos.

Y, por último, que no sea incompatible con las disposiciones de la Convención o manifiestamente mal fundada o abusiva. Si la demanda es admitida por la Comisión, ésta entra en el fondo de la misma, mediante un examen contradictorio con los representantes de las partes. Y en el caso de que estime fundada la pretensión, la Comisión, de acuerdo con lo que establece el artículo 28 de la Convención, deberá proceder a intentar un arreglo amistoso con las partes por el que se logre la efectiva aplicación de los derechos y libertades que han sido violados.

Solución que, en la práctica, suele dar, en muchas ocasiones, resultados positivos. Ahora bien, si ese acuerdo amistoso no se alcanza, entonces la Comisión deberá emitir un dictamen de carácter confidencial que, como veíamos antes, deberá ser remitido al Comité de Ministros con la opinión, realmente no es nada más que una opinión no vinculante, de la Comisión sobre la supuesta violación de la Convención por el Estado mandado, siendo el Comité el que debe declarar realmente la existencia o no de tal violación, poniéndose entonces en marcha, por parte de este último organismo, las medidas de arreglo descritas antes, que si no obtienen

resultados positivos, entonces el Comité, con finalidad coactiva, podrá dar publicidad al informe de la Comisión que, en principio, como hemos dicho, era secreto. En Derecho Administrativo Segundo, el profesor don Jesús Prieto de Pedro ha continuado con el tema iniciado en la emisión anterior de esta asignatura, sobre las relaciones entre la Convención Europea de Derechos Humanos y la Constitución Española.

Hoy se ha centrado en los aspectos que se refieren a los órganos de la Convención, el Comité de Ministros del Consejo de Europa y la Comisión Europea de Derechos Humanos.