

## LAS SENTENCIAS PILOTO: EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE JUEZ A LEGISLADOR \*

Joana ABRISKETA URIARTE

Profesora contratada doctora de Derecho internacional público  
y relaciones internacionales  
Universidad de Deusto

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS SENTENCIAS PILOTO DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.—2.1. El caso *Broniowski c. Polonia*.—2.2. Los rasgos de las sentencias piloto.—2.2.1. Una respuesta a un problema sistémico subyacente.—2.2.2. La indicación de las medidas generales a adoptar.—2.2.3. El efecto suspensivo del proceso.—2.2.4. La justificación y las críticas.—3. LAS SENTENCIAS PILOTO EN EL MARCO DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL PROTOCOLO NÚM. 14.—3.1. El principio de subsidiariedad.—3.2. La objetivación del recurso.—3.3. El fortalecimiento de la ejecución de las sentencias.—3.4. La responsabilidad del Estado agravaada.—4. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

Se entiende por sentencia piloto aquel procedimiento en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) selecciona una demanda de entre varias que obedecen a la misma causa, de tal manera que ésta sirve como referente en la resolución de un elevado número de casos idénticos. Las consideradas claramente «sentencias piloto» entre el año 2004 hasta el año 2012 son 27. Esta técnica, una de las más creativas del TEDH, transita por un camino lento pero irreversible. A pesar de que está llamada a convertirse en

---

\* Quisiera agradecer a Carmen Morte, Letrada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a Dolores Morondo, investigadora del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, la ayuda que me prestaron en la elaboración de este trabajo.

un mecanismo esencial para el TEDH, su regulación todavía plantea varios interrogantes. El objeto de este artículo entronca precisamente con el alcance de las sentencias piloto. ¿Cuáles son los factores que permiten al Tribunal constatar la existencia de un problema sistémico dentro de un Estado? ¿Cómo se valora la deficiencia estructural, más allá del indicador puramente cuantitativo como es el número de demandas presentadas? ¿Hasta qué punto el Tribunal puede indicar al Estado las medidas generales que debe adoptar en el ámbito de su Derecho interno?

Los efectos provocados por una sentencia piloto son de gran trascendencia para el Estado implicado, en tanto que le obliga a adoptar leyes internas —*medidas generales*— que corrijan el *problema estructural* que, precisamente, origina la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Justamente porque el Tribunal constata la existencia de un problema sistémico, suspende los procesos sobre casos idénticos (produciendo una especie de efecto dominó) y exige al Estado que adopte *medidas generales*. El demandante (y todos los individuos afectados por el problema estructural) verá aplazado su proceso hasta que el Estado adopte dichas medidas.

Con esto se ponen en evidencia dos tendencias:

- a) La inclinación del Tribunal a adoptar sentencias que van más allá de ser meramente declarativas.
- b) La orientación hacia la objetivación de los recursos con la consiguiente desafección del Tribunal por el derecho subjetivo individual.

El Tribunal de Estrasburgo camina desde una percepción estrictamente horizontal de las sentencias hacia un planteamiento vertical. Ya no se limita a interpretar y aplicar el CEDH, sino que gracias a las sentencias piloto, orienta a los Estados en el desarrollo legislativo interno. Para algunos, con esta orientación el Tribunal asume ciertos rasgos más propios de un tribunal constitucional que de una institución judicial internacional. Se expondrán las objeciones a esta idea, pero también se defenderá que se advierten cambios, enfocados tanto por la necesidad de hacer del Tribunal un órgano más rápido y efectivo, como también por la necesidad de avanzar en las vías internas de ejecución. El fin es tejer una más estrecha y congruente relación entre el CEDH y los ordenamientos internos<sup>1</sup>. ¿Pero en qué condiciones?

Las principales resistencias a este procedimiento deben leerse en clave jurídica y también política. En un primer momento podría parecer que el problema radica en una solución de mera técnica jurídica: qué se requiere para clarificar y fortalecer el procedimiento de las sentencias piloto. Pero la realidad es más compleja. Detrás de cualquier sentencia piloto, al igual que

<sup>1</sup> En el ámbito español: ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII, 1990, pp. 547-570; LIÑÁN NOGUERAS, D., «Efectos de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Derecho español», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 37, 1985, núm. 2, pp. 355-376, y RIPOL CARULLA, S., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*, Barcelona, Atelier, 2007, pp. 73-114.

en cualquier procedimiento ordinario, está la defensa del interés del Estado. La diferencia radica en que con la sentencia piloto el revés que sufre el Estado es aún más significativo, puesto que conlleva una clara intromisión en su ordenamiento jurídico interno. Así, el repliegue político encuentra su fundamento en el principio de soberanía, que se «radicaliza» cuando se trata de exigir la incorporación de las sentencias en el ámbito interno del Estado. Por otro lado, a la perspectiva basada en los intereses del Estado hay que añadir la perspectiva de los demás actores implicados, en este caso, de los individuos cuyos derechos han sido violados (que a su vez es la raíz del sistema) y del propio Tribunal, cuyo objetivo es hacer disminuir el tratamiento jurisdiccional de los casos en Estrasburgo y reforzar el principio de subsidiariedad, pero sobre todo, interpretar y aplicar el CEDH. Este análisis parte pues de la perspectiva de los intereses de los tres actores implicados, la del Estado, la del individuo y la del TEDH.

El artículo se estructura en dos partes, una de ellas concreta los rasgos de las sentencias piloto y la otra contextualiza las sentencias piloto en el actual marco general del Protocolo núm. 14. La primera parte constituye un acercamiento a lo que podrían ser los orígenes y las características de las sentencias piloto e identifica los problemas que éstas plantean. La segunda parte del artículo enmarca las sentencias piloto en el sistema contemporáneo de protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa, guiado por una doble necesidad, la de desbloquear los órganos judiciales colapsados y la de fortalecer el vínculo entre el ordenamiento internacional y los ordenamientos nacionales.

## 2. LAS SENTENCIAS PILOTO DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Desde 2004 el TEDH utiliza el procedimiento de las sentencias piloto como medio para hacer frente a casos idénticos que derivan del mismo problema estructural subyacente<sup>2</sup>. Algunos autores denominan «sentencias cua-

---

<sup>2</sup> Las más destacables son: *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre admisibilidad de 19 de diciembre de 2002, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004 y Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de septiembre de 2005; *Hutten-Czapka c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre admisibilidad de 22 de febrero de 2005, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006 y Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de abril de 2008; *Sejdovic c. Italia*, núm. 56581/00, Sentencia de 10 de noviembre de 2004 y de 1 de marzo de 2006; *Burdov (No. 2) c. Rusia*, núm. 33509/04, Sentencia del 15 de enero de 2009; *Olaru y otros c. Moldavia*, núms. 476/07, 22539/05, 17911/08 y 13136/07, Sentencia de 28 de julio de 2009; *Yurig Nikolayevich Ivanov c. Ucrania*, núm. 40450/04, Sentencia de 15 de octubre de 2009; *Suljagic c. Bosnia Herzegovina*, núm. 27912/02, Sentencia de 3 de noviembre de 2009; *Maria Atanasiu y otros c. Rumanía*, núm. 30767/05 y 33800/06, Sentencia de 12 de octubre de 2010, 12 de enero de 2011; *Vassilios Athanasiou c. Grecia*, núm. 50973/08, Sentencia de 21 de diciembre de 2010, 21 de marzo de 2011; *Greens y M. T. c. Reino Unido*, núm. 60041/08, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Sentencia de 11 de abril de 2011; *Dimitrov y Hamanov c. Bulgaria*, núm. 48059/06, Sentencia de 10 de mayo de 2011, de 10 de agosto de 2011 y *Finger c. Bulgaria*, núm. 37346/05, Sentencia de 10 de mayo de 2011, 10 de agosto de 2011.

si piloto» o variantes de las sentencias piloto<sup>3</sup> a una serie de casos también referidos a violaciones sistémicas del CEDH, pero que no reúnen todos los rasgos propios de este tipo de sentencias. De modo que más que por el afán meramente clasificador, que tiene sus limitaciones y efectos excluyentes, me guío por la búsqueda de rasgos generales para así lograr un acercamiento a esta realidad jurídica, aún no claramente delimitada.

Para empezar, conviene destacar que el procedimiento encuentra su marco general en el art. 46.1 del CEDH, conforme al cual los Estados se comprometen a cumplir las sentencias del Tribunal en los litigios en que sean parte. Además, el TEDH se basa en el art. 1 que establece la obligación general de los Estados de respetar los derechos humanos y en el art. 19, que dispone que la función del Tribunal es asegurar que los Estados respeten los compromisos resultantes del CEDH.

## 2.1. El caso *Broniowski c. Polonia*

El primer procedimiento en el que se recurrió a la fórmula de la sentencia piloto fue el caso *Broniowski c. Polonia*<sup>4</sup>. El demandante, nacional polaco, invocó la violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 del CEDH (derecho a la propiedad) alegando que las autoridades polacas habían incumplido la obligación de indemnizarle por los bienes que su familia tenía en el territorio cercano al río Bug y que se vio obligada a ceder tras la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de la delimitación de la frontera oriental de Polonia, fijada a lo largo de la ribera del río Bug, los habitantes de los territorios que se encontraban en el lado oriental del río tuvieron que abandonar sus bienes entre 1944 y 1953, tras la cesión de los mismos a las repúblicas soviéticas de Ucrania, Bielorrusia y Lituania. El acuerdo entre Polonia y las tres repúblicas estipulaba que sería el gobierno polaco el responsable de indemnizar a las personas repatriadas. Aunque la mayoría de ellas recibió una compensación en el territorio occidental de Polonia, alrededor de cien mil personas no fueron indemnizadas. Durante las cinco décadas posteriores a la delimitación de las fronteras, varias leyes polacas establecieron formas de compensación, pero ninguna de ellas resultó suficiente<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Lukenda c. Eslovenia*, núm. 23032/02, Sentencia de 6 de octubre de 2005; *Xenides-Arestis c. Turquía*, núm. 46347/99, de 22 de diciembre de 2005; *Driza c. Albania*, núm. 33771/02, Sentencias de 13 de noviembre de 2007 y de 2 de junio de 2008; *Scordino c. Italia*, núm. 36813/97, 24 de julio de 2004 y 29 de marzo de 2006. En LEACH, P., HARDAM, H. y STEPHENSON, S., «Can the European Court's Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? *Burdov* and the Failure to Implement Domestic Court Decisions», *Human Rights Law Review*, vol. 10, 2010, núm. 2, pp. 346-359.

<sup>4</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre admisibilidad de 19 de diciembre de 2002, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004 y Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de septiembre de 2005.

<sup>5</sup> GARLICKI, L., «Broniowski and After: On the Dual Nature of "Pilot Judgments"», en CAFLISCH, L., CALLEWAERT, J., LIDDEL, R., MAHONEY, P. y VILLIGER, M. (eds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights-Strasbourg Views*, Colonia, N. P. Engel, 2007, pp. 177-192, p. 178.

Las demandas sobre el río Bug se presentaron ante el Tribunal de Estrasburgo a partir de 1996, éste admitió la demanda de *Broniowski* en 2002, y dos años después concluyó que la infracción del derecho del demandante, garantizado en el art. 1 del Protocolo núm. 1, obedecía a un problema sistémico resultante de la legislación polaca y de la práctica administrativa del país, que fallaba en los mecanismos para la implementación de derecho a la indemnización de los demandantes del caso del río Bug<sup>6</sup>. De hecho, había 167 casos pendientes sobre esta misma cuestión ante el mismo Tribunal. Todas las demandas similares al caso *Broniowski*, las 167, fueron enviadas a la sección 4.<sup>a</sup> (donde inicialmente se planteó el caso *Broniowski*) del TEDH y su examen fue aplazado hasta que la Gran Sala dictara la sentencia en el caso piloto.

El Tribunal tuvo que interpretar el derecho de propiedad protegido por el art. 1 del Protocolo núm. 1. Como señala el Juez Lech Garlicki, la idea asentada hasta entonces era que no podría denunciarse ante el TEDH la legalidad de las recolocaciones y de las compensaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Con relación al derecho de propiedad, el Tribunal de Estrasburgo había mantenido que la privación de la propiedad es un acto instantáneo que no produce por sí mismo una situación continua de «privación de derechos»<sup>7</sup>. Por tanto, todas las expropiaciones y las nacionalizaciones que tuvieron lugar en Europa del Este a finales de la década de 1940 quedaban —*rationae temporis*— fuera de la jurisdicción del Tribunal. El art. 1 del Protocolo núm. 1 no podía interpretarse de manera que impusiera a los Estados la obligación de devolver la propiedad adquirida antes de la ratificación del CEDH.

Ahora bien, la situación es diferente cuando el Estado, una vez ratificado el CEDH, adopta nueva legislación o mantiene la anterior previendo la restauración de la propiedad confiscada<sup>8</sup>. Así pues, el Tribunal declaró:

*«The sole issue before the Court is whether Article 1 of Protocol No. 1 was violated by reason of the Polish State's acts and omissions in relation to the implementation of the applicant's entitlement to compensatory property, which was vested in him by Polish legislation on the date of the Protocol's entry into force»*<sup>9</sup>.

Por esta razón, el Tribunal podía entrar a considerar la eventual violación del art. 1 del Protocolo núm. 1. Es más, el Tribunal no sólo reconoció la violación aislada sino que identificó su carácter sistémico. Esto ya había sido reconocido por las propias autoridades judiciales polacas, incluida la Corte Constitucional, que había declarado inconstitucional la legislación nacional relativa a la compensación por las expropiaciones del caso del río Bug<sup>10</sup>. De modo que el asunto no traía causa en un incidente aislado, ni era imputable al giro particular que habían tomado los hechos en el caso del interesado, sino que estaba ligado a deficiencias consustanciales del orden jurídico interno del Estado. El TEDH citó expresamente la sentencia de la Corte Cons-

<sup>6</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004, párr. 189.

<sup>7</sup> *Malhous c. República Checa*, núm. 33071/96, Sentencia de 13 de diciembre de 2000.

<sup>8</sup> GARLICKI, L., «Broniowski and After...», *op. cit.*, nota 5, pp. 178-179.

<sup>9</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004, párrs. 124-125.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 30.

titucional polaca de 19 de diciembre de 2002 en la que había reconocido la «disfunción sistémica inadmisibles»<sup>11</sup>.

El TEDH se reservó la cuestión relativa a la aplicación del art. 41 del CEDH para una decisión posterior y se basó en el art. 46 del CEDH. Por primera vez utilizaba el art. 46 en un marco diferenciado y autónomo. Recordó que las obligaciones jurídicas que afectan al Estado en virtud del art. 46 no son solo la obligación de conceder la satisfacción equitativa establecida por el Tribunal, sino también la de adoptar bajo el control del Comité de Ministros, y conforme al principio de libertad de medios, las medidas generales y/o individuales necesarias para restablecer la situación inicial y garantizar la no repetición del ilícito. Como destaca Elisabeth Lambert, la referencia que hace el Tribunal al art. 46 es «altamente simbólica, ya no se esconde, como lo había hecho hasta entonces, ni en el carácter declarativo de las sentencias, ni en la libertad en la elección del medio, ni en la estricta separación entre las funciones del órgano judicial y el Comité de Ministros»<sup>12</sup>.

El caso *Broniowski* podía haber terminado como otros tantos, en la lista de las sentencias del Tribunal que recomiendan al Estado que restituya la propiedad al interesado. Sin embargo, el Tribunal decidió dejar clara constancia de que el caso *Broniowski* constituía un problema más amplio<sup>13</sup>. La Gran Sala concluyó que a los efectos de la ejecución de la sentencia, el Estado debía adoptar *medidas generales* en el ámbito nacional que abarcaran al conjunto de los demandantes involucrados en el asunto del río *Bug*<sup>14</sup>. Hasta esta sentencia, el Tribunal siempre había sostenido que una vez identificada la violación, sería el Estado afectado el que elegiría el modo para remediar la situación<sup>15</sup>. En el caso que nos ocupa, el Tribunal advirtió que en principio, no le correspondía determinar las medidas de reparación, pero que dada la situación sistémica identificada, consideraba que las medidas generales a nivel nacional eran absolutamente necesarias. Dio contenido a la obligación del Estado a través del art. 46 del CEDH en los términos siguientes<sup>16</sup>:

*«Although it is in principle not for the Court to determine what remedial measures may be appropriate to satisfy the respondent State's obligations under Article 46 of the Convention, in view of the systemic situation which it has identified, the Court would observe that general measures at national level are undoubtedly called for in execution of the present judgment, measures which must take into account the many people affected»*<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 189.

<sup>12</sup> LAMBERT-ABDELGAWAD, E., «La Cour Européenne au secours du Comité des Ministres pour une meilleure exécution des arrêts "pilote" (en marge de l'arrêt Broniowski)», *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, vol. 61, 2005, pp. 203-224, p. 206.

<sup>13</sup> BUYSE, A., «The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges», *Nomiko Vima (Greek Law Journal)*, 2009, p. 3.

<sup>14</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004, párr. 193.

<sup>15</sup> BUYSE, A., «Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 1, 2008, pp. 129-153.

<sup>16</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004, párr. 192.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 193.

Si bien la eficacia de las sentencias piloto no ha sido en todos los casos igual, la Sentencia *Broniowski* se considera, en este sentido, ejemplar<sup>18</sup>. Pocos meses después de que el Tribunal de Estrasburgo dictara la sentencia sobre el fondo, el gobierno polaco redactó un nuevo proyecto de ley que haría posible la compensación económica a favor del resto de los demandantes hasta un máximo del 15 por 100 del valor original de la propiedad. Incluso, tras un debate parlamentario, el porcentaje se elevó al 20 por 100 y la ley se aprobó durante el verano de 2005.

El Tribunal adoptó la sentencia sobre el arreglo amistoso y archivó el caso *Broniowski*. Utilizando por primera vez la expresión «sentencia piloto»<sup>19</sup>, manifestó que para retirar el caso era necesario observar no solamente la situación individual del demandante, sino también las medidas destinadas a resolver el defecto general subyacente en el orden legal polaco, identificado en la sentencia de fondo como *la fuente de la violación*<sup>20</sup>. El Tribunal consideró que la nueva ley de 2005 tenía por objeto eliminar los obstáculos legales y las prácticas en las que se veían inmersos los demandantes del río Bug, de modo que cubría la situación de los demandantes presentes, y también futuros. Concluyó que se había demostrado el «compromiso activo»<sup>21</sup> de Polonia por remediar el problema sistémico. De modo que el Tribunal valoró las medidas de implementación y, haciéndolo, asumió una función que correspondía más al Comité de Ministros que a sí mismo. Como matiza Antoine Buyse, la división de tareas entre el Tribunal (examen del caso) y el Comité de Ministros (supervisión del cumplimiento de la sentencia), se «mueve ligeramente» a favor del Tribunal. Éste hace *prima facie* un examen sobre la reforma nacional, lo valora como un compromiso adquirido por el Estado afectado y da por terminado el asunto<sup>22</sup>.

Pero el caso *Broniowski* no se cerró ahí. Dos años después, en diciembre de 2007, el Tribunal archivó cuarenta casos relacionados con el río Bug cuyas demandas habían quedado en suspenso<sup>23</sup>. Consideró que Polonia había ofrecido una compensación efectiva a los demandantes por la vía de un proceso urgente establecido en 2006 disponible para ochenta mil personas aproximadamente. La compensación fijada por Polonia cumplía los requisitos establecidos en la sentencia *Broniowski c. Polonia*<sup>24</sup>. Sin embargo, muchos de los demandantes se mostraron disconformes con la cantidad recibida (el 20 por 100 del valor original), de modo que mantuvieron su demanda ante el Tri-

---

<sup>18</sup> Destacamos en sentido contrario la sentencia del caso *Burdov (No. 2) c. Rusia*, en el que se preveía un plazo temporal para la adopción de medidas legislativas por parte del gobierno ruso que se reveló totalmente ineficaz e irreal, en *Burdov (No. 2) c. Rusia*, núm. 33509/04, Sentencia del 15 de enero de 2009.

<sup>19</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de septiembre de 2005, párr. 34.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 42.

<sup>22</sup> BUYSE, A., *op. cit.*, nota 13, p. 4.

<sup>23</sup> *Wolkenberg y otros c. Polonia*, Ap. 50003/99, 4 de diciembre de 2007, párrs. 60-77 y *Witkowska-Tobola c. Polonia*, núm. 11208/02, Sentencia de 4 de diciembre de 2007, párrs. 62-79.

<sup>24</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004.

bunal de Estrasburgo, cuya decisión fue valorar la compensación del 20 por 100 como razonable. El proceso piloto terminó definitivamente en octubre de 2008, cuando el Tribunal eliminó de la lista los últimos 176 casos relativos al río Bug<sup>25</sup>.

## 2.2. Los rasgos de las sentencias piloto

Se deben tener en consideración algunas sentencias anteriores a la Sentencia *Broniowski*, especialmente relativas al derecho de propiedad<sup>26</sup> y a las medidas ilegales de arresto<sup>27</sup> en las que dado que el Tribunal sugiere la adopción de medidas generales, pueden considerarse un primer testimonio implícito de su afán por ir más allá de la mera sentencia declarativa<sup>28</sup>. No obstante, el primer referente jurisprudencial de las sentencias piloto lo constituye la sentencia *Broniowski c. Polonia*<sup>29</sup>, a la que siguieron otras en las que se identificaba un problema sistémico como el origen de la violación del CEDH<sup>30</sup>.

A la luz de las sentencias piloto analizadas, sus rasgos se sintetizan en torno a tres ideas clave: 1) son una respuesta a una *situación sistémica* originada por la legislación estatal o por una práctica administrativa generalizada en el Estado demandado, lo que implica que la violación del CEDH afecta a un número elevado de individuos; 2) la función de la sentencia piloto no es solo identificar los defectos de la legislación estatal y/o de la práctica administrativa, sino también requerir al Estado a adoptar *medidas generales* y, excepcionalmente, marcar los aspectos más concretos que deben contener

<sup>25</sup> *E. G. c. Polonia* y otras 175 demandas relacionadas con el río Bug, núm. 50425/99, Sentencia de 28 de septiembre de 2008.

<sup>26</sup> *Papamichalopoulos y otros c. Grecia*, núm. 14556/89, Sentencia de 31 de octubre de 1995.

<sup>27</sup> *Assanidze c. Georgia*, núm. 71503/01, Sentencia de 8 de abril de 2004.

<sup>28</sup> LEACH, P., «Beyond the Bug River—a new dawn for redress before the European Court of Human Rights?», *European Human Rights Law Review*, vol. 10, 2005, núm. 2, pp. 148-164.

<sup>29</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de septiembre de 2005.

<sup>30</sup> Destacamos la sentencia *Sejdovic c. Italia*, núm. 56581/00, Sentencia de 10 de noviembre de 2004 y de 1 de marzo de 2006. La Sección 1.ª del Tribunal declaró la violación del art. 6.1 del CEDH debido a la condena en ausencia del demandante, juzgado como «fugitivo» y sin derecho a un recurso. La Sala sostuvo que la violación «tenía su origen en un problema sistémico asociado al mal funcionamiento de la legislación doméstica y de la práctica», en consecuencia, el Estado demandado «tenía que asegurar el derecho en cuestión, a través de las medidas apropiadas, al demandante y a las demás personas en similar situación». Un año después se adoptó la sentencia *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006. La Sección 4.ª del Tribunal declaró la violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 respecto a determinados aspectos del sistema de control de los alquileres en Polonia. La Sala consideró que la violación se originó por un problema sistémico asociado al mal funcionamiento de la legislación doméstica que imponía a los propietarios restricciones en el aumento de las rentas, haciendo así imposible para ellos recibir una renta razonablemente proporcionada a los costes generales del mantenimiento de la propiedad. Con el objetivo de poner fin a la violación sistémica, el Estado demandado debía, a través de las medidas legales apropiadas, asegurar un nivel razonable de renta al demandante y a otras personas que se hallaran en la misma situación, o proveer a las mismas de mecanismos para mitigar las consecuencias derivadas del control estatal de los aumentos de renta en su derecho a la propiedad.



su legislación interna, y 3) cada sentencia piloto provoca la *suspensión* de los procesos asociados a la misma causa.

### 2.2.1. *Una respuesta a un problema sistémico subyacente*

El problema se suscita cuando el TEDH recibe un número significativo de demandas que derivan de la misma causa. Éste decide seleccionar una o varias de ellas y a la hora de resolver los casos seleccionados, plantea una solución que se extiende más allá del caso particular<sup>31</sup>. De modo que, además de determinar que ha habido una violación del CEDH en el caso particular, identifica la disfunción en el Derecho nacional que da lugar a *la violación generalizada*<sup>32</sup>. La Sentencia *Broniowski* previó una definición sobre la violación sistémica en los siguientes términos:

*«Where the facts of the case disclose the existence, within the Polish legal order, of a shortcoming as a consequence of which a whole class of individuals have been or are still denied the peaceful enjoyment of their possessions. It also finds that the deficiencies in national law and practice identified in the applicant's individual case may give rise to numerous subsequent well-founded applications»*<sup>33</sup>.

Deberán existir motivos plausibles, pero ésta es una conclusión insuficiente. Cuanto más claro sea el Tribunal con respecto a las señales o indicadores de lo que son los problemas subyacentes, más fácil sería para el Estado adaptar la legislación nacional a los estándares del Convenio<sup>34</sup>. El Juez Zagrebelsky, en su opinión disidente en la Sentencia *Hutten-Czapska c. Polonia* puso de manifiesto la debilidad de la base legal de las sentencias piloto, subrayando que las razones que dé el Tribunal deberán ser «tan claras como sea posible»<sup>35</sup>. Insistió, igualmente, en que no puede olvidarse que las propuestas del Tribunal sobre la inclusión de estas sentencias en el Protocolo núm. 14 fueron rechazadas.

Poner de relieve que existe un problema sistémico, llevado al plano cualitativo, otorga mayor transcendencia a la violación, hasta el punto de que agrava la responsabilidad del Estado<sup>36</sup>. La sentencia reconoce que el impac-

<sup>31</sup> Precisamente, los «casos repetitivos», corazón de la reforma del sistema europeo iniciado en el año 2000, fueron definidos en el Informe de 2002 del Comité Director para los Derechos Humanos como los «casos asociados a una práctica o a un texto legislativo preciso sobre los que el Tribunal ya se ha pronunciado en una sentencia», COMITÉ DIRECTOR PARA LOS DERECHOS HUMANOS, «Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme», *Rapport intérimaire du CDDH au Comité des Ministres*, CM (2002) 146, 18 de febrero de 2002.

<sup>32</sup> «The Pilot Judgment Procedure», en [http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-908143A7E2C/0/Information\\_Note\\_on\\_the\\_PJP\\_for\\_Website.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf).

<sup>33</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004, párr. 189.

<sup>34</sup> Así lo planteó el gobierno británico en el caso *Hirst c. Reino Unido N. 2*, núm. 74025/01, Sentencia de 6 de octubre de 2005, párrs. 83-84.

<sup>35</sup> *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006, opinión en parte concurrente y en parte disidente del Juez Zagrebelsky.

<sup>36</sup> Tan es así, que el Comité de Ministros, en las Reglas sobre la supervisión de la ejecución de las sentencias dictadas en 2006, declaró que daría prioridad a la supervisión de las sentencias en las que el

to social de la infracción trasciende el caso particular, es envolvente, deja de tener el carácter minimalista que se pretendió en los orígenes del CEDH, y esboza la responsabilidad del Estado de una forma relativamente precisa. A partir de aquí, habría que contemplar el efecto que tiene en la práctica la responsabilidad del Estado cuando queda marcada por una sentencia piloto.

El procedimiento de las sentencias piloto no es pues *solo* una fórmula para reducir el número de demandas ante el Tribunal<sup>37</sup>. Es aún más. Por su carácter prospectivo, el TEDH utiliza esta técnica con una visión más amplia, la de transformar su función para centrarse en los asuntos de mayor entidad (problemas sistémicos) y servir así de referente último a las autoridades nacionales (indicando las medidas generales), inspirado por la idea de construir un orden público europeo. De esta doble función (atender tanto al problema individual como al problema general) se desprenden consecuencias en lo que afecta a la naturaleza legal de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. A diferencia de las sentencias que no trascienden el caso singular, en las sentencias piloto del Tribunal emerge la «dimensión constitucional de sus funciones»<sup>38</sup>, que se analiza más adelante.

Son un fin, y también un medio, en la medida en que a través de ellas se trata de evitar que se planteen litigios cuyo origen es ya conocido por el Tribunal. El rasgo positivo de la técnica de las sentencias piloto es el pragmatismo, es decir, un enfoque realista que produce resultados tangibles más allá del caso particular. Se advierte así el poder del Tribunal de anticiparse a futuras demandas.

Al tratarse de un problema sistémico, esto es, de una violación sistemática del Convenio, son varias las personas afectadas. En algunos casos (*Broniowski c. Polonia*<sup>39</sup>, *Hutten-Czapska c. Polonia*<sup>40</sup> y *Scordino c. Italia*<sup>41</sup>), el conjunto de las personas que pudieran verse involucradas puede ser identificable en la medida en que el problema es relativamente concreto ya que deriva de la expropiación de sus tierras. Sin embargo, en otros casos, la categoría de las personas afectadas por un problema estructural puede ser excesivamente abierta e indeterminada. Estos son los casos *Burdov (No. 2) c. Rusia*<sup>42</sup> (sobre la no implementación de las sentencias adoptadas por los tribunales nacionales rusos) y *Lukenda c. Eslovenia* (sobre la dilación de los procesos en Eslovenia). En este último, la Sección 3.<sup>a</sup> del Tribunal declaró que la violación

---

Tribunal hubiera identificado un problema sistémico (Regla 4, párr. 1), *Rules for the supervision of the execution of judgments*, 10 de mayo de 2006, CM (2006) 9.

<sup>37</sup> En el caso *Hutten-Czapska c. Polonia* se justificó basándose en «la creciente amenaza para el sistema del Convenio, resultante del gran número de casos repetidos que derivan, entre otras razones, del mismo problema estructural o sistémico», *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006, párr. 234.

<sup>38</sup> GARLICKI, L., «Broniowski and After...», *op. cit.*, nota 5, p. 187.

<sup>39</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004.

<sup>40</sup> *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006.

<sup>41</sup> *Scordino c. Italia*, núm. 36813/97, 24 de julio de 2004 y 29 de marzo de 2006.

<sup>42</sup> *Burdov (No. 2) c. Rusia*, núm. 33509/04, Sentencia de 15 de enero de 2009.

del derecho del demandante a un juicio dentro de un plazo razonable no es un incidente aislado sino un problema sistémico resultado de la legislación inadecuada y de la ineficiencia en la administración de justicia. El problema representa un peligro que «afecta a toda persona que busca la protección judicial de sus derechos»<sup>43</sup>. Esto significa que todo individuo que se encuentre en una situación así tendrá pocas posibilidades de que el Tribunal examine su caso. Lo propio será que el Tribunal suspenda todos los procesos hasta que el Estado adopte las medidas generales<sup>44</sup>.

Al enfocarse en el problema sistémico, se diluye el sentido del recurso individual. Ante este problema, Anthony Lester sugiere que se debiera desarrollar un procedimiento para abordar los casos piloto de modo que las otras partes con intereses comunes pudieran estar representadas<sup>45</sup>.

### 2.2.2. *La indicación de las medidas generales a adoptar*

El Tribunal de Estrasburgo no solamente declara la existencia de un problema sistémico, sino que indica al Estado las medidas generales que debe adoptar para reparar el problema estructural. El cuerpo de la sentencia lo constituyen las medidas generales (modificación o anulación de normas internas, cambios en la jurisprudencia o en la práctica administrativa), cuyo control sobre el cumplimiento corresponde al propio Tribunal y al Comité de Ministros. La indicación de las medidas generales es el rasgo más innovador de la sentencia piloto, actúa como aglutinador frente al tratamiento fragmentado de las demandas planteadas. A su vez, convierte al Tribunal en un poder normativo peculiar, en un «legislador positivo» que dice al Estado cómo debe legislar. Un órgano judicial, encargado *de interpretar y de aplicar el Derecho*, indica, también, el *Derecho que el Estado implicado debe articular*.

Antes de la Sentencia *Broniowski*, la posibilidad de que el Tribunal, al menos de manera indirecta, valorara si la legislación de un Estado es compatible con el CEDH no había sido rechazada<sup>46</sup>. De hecho, en numerosas ocasiones, las violaciones del Convenio habían resultado del *contenido* de la legislación estatal y no de la incorrecta *aplicación* de dicha legislación por los tribunales o por las autoridades administrativas. En tales situaciones, el Tribunal identificó la fuente real de la violación individual con el Derecho doméstico<sup>47</sup>, e incluso sostuvo que los Estados parte «al ratificar el Convenio, asumen el compromiso de asegurar que su Derecho doméstico es compatible con el Convenio»<sup>48</sup>. Lo novedoso es más la indicación clara al Estado de las

<sup>43</sup> *Lukenda c. Eslovenia*, núm. 23032/02, Sentencia de 6 de octubre de 2005, párr. 93.

<sup>44</sup> Véase apartado 2.2.3. El efecto suspensivo del proceso.

<sup>45</sup> LESTER, A., «The European Court of Human Rights After 50 Years», *European Human Rights Law Review*, 2009, núm. 4, p. 477.

<sup>46</sup> GARLICKI, L., «Broniowski and After...», *op. cit.*, nota 5, p. 183.

<sup>47</sup> *Marckx c. Bélgica*, An. N. 3, Sentencia de 13 de junio de 1979.

<sup>48</sup> *Maestri c. Italia*, núm. 39748/98, Sentencia de 17 de febrero de 2004, párr. 47.

medidas generales a adoptar y la implicación del Tribunal en la ejecución de las mismas «ayudando» así al Comité de Ministros<sup>49</sup>.

El carácter explícito en la indicación de las medidas asociadas a procesos legislativos no es exclusivo del Tribunal Europeo. Esta forma de proceder ya se ha recogido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH), que en un cierto número de casos ha dispuesto obligaciones para los Estados dirigidas a modificar leyes internas. Así, destaca por ejemplo que la CIDH ordenara a Chile que modificara el art. 9 de su Constitución a los efectos de asegurar el derecho a la libertad de expresión, mediante la supresión de la censura previa<sup>50</sup> y que dispusiera que México, en un plazo razonable, debía «completar la adecuación de su Derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano»<sup>51</sup>. La novedad de la sentencia piloto del Tribunal de Estrasburgo reside en la suma de una serie de rasgos, esto es, en la identificación de un problema estructural subyacente, en la indicación de medidas generales, y en el efecto suspensivo del procedimiento para casos similares.

De decisiones muy concretas se pasa a resoluciones extensibles a casos generales, lo que puede llevar al individuo a pensar que este Tribunal no es para él. Ciertamente, la indicación de medidas generales puede minimizar el aspecto de tutela individual. Por lo pronto, para el particular, la indicación de medidas generales tiene como consecuencia el aplazamiento del reconocimiento de su derecho, salvo que se combine con la toma de alguna medida urgente. Justamente en el caso *Broniowski*, el Tribunal declaró:

«[...] *The respondent State has within its power to take the necessary general and individual measures at the same time and to proceed to a friendly settlement with the applicant on the basis of an agreement incorporating both categories of measures, thereby strengthening the subsidiary character of the Convention system of human rights protection and facilitating the performance of the respective tasks of the Court and the Committee of Ministers under Articles 41 and 46 of the Convention. Conversely, any failure by a respondent State to act in such a manner necessarily places the Convention system under greater strain and undermines its subsidiary character*»<sup>52</sup>.

Ante la amenaza de que quede difusa la titularidad individual de los derechos reconocidos en el CEDH, el Grupo de Sabios designado para estudiar la efectividad de los mecanismos de control del CEDH animó al Tribunal a utilizar las sentencias piloto tanto como fuera posible, pero también consideró que «no se debía cuestionar el modelo de protección jurisdiccional consagra-

<sup>49</sup> ZAGREBELSKY, V., «Questiones autor de Broniowski», en CAFLISCH, L., CALLEWAERT, J., LIDDEL, R., MAHONEY, P. y VILLIGER, M., *op. cit.*, nota 5, pp. 521-535.

<sup>50</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso «La última tentación de Cristo» c. Chile*, núm. 73, Sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C, punto resolutivo 4.

<sup>51</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman c. Estados Unidos Mexicanos*, núm. 184, Sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, punto resolutivo 6.

<sup>52</sup> *Broniowski c. Polonia*, Sentencia sobre el arreglo amistoso de 28 de septiembre de 2005, párr. 36.

do por el Convenio y sus Protocolos, uno de cuyos elementos esenciales está constituido por el recurso individual»<sup>53</sup>. En el Informe se excluye expresamente la posibilidad de dar al Tribunal discrecionalidad para examinar un asunto transponiendo el modelo del *certiorari* (potestad de selección discrecional de los asuntos que merecen la atención del Tribunal) propia del Tribunal Supremo de Estados Unidos, ya que semejante transposición afectaría al derecho al recurso individual. De modo que ante la amenaza de que quede cercenado el derecho subjetivo de recurrir al Tribunal, la posibilidad de que éste pueda valerse de las sentencias piloto no puede quedar exenta de límites.

### 2.2.3. *El efecto suspensivo del proceso*

El examen de las demandas similares a las del caso piloto queda suspendido por un periodo de tiempo indefinido, hasta que el Estado adopte las medidas generales. De modo que el individuo cuyos derechos considera vulnerados verá paralizado su proceso. Pero más aún, tras la adopción de las medidas generales requeridas por la sentencia, el demandante deberá agotar ciertos recursos internos (que no existían cuando presentó la demanda original) cuya eficacia no ha sido probada en la práctica<sup>54</sup>. ¿Cómo otorgar así el debido valor al recurso individual? La Regla 61 del Reglamento del Tribunal, introducida como resultado de la Declaración de Interlaken de 2010<sup>55</sup>, dispone que el Tribunal podrá, en cualquier momento, examinar una demanda suspendida si el interés en la administración de justicia así lo requiere<sup>56</sup>.

Una vez adoptadas las medidas generales, caben dos alternativas para el Tribunal. Una de ellas es retomar las demandas pendientes y tratarlas de manera conjunta. La segunda alternativa implica inhibirse de los casos y enviarlos a las autoridades nacionales. La Sentencia *Broniowski*, que sirve de modelo, si bien apunta en un primer momento a la primera solución<sup>57</sup>, finalmente,

---

<sup>53</sup> CM (2006) 203, *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, 15 de noviembre de 2006, párr. 105. El Grupo de Sabios, presidido por el Gil Carlos Rodríguez Iglesias entregó su informe final el 15 de noviembre de 2006. *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, Consejo de Europa, Estrasburgo, noviembre de 2006. En RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., «¿Qué hacer para asegurar la eficacia del sistema de control judicial del Convenio Europeo de Derechos Humanos? Las propuestas del grupo de sabios», *Revista Española de Derecho Europeo*, 2007, núm. 22, pp. 177-185. CACHO SÁNCHEZ, Y., «Cómo mejorar la eficacia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: las medidas propuestas por el Grupo de Sabios en su Informe de 15 de noviembre de 2006», *Revista General de Derecho Europeo*, 2007, núm. 12, pp. 1-30.

<sup>54</sup> VEZZANI, S., «L'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che richiedono l'adozione di misure a portata generale», en CASSETTI, L. (coord.), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Nápoles, Editorial Jovene, 2012, pp. 43-74.

<sup>55</sup> La Declaración de Interlaken se aprobó en el contexto de la reunión mantenida por los representantes de los 47 Estados del Consejo de Europa para reflexionar sobre el futuro del TEDH, *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration*, 19 de febrero de 2010.

<sup>56</sup> La Regla 61 fue incorporada por el Tribunal el 21 de febrero de 2011 y entró en vigor el 1 de abril del mismo año.

<sup>57</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004, párr. 198.

el Tribunal declaró que incumbe a las autoridades nacionales, bajo el control del Comité de Ministros, tomar las medidas (retroactivamente si es necesario) de reparación necesarias conforme al principio de subsidiariedad del CEDH, de tal manera que el Tribunal no se vea obligado a reiterar la constatación de la violación en una larga serie de casos comparables<sup>58</sup>. En esta misma línea, en la Recomendación (2004) 6 sobre la mejora de los recursos internos, el Comité de Ministros declara que «el Estado demandado deberá asegurarse de que los demandantes potenciales disponen de un recurso efectivo que les permita dirigirse a una autoridad nacional competente, recurso que podrá ser igualmente utilizado por los demandantes *actuales*». La existencia de un recurso que garantice la reparación a nivel interno permitirá al Tribunal invitar a los demandantes a que lo utilicen, e incluso exigirselo. Si no lo hicieran, el Tribunal podría declarar sus demandas inadmisibles<sup>59</sup>.

Además, al suspenderse los demás procedimientos, el procedimiento piloto deja al individuo en una posición incierta, a la espera de que el Tribunal resuelva sobre un caso que, propiamente, no es el suyo. Al final del proceso, el individuo tendrá que acudir al proceso nacional, lo que podría implicar volver al Tribunal de Estrasburgo un tiempo después, dilatándose así la duración del proceso<sup>60</sup>. Se plantean una serie de interrogantes, como el significado del «plazo razonable» o la identificación del órgano que se encargará de evaluar que las medidas se han materializado. ¿Es el Tribunal el órgano encargado de controlar que se adoptan las medidas generales y que los Estados responden de manera adecuada a un problema estructural? El TEDH manifestó que la sentencia piloto implica «un proceso de ejecución acelerado ante el Comité de Ministros» que conlleva además de la obligación de eliminar las causas de la violación, también «la obligación de introducir un recurso con efecto retroactivo en el ámbito doméstico»<sup>61</sup>. La presión adicional que esto conlleva para los Estados no anima precisamente a apoyar la técnica de la sentencia piloto. Tampoco motiva al individuo, ya que si inició su proceso, éste quedará engavetado; y si no lo inició, podría correr el riesgo de que su demanda no se admitiera.

#### 2.2.4. *La justificación y las críticas*

Entre los aspectos discutibles que tienen las sentencias piloto destaca la dificultad de discernir entre la infracción general, por un lado, y su impac-

<sup>58</sup> *Ibid.*, párr. 193.

<sup>59</sup> COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, *Recommendation (2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies*, 14 de mayo de 2004, párrs. 17 y 18.

<sup>60</sup> LAMBERT-BADELGAWAD, E., «Le Protocole 14 et l'exécution», en JONATHAN-COHEN, G. y FLAUSS, J. F., *La réforme du système de contrôle contentieux de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Droit et Justice, Bruselas, vol. 61, Bruylant, 2005, p. 102.

<sup>61</sup> TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *Position paper of 12 September 2003 on proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee of Human Rights of 4 April 2003*, CDDH-GDH (2003) 024, 12 de septiembre de 2003, párr. 44 (c).

to en el individuo particularmente considerado, por otro lado. La infracción siempre tiene múltiples dimensiones. ¿Cómo considerar la situación en la que queda el demandante cuyo recurso individual se declara inadmisibile o se suspende<sup>62</sup>? El contenido subjetivo del recurso se desgaja del contenido objetivo. La técnica comporta la carga del demandante de probar el perjuicio particular que le ocasiona la situación, más allá del problema estructural subyacente. En este tipo de sentencias, el daño particular puede perder significado. Por esta razón, el proceso de las sentencias piloto debiera estar sujeto a límites. El mismo Tribunal de Estrasburgo ha declarado que no todos los casos repetitivos conllevarán un procedimiento bajo la forma de una sentencia piloto, del mismo modo que no toda sentencia piloto conllevará la suspensión del proceso, especialmente cuando se trata de un problema sistémico que afecta a los derechos más fundamentales de la persona conforme al Convenio<sup>63</sup>.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si la razón de ser de la sentencia piloto es, o debiera de ser, pragmática (por el excesivo número de casos) o de principio (inspirada en el principio de subsidiariedad). La sobrecarga del Tribunal es una constante entre los argumentos aducidos a favor de la pertinencia de las sentencias piloto; este factor predomina sobre otras consideraciones, pero existen argumentos añadidos, con el principio de subsidiariedad y su aplicación combinada con las garantías de no repetición que también tienen cabida.

El Juez Zupancic argumenta que la justificación no está asociada al exceso de carga de trabajo, sino que tiene su origen en la Sentencia *Scozzari y Giunta c. Italia* (un caso de pedofilia de un trabajador social italiano), en la que el Tribunal sostiene que la *restitutio in integrum* es exigible cuando el incumplimiento del CEDH representa una situación continuada que se prolongará en el futuro. La compensación por el daño causado cubriría el periodo comprendido hasta el momento de la sentencia, pero no contemplaría la situación futura. Por tanto, es necesaria una medida administrativa para evitar que la situación se reproduzca después de la sentencia. El Tribunal por primera vez utiliza el lenguaje del art. 41 combinado con el art. 46 del CEDH<sup>64</sup> y considerándolos conjuntamente, requiere del Estado que termine con la situación que causó la violación (*restitutio in integrum*) y que era de hecho la violación. Esto es una llamada a la consolidación del principio de subsidiariedad, que se materializa en cuatro diferentes dimensiones, la constitucional, la procedimental, la sustantiva y la que afecta a la reparación.

Existe, no obstante, una gran diferencia entre los casos *Scozzari y Giunta c. Italia* y *Broniowski c. Polonia*. En el primero, además de la compensación,

---

<sup>62</sup> LAMBERT, E., «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la técnica de las sentencias piloto: una pequeña revolución en marcha en Estrasburgo», *Revista de Derecho Político*, 2007, núm. 69, pp. 355-383.

<sup>63</sup> TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *The Pilot-Judgement Procedure. Information Note Issued by the Registrar*, Estrasburgo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2009, párr. 7.

<sup>64</sup> *Scozzari y Giunta c. Italia*, núms. 39221/98 y 41963/98, Sentencia de 13 de julio de 2000, párrs. 249 y 250.

las medidas legales y administrativas eran absolutamente necesarias para que *Scozzari y Guita* quedaran protegidos, mientras que en el caso *Broniowski*, éste podía haber quedado adecuadamente compensado sin la adopción de medida legal alguna; eso sí, otros miles de demandantes en la misma situación que *Broniowski* hubieran permanecido privados de la posibilidad de obtener reparación alguna hasta que se adoptara su correspondiente sentencia<sup>65</sup>.

La segunda crítica a las sentencias piloto se enfoca en la idea de que al indicar las medidas generales el Tribunal deja un estrecho margen al Estado. Así, el Juez Zupancic se pregunta por la vis expansiva de las sentencias piloto en los siguientes términos:

*«Have we indeed expanded the scope of jurisdiction to the extent that we may now pronounce with binding effect erga omnes and not only on particular cases immediately before us? Have we put ourselves into the role of the negative legislator for forty-six countries? Does the Broniowski judgment really represent a qualitative jump?»*<sup>66</sup>.

La respuesta, para el juez, es sencilla y pragmática. Si en el caso *Broniowski* no hubieran procedido como lo hicieron, hubieran quedado 80.000 casos pendientes ante el Tribunal. En el mejor de los casos, se hubieran resuelto (¿en el plazo debido?) los 80.000 casos mecánicamente, copiando la Sentencia *Broniowski* 80.000 veces<sup>67</sup>. La obligación se traslada al Estado demandado que tendrá que asumir las medidas precisadas por el Tribunal. Ante el peligro de reducir a la nada el principio de libertad de los Estados en la elección de las medidas de ejecución, el Tribunal recuerda muy explícitamente que «en principio no corresponde a la Corte el definir cuáles pueden ser las medidas de reparación apropiadas para que el Estado demandado cumpla su obligación a la luz del art. 46»<sup>68</sup>. Es una forma de insinuar que no abusará de tal práctica. Con todo, autores como Simone Vezzani sostienen que incluso dejando un margen muy estrecho a los Estados, las sentencias piloto aún contienen obligaciones de resultado<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> *Ibid.*, párr. 249.

<sup>66</sup> *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006, voto particular del Juez Zupancic.

<sup>67</sup> Es elocuente el planteamiento del Juez Zupancic en su voto particular en el caso *Hutten-Czapska c. Polonia*: «Con el fin de respetar el espíritu del Convenio, tomemos en serio esas vacilaciones políticas y centrémonos en la cuestión siguiente: ¿Es mejor para Polonia ser condenada por el Tribunal Europeo en 80.000 ocasiones y tener que pagar todos los gastos y costas procesales determinadas en esos 80.000 asuntos, o resulta preferible decirle a este país: “¡Miren, ustedes tienen que resolver un grave problema y preferimos que lo resuelvan en su casa...! Si ello puede ayudarles, vamos a indicarles cuáles son para nosotros las normas mínimas a tomar en consideración a tal efecto...”». ¿Cuál de estas dos soluciones es más respetuosa con la soberanía nacional?, Sentencia de 19 de junio de 2006, *Hutten-Czapska c. Polonia*, núm. 35014/97, Sentencia sobre el fondo de 19 de junio de 2006, voto particular del Juez Zupancic.

<sup>68</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004, párr. 193.

<sup>69</sup> VEZZANI, S., *op. cit.*, nota 54, pp. 43-74.



### 3. LAS SENTENCIAS PILOTO EN EL MARCO DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL PROTOCOLO NÚM. 14

Las sentencias piloto representan el síntoma de un proceso de reforma profundo del CEDH. Se inscriben en la misma reflexión que llevó a la aprobación del Protocolo núm. 14, esto es, en la preocupación del TEDH por acelerar los procedimientos, por economizar los medios y por mejorar la ejecución de las sentencias. El propio Protocolo núm. 14, aunque se considera «insuficiente»<sup>70</sup>, trae consigo nuevos mecanismos y garantías de ejecución que podrán contribuir a desarrollar las sentencias piloto. Es significativo pues que su desarrollo haya sido paralelo al de la reforma del Protocolo núm. 14. Así, si bien el Protocolo núm. 11, había simplificado el procedimiento y reforzado su rasgo judicial, la reforma pronto empezó a revelarse insuficiente, o víctima de su propio éxito, dependiendo del punto de vista. Es de todos conocido que las causas que originaban dicha insuficiencia radicaban en el aumento de Estados miembros desde la década de los noventa y como consecuencia de ello, en el incremento del número de demandas, y en las demoras en su tramitación, hasta el punto de poner en cuestión el propio mecanismo<sup>71</sup>. Así pues, el 13 de mayo de 2004 se aprobó el texto del Protocolo núm. 14 dirigido precisamente a aligerar los procedimientos ante el Tribunal, a reforzar su eficacia y, por tanto, la ejecución de sus sentencias<sup>72</sup>. El Protocolo núm. 14 articuló nuevas medidas que podrán ayudar al Tribunal a articular la fundamentación de las sentencias piloto.

En cualquier caso, las sentencias piloto debieran haber sido un inexcusable elemento a tener en consideración a la hora de emprender la reforma del CEDH de 2004<sup>73</sup>. Aprovechando la modificación sobre los criterios de admisibilidad, se podía haber introducido la condición de que la demanda pueda obedecer a un caso objeto de un proceso piloto. Sin embargo, no se hizo, y tuvo que ser posteriormente la Declaración de Interlaken de 2010 la que provocara la inclusión de la Regla 61 en el Reglamento del Tribunal, cuyo contenido se analiza más adelante.

#### 3.1. El principio de subsidiariedad

Quien presidió el grupo de trabajo destinado a elaborar el Informe sobre la eficacia a largo plazo de los mecanismos de control del CEDH, incluidos

---

<sup>70</sup> PASTOR RIDRUEJO, J. A., «Sesenta años del Consejo de Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2009, núm. 33, pp. 441-119, e Informe del Grupo de Sabios, presidido por Gil Carlos Rodríguez Iglesias, *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, Consejo de Europa, Estrasburgo, noviembre 2006.

<sup>71</sup> PASTOR RIDRUEJO, J. A., «El Protocolo núm. 14 a la Convención Europea de Derechos Humanos: ¿estamos ante la reforma que necesita el Tribunal?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI, 2004, núm. 1, pp. 141-149, p. 141.

<sup>72</sup> Instrumento de Ratificación del Protocolo núm. 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio, hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004, *BOE*, núm. 130, pp. 46324 y ss.

<sup>73</sup> TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, nota 61, párrs. 43 a 46.

los efectos iniciales del Protocolo núm. 14, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, manifestó lo siguiente:

«El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no debería dedicar una gran parte de su trabajo a examinar la admisibilidad de numerosos recursos individuales —en realidad a declararlos inadmisibles— ni a resolver asuntos de carácter repetitivo, que también son muy abundantes, sino que debería poder concentrar sus esfuerzos en el *control del respeto de los derechos humanos por los Estados miembros*, en la *definición de principios y estándares comunes en materia de protección de los derechos humanos* y en la determinación del nivel de protección mínima que debe ser imperativamente respetado»<sup>74</sup> (cursiva añadida).

Lo que insinúa el Grupo de Sabios es que la función del tribunal no debiera ser la de resolver aquellos asuntos de carácter repetitivo. Por tanto, tendrá que utilizar las sentencias piloto, entre otros medios. Lo cierto es que aunque no tienen un claro fundamento normativo, la legitimidad de este procedimiento no fue contestada por el Grupo de Sabios, ni tampoco lo ha sido por los Estados (dentro del propio Tribunal, destaca el Juez Zagrebelsky en el caso *Hutten-Czapska c. Polonia* por sus opiniones parcialmente disidentes, pero minoritarias).

Aún más, en la Declaración de Interlaken de 2010 los representantes de los 47 Estados del Consejo de Europa confirmaron que las sentencias piloto continuarían siendo la vía adecuada. Se requirió al Tribunal que desarrollara «criterios claros y predecibles para el uso del procedimiento piloto, especialmente con relación a la selección de las demandas, al propio proceso y al tratamiento de las demandas suspendidas». Aunque en dicha Declaración se reafirma, de manera formal, el derecho al recurso individual, en la práctica se infiere la tendencia del Tribunal a centrarse cada vez en mayor medida en las violaciones graves, sistémicas y urgentes. Una muestra de ello es que se propone al Consejo de Ministros que considere la oportunidad de crear un mecanismo que haga de filtro, más allá del juez único establecido en el Protocolo núm. 14<sup>75</sup>.

La Declaración de Interlaken trajo como resultado la modificación por parte del Tribunal de Estrasburgo de su propio Reglamento para introducir una regla específica (Regla 61) relativa precisamente al procedimiento de las sentencias piloto. La Regla 61 codifica en gran medida la praxis precedente<sup>76</sup>, prevé que el Tribunal pueda, a iniciativa propia o a instancia de parte, iniciar un procedimiento relativo a una sentencia piloto cuando los hechos de una demanda revelen que en el Estado implicado existe un problema estructural, sistémico u otra disfunción semejante que ha dado lugar o puede dar lugar a demandas similares. Antes de iniciarse el procedimiento, el Tribunal recabará la opinión de las partes sobre si la demanda deriva de la existencia del problema estructural y sobre la conveniencia de utilizar el procedimiento. Una demanda seleccionada y sometida al procedimiento de una sentencia pi-

<sup>74</sup> RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *op. cit.*, nota 53, p. 180.

<sup>75</sup> Declaración de Interlaken, apartados C y D, *op. cit.*, nota 55.

<sup>76</sup> VEZZANI, S., *op. cit.*, nota 54.

loto será tratada como un asunto prioritario para el Tribunal. Prevé asimismo que la sentencia piloto indique tanto la naturaleza del problema estructural o sistémico, como las medidas que el Estado interesado debe de adoptar a nivel interno. La Regla 61 no recoge, sin embargo, la existencia de múltiples recursos repetitivos como condición para que se recurra a las sentencias piloto. De manera que el Tribunal puede adoptar una sentencia piloto en la hipótesis de que un solo recurso haga ver el riesgo de futuras violaciones debidas, por ejemplo, a la existencia de una ley incompatible con el CEDH.

Por lo que se refiere a otros aspectos del procedimiento, la Regla 61 deja un amplio margen al TEDH. Éste puede fijar un límite de tiempo al Estado para que adopte las medidas generales. El plazo debería fijarse a partir de la sentencia definitiva del Tribunal conforme al art. 44 del CEDH. En el caso del pronunciamiento de una Sala, el término empieza a contar desde los tres meses de la sentencia, momento en el que es posible para el Estado condenado enviar la cuestión a la Gran Sala. El Tribunal puede también reservarse la atribución de una satisfacción equitativa para una decisión posterior que se tomaría a la luz de las medidas generales o individuales adoptadas por el Estado.

Precisamente, coincidiendo en el tiempo con la Sentencia *Broniowski* y con la reforma del Convenio, el Comité de Ministros adoptó la Resolución 2004(3) sobre las sentencias reveladoras de un problema sistémico subyacente, en la que invitó al Tribunal a identificar, cuando fuera necesario, toda fuente de problemas que pudiera dar lugar a numerosas demandas. Recuerda asimismo el carácter subsidiario del mecanismo de supervisión del TEDH, conforme al cual los derechos y las libertades garantizados en el CEDH serán protegidos en primer orden por las autoridades nacionales, a quienes se «ayudará a identificar los problemas subyacentes y las medidas de ejecución necesarias»<sup>77</sup>. La apreciación del problema subyacente corresponde en primer orden al Estado, que será ayudado (y vigilado) por el propio TEDH<sup>78</sup>.

### 3.2. La objetivación del recurso

La evolución de las sentencias piloto lleva a valorar la función «para-constitucional» del TEDH a la hora de garantizar el respeto del CEDH. Sobre este rasgo George Ress afirma:

---

<sup>77</sup> COMITÉ DE MINISTROS, *Resolution (2004) 3 on judgments revealing an underlying systemic problem*, Consejo de Europa, 12 de mayo de 2004; COMITÉ DE MINISTROS, *Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights*, Consejo de Europa, 12 de mayo de 2004; IMBERT, P. H., «Mise en oeuvre des Recommandations du Comité des Ministres sur l'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen», en *La réforme du système européen des droits de l'homme, Actes du séminaire de haut niveau, 18 octobre 2004*, Estrasburgo, 1.ª reimpression, Dirección General de Derechos Humanos, Consejo de Europa, 2004, pp. 33-44.

<sup>78</sup> QUERALT JIMÉNEZ, A., *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 397-402.

«The ECHR considers the Convention as an instrument of “European Public Order”, which has brought the ECHR close to becoming a European Constitutional Court»<sup>79</sup>.

Para sustentar esta afirmación se sostiene que el CEDH y su Tribunal cumplen «funciones comparables»<sup>80</sup> a las que cumplen las Constituciones y los Tribunales Constitucionales en Europa. Existen ciertamente algunos aspectos análogos; no en vano, en los inicios del proceso codificador internacional, los tratados internacionales tomaron de las constituciones internas la lista de derechos y libertades (la Constitución Francesa de la IV República, la Constitución Alemana de 1949 y la Constitución Italiana de 1947). Como consecuencia, la formulación abstracta y general de las disposiciones relativas a los derechos humanos es similar. Ahora bien, se dan, sobre todo, aspectos radicalmente diferentes que hacen que el TEDH sea un modelo de institución internacional tradicional. Partiendo de la premisa elemental de que el CEDH es un tratado internacional, la efectividad del CEDH recae en última instancia en la voluntad del Estado, cuyo compromiso con el CEDH se basa en el modelo de las obligaciones de Derecho internacional<sup>81</sup>. Unido a esto, en el espacio cubierto por una Constitución se presupone un cierto grado de homogeneidad en el acercamiento a los derechos fundamentales, mientras que en el espacio cubierto por el CEDH los diferentes modos de asimilar las sentencias en el orden interno de los 47 Estados, unidas al margen de apreciación (alegato en defensa del Estado), hacen que se «de-constitucionalice» el Convenio<sup>82</sup>.

Es inevitable, no obstante, establecer un paralelismo entre el TEDH y el orden jurisdiccional constitucional español, puesto que ambos se hallan inscritos en lo que se puede denominar «la tendencia hacia la objetivación del recurso». Justamente, en la reforma efectuada por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 6/2007<sup>83</sup>, el recurso de amparo ya no se vincula a una lesión subjetiva del derecho, sino que se tutelaré cuando el Tribunal Constitucional «estime que en dicha ocasión debe resolver, no una lesión concreta,

<sup>79</sup> RESS, G., «The effect of Decisions and Judgements of the European Court of Human Rights in the domestic legal orders», *Texas International Law Journal*, vol. 40, 2005, pp. 362-336.

<sup>80</sup> STONE-SWEET, S. y KELLER, H., «The Reception of the ECHR in National Legal Orders», en KELLER, H. y STONE-SWEET, A., *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 11-36.

<sup>81</sup> Soria Jiménez plantea una acepción de la ejecución en sentido amplio. Dada la ausencia de una autoridad supraestatal dotada de poder coercitivo, es común que las decisiones judiciales internacionales carezcan de fuerza ejecutiva; sin embargo, no significa que no hayan de cumplirse y acatarse, se deben adoptar los medios correspondientes para su cumplimiento, por lo que se puede hablar de eficacia o de ejecución en sentido amplio. SORIA JIMÉNEZ, A., «La problemática ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Análisis de la STC 245/1991», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, 1999, núm. 36, pp. 313-356.

<sup>82</sup> El término «de-constitucionalization» fue empleado por 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*, vol. 9, 2009, núm. 3, pp. 397-453.

<sup>83</sup> Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, *BOE* núm. 25, de 25 de mayo de 2007.

sino un problema constitucional de general transcendencia»<sup>84</sup>. Tal y como dispone la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, razones como «el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del tribunal» y «la lentitud de los procedimientos» son las que justifican tal modificación. La reforma intenta dar solución a *tipos de problemas* de manera similar a las sentencias piloto. De manera que el motivo (uno de los motivos) tanto de la reforma del Tribunal Constitucional como del uso de las sentencias piloto es el mismo, el aumento del número de demandas, y la respuesta va, en ambos casos, en la misma dirección. El Tribunal Constitucional otorga a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar la violación de los derechos fundamentales; y el Tribunal de Estrasburgo empuja a los Estados a tomar medidas nacionales para aminorar la carga de los recursos. El fin es favorecer acciones descentralizadas y que la función de ambos órganos sea realmente subsidiaria, desplazando una parte de los asuntos hacia los tribunales internos<sup>85</sup>.

A los efectos de esta argumentación, la analogía se sustenta en un aspecto que en el fondo es el mismo, la transcendencia de la causa planteada, llamada la transcendencia constitucional (en la reforma de la Ley Orgánica) y el problema estructural (en la sentencia piloto). Ambos se apoyan en un requisito *objetivador*. El caso singular ya no es el objetivo del Tribunal. Ahora bien, el TEDH pretende ir aún más lejos en las consecuencias de las sentencias piloto en la medida en que obliga al Estado a crear Derecho utilizando como referencia las medidas generales que el mismo impone. Transciende así la función de interpretación y aplicación del Derecho, para convertirse en un incitador (¿conspirador?), desde Estrasburgo, de reformas legales en el interior de los Estados.

### 3.3. El fortalecimiento de la ejecución de las sentencias

Laurence Helfer describe estas sentencias como una señal hacia un mayor «arraigo» del CEDH en el sistema nacional de los Estados miembros<sup>86</sup>. Lo cierto de la vocación de aplicación de la sentencia piloto, de que se produzca una clara interacción entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno es claramente manifiesta. Además, al establecer frecuentemente lí-

<sup>84</sup> ARAGÓN REYES, M., «La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2009, núm. 85, pp. 13-40.

<sup>85</sup> CEBADA, A. y NICKEL, R., sostienen que «se trata de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sea un instancia subsidiaria y no sustitutoria de las jurisdicciones nacionales», en «El futuro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿Hacia el Protocolo 15?», en MARIÑO, F. (coord.), *La aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho español*, Madrid, BOE, 2009, pp. 237-275, p. 240.

<sup>86</sup> HELFER, L., «Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime», *European Journal of International Law*, vol. 19, 2008, núm. 1, pp. 125-159.

mites temporales al Estado para que adopte las medidas generales<sup>87</sup>, las sentencias piloto se convierten en una prioridad en la función de supervisión de las sentencias. Así, el diálogo entre el Comité de Ministros y las autoridades naciones se ve necesariamente fortalecido<sup>88</sup>.

En esta misma línea, si se compara con el Protocolo núm. 11, los términos empleados por el Protocolo núm. 14 llevan a una interpretación diferente, más incisiva en lo que afecta al cumplimiento de las sentencias del TEDH. El art. 46 reformado configura un nuevo mecanismo que dota tanto al Comité de Ministros como al TEDH de una nueva función que va más allá de poder advertir al Estado que no cumple con la suspensión de los derechos de representación o invitarle a que se retire del Convenio. En este orden de cosas, la reforma del art. 46 se centra en dos dimensiones:

a) Por un lado, el Comité de Ministros podrá solicitar al Tribunal que *interprete una sentencia* que no le resulte clara en cuanto a las obligaciones impuestas al Estado condenado<sup>89</sup>. Se infiere de esto que el Tribunal sea preciso en las obligaciones que impone, lo que es pedirle mucho más que declarar una violación. Si el Tribunal identifica, en toda su complejidad, las distintas dimensiones de las sentencias que dicta, contribuirá, no solo a facilitar la labor del Comité de Ministros, sino también la del propio Estado. Como describe Natividad Fernández la reforma introduce una «cuestión de interpretación» que podrá interponer el Comité de Ministros ante el Tribunal<sup>90</sup>.

b) Por otro lado, cuando el Comité de Ministros considere que un Estado se niega a acatar una sentencia definitiva, podrá, tras notificárselo al Estado, *remitir la cuestión al Tribunal* para que éste declare si realmente el Estado ha cumplido su obligación<sup>91</sup>. Sería lo que en este caso Natividad Fernández entiende como una «especie de nuevo recurso»<sup>92</sup>. Si el TEDH concluyera que el Estado no acata la sentencia habría una doble condena, la relativa al incumplimiento del CEDH y la relativa al incumplimiento de la sentencia.

De modo que aunque en términos de una reforma sustantiva el Protocolo núm. 14 no puede considerarse un cambio muy profundo, en materia de ejecución sí se trata de un irreversible paso adelante. Tanto el TEDH como el Comité de Ministros deberán significarse a la hora de tutelar el proceso de ejecución y que los Estados hallen medidas para favorecerlo. La razón basada en el efecto declarativo de las sentencias se debilita ya que el Protocolo núm. 14

<sup>87</sup> *Burdov c. Rusia* (No. 2), núm. 33509/04; Sentencia de 15 de enero de 2009, y *Olaru c. Moldavia*, núms. 476/07, 22539/05, 17911/08 y 13136/07, Sentencia de 28 de julio de 2009, *Yurig Nikolayevich Ivanov c. Ucrania*, núm. 40450/04, Sentencia de 15 de octubre de 2009.

<sup>88</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Annual Report 2011, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights*, Estrasburgo, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, abril de 2012, párr. 19.

<sup>89</sup> Art. 46 (3) del Protocolo núm. 14.

<sup>90</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., «Ejecución de las sentencias del TEDH», en RUBIO LLORENTE (ed.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 621.

<sup>91</sup> Art. 46.4 del Protocolo núm. 14.

<sup>92</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., *op. cit.*, nota 90, p. 621.

deja entrever que la preocupación por la ejecución, latente e irresuelta, cobra más sentido que nunca. «Favorecer»<sup>93</sup> la ejecución de las sentencias fue una de las finalidades del Protocolo núm. 14, que dota al Comité de Ministros de nuevas armas en la ejecución.

De un sistema en el que predomina el principio de libertad en la elección de los medios el TEDH está transitando hacia un tipo de resoluciones judiciales lo suficientemente bien trabado como para que se puedan derivar medidas sustantivas concretas que dan lugar a que el Comité de Ministros pueda controlar la ejecución. Aún más, como en las Declaraciones anteriores, en Brighton (2012) se hizo especial referencia a la implementación del CEDH en el plano nacional. La Declaración de Brighton apuntó así a un nuevo actor que podría ser la pieza clave en este sentido. Pide a los Estados que establezcan, si todavía no lo han hecho, una institución nacional independiente en materia de derechos humanos<sup>94</sup>.

### 3.4. La responsabilidad del Estado agravada

Sin pretender sugerir analogía alguna con categorías del Derecho penal interno, se puede admitir, sin embargo, que el tipo de violación que se atribuye al Estado es, en estos casos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, más grave y más censurable que la de un caso aislado. No en vano, en el caso *Broniowski*, el Tribunal califica como «factor agravante en cuanto a la responsabilidad del Estado»<sup>95</sup>, el hecho de que 80.000 personas se vean afectadas por el problema siendo 167 el número de las demandas pendientes.

La cuestión se reconduce al ámbito de la responsabilidad internacional del Estado, institución que Pierre-Marie Dupuy denomina «epicentro» de todo sistema jurídico<sup>96</sup>. Conforme al *Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado* de la Comisión de Derecho Internacional, el Estado que comete un acto ilícito se verá afectado por una triple obligación: *a)* la de poner fin al hecho internacionalmente ilícito, si el hecho continúa; *b)* la de reparar el perjuicio causado, y *c)* la de ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición, si las circunstancias lo exigen<sup>97</sup>.

Tradicionalmente, el TEDH se había basado en el art. 41 del CEDH para exigir la compensación económica al Estado condenado, que dispone que

<sup>93</sup> MORTE, C., *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Modificaciones en el procedimiento y requisitos de admisibilidad tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 14*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 105.

<sup>94</sup> High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, *Brighton Declaration*, 12 de abril de 2012, párr. 9.

<sup>95</sup> *Broniowski c. Polonia*, núm. 31443/96, Sentencia sobre el fondo de 22 de junio de 2004, párr. 193.

<sup>96</sup> DUPUY, P. M., «Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats», *Recueil des Cours*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, t. V, p. 21.

<sup>97</sup> Arts. 30 y 31 del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, A/RES/56/83, de 12 de diciembre de 2001.

«si el derecho interno de la Alta Parte Contratante solo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa». El salto al art. 46 del CEDH se produce con sentencias calificadas como piloto o cuasi piloto, en las que el Tribunal subraya que el Estado demandado, al que se le reconoce responsabilidad por la violación del CEDH, está llamado, no solamente a pagar a los interesados la cantidad establecida en tanto que satisfacción equitativa, sino también a elegir, bajo el Control del Comité de Ministros, las medidas generales y/o individuales a adoptar en su orden jurídico interno a fin de *poner fin a la violación constatada* por el Tribunal y a eliminar en tanto que sea posible toda consecuencia provocada por la violación<sup>98</sup>.

En la consideración de la responsabilidad internacional del Estado en el ámbito de los derechos humanos tiene cabida la doctrina del *control de convencionalidad* concebida por la CIDH en el curso de los últimos años. Conforme al *control de convencionalidad*, la CIDH es competente para revisar la actuación de los jueces nacionales, que deben verificar (controlar) la compatibilidad de los actos internos con la Convención Americana de Derechos Humanos. Fue el Magistrado Sergio García Ramírez quien en su voto razonado en la sentencia *Myrna Mack Chang* utilizó esta expresión por primera vez:

«Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio —sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto— y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte Internacional»<sup>99</sup>.

La CIDH se refirió ya al control de convencionalidad en los casos *Almonacid Arellano y otros c. Chile*<sup>100</sup> y en el caso *Trabajadores Cesados c. Perú*. En este último declaró que los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también «de convencionalidad» *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias<sup>101</sup>. Esta idea fue reiterada y desarrollada en el *Caso*

<sup>98</sup> *Scozzari et Giunta c. Italie y Maestri c. Italie*, núm. 39748/98, Sentencia de 17 de febrero de 2004.

<sup>99</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Myrna Mack Chang c. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101, párr. 27. También se pronunció sobre el control de convencionalidad en el *Caso Raxcacó Reyes c. Guatemala*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 133, y en el caso *Vargas Areco c. Paraguay*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 155.

<sup>100</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154.

<sup>101</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) c. Perú*, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128.



*Heliodoro Portugal c. Panamá*. Digo desarrollada porque en esta sentencia, la Corte se refiere no ya al control que deben ejercer los jueces, sino al control de convencionalidad que corresponde a los propios *poderes legislativos*. Al referirse al art. 2 de la Convención, la Corte señaló:

«180. La Corte ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) *la supresión de las normas* y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) *la expedición de normas* y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías»<sup>102</sup> (cursiva añadida).

El control de convencionalidad busca la adecuación del Derecho interno con los estándares internacionales y suministra un argumento sólido, que refuerza la responsabilidad del Estado en este sentido. Esto no implica, en palabras de Eduardo Ferrer, convertir a la CIDH en un «tribunal de alzada» o de «cuarta instancia», puesto que se limita al examen de determinadas violaciones de los compromisos internacionales, asumidos por el Estado demandado en el caso concreto, y no en todas y en cada una de las actuaciones de los órganos jurisdiccionales domésticos<sup>103</sup>. En cualquier caso, es una vía más, ideada en esta ocasión por la CIDH, para incidir desde el ejercicio de la jurisdicción internacional, en la creación y en el desarrollo legislativo interno del Estado.

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis de las sentencias piloto debe ir más allá de la mera lectura finalista que las considera un medio para reducir el número de casos ante el Tribunal. Éstas pueden considerarse como un punto de inflexión crítico en la evolución jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo. Son un claro ejemplo de la tendencia a adoptar sentencias cada vez más intrusivas. Más allá de declarar una infracción del Convenio, la finalidad de las mismas es hacer del Tribunal un órgano más eficaz, más claro y más concreto, facilitador en el cumplimiento de las resoluciones judiciales. Además, las sentencias piloto tienen la virtud de utilizar un enfoque general para aproximarse a los países cuyas infracciones al CEDH son más acuciantes y pueden servir así de instrumento para valorar las prioridades legislativas, la creación de instituciones e incluso la renuncia a otras en el interior de un Estado.

Las sentencias piloto abren un horizonte para el TEDH en la medida en que solucionan el gran problema del excesivo número de recursos retrasados.

<sup>102</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Heliodoro Portugal c. Panamá*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, serie C, núm. 186, párrs. 180-181.

<sup>103</sup> FERRER MAC-GREGOR, E., «Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad a la luz del caso *Cabrera García y Montiel Flores c. Méjico*», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, 2011, núm. 131, pp. 917-967.

Ahora bien, aún tienen connotaciones procedimentales, pero también sustantivas y hasta políticas, de carácter problemático. Todavía pesan grandes dudas sobre su compatibilidad con el sistema de protección establecido en los orígenes del CEDH, sobre los requisitos en la selección de los casos susceptibles de ser objeto de una sentencia piloto y sobre su efectividad.

La primera cuestión delicada es que hacen diluir la dimensión de tutela efectiva a favor de *la persona considerada de manera individual*, génesis del sistema europeo de protección de los derechos humanos. Digamos que el Tribunal, a través de la indicación de las medidas generales, dispara con perdigón. En consecuencia, el demandante encontrará menos posibilidades de hacer valer sus derechos ante el órgano judicial ya que éste puede declarar su demanda inadmisibile o suspender todo proceso sobre casos similares en tanto en cuanto no sean aprobadas las medidas generales por el Estado. La segunda cuestión problemática es de índole política. La pregunta es hasta qué punto los Estados están dispuestos a recibir las indicaciones del Tribunal de Estrasburgo para legislar en el ámbito interno. ¿Es exagerado tomárselo como una conspiración contra el legislador nacional? En principio, no ha sido ésta la reacción general. A la vista de las Declaraciones de Interlaken, Izmir y Brighton los Estados se muestran favorables a las sentencias piloto como una solución al colapso de casos (lo que habrá que corroborar con la práctica). De hecho, la misma Declaración de Interlaken provocó la inclusión de la Regla 61 relativa a las sentencias piloto en el Reglamento del Tribunal. Incluso se puede afirmar que el Tribunal, siendo más preciso a través de la sentencia piloto, acude en la ayuda del Comité de Ministros con este procedimiento y acelera la ejecución.

Cabe esperar que el propio Tribunal vierta nuevas consideraciones sobre las sentencias piloto, que contribuya a su sistematización y dote así de más garantías y de mayor densidad normativa a esta técnica.

## RESUMEN

### LAS SENTENCIAS PILOTO: EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE JUEZ A LEGISLADOR

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos utiliza la técnica de las sentencias piloto a partir del caso *Broniowski c. Polonia* del año 2004. Se considera una de las herramientas más creativas entre las desarrolladas por el Tribunal para abordar los casos repetitivos, también llamados «clónicos», derivados del mismo problema estructural subyacente en un Estado. Precisamente porque el Tribunal constata la existencia de un problema de esas características, suspende los procesos sobre casos idénticos y exige al Estado que adopte *medidas generales*. De modo que en la técnica de las sentencias piloto se diluye la dimensión individual del recurso —en tanto que derecho subjetivo— y se advierte la tendencia a objetivar las demandas. Coincidiendo en el tiempo, y estrechamente asociado, el Protocolo núm. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos introduce nuevos elementos en lo que se refiere a las garantías de la ejecución de las sentencias dictadas por el TEDH. El artículo analiza el alcance de las sentencias piloto del Tribunal de Estrasburgo, que trascienden la naturaleza meramente declarativa de las sentencias ordinarias hasta convertir al juez en legislador.

**Palabras clave:** sentencias piloto, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, medidas generales, principio de subsidiariedad, Protocolo núm. 14, ejecución de las sentencias.

### ABSTRACT

#### PILOT JUDGMENTS: THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, FROM JUDGE TO LEGISLATOR

The European Court of Human Rights (ECtHR) has employed the pilot judgment procedure since the case of *Broniowski c. Poland* (2004). The procedure is considered one of the most creative measures developed by the ECtHR for dealing with repetitive cases (or «clone cases» as they are better known) derived from the same underlying systemic problem within a State. Inasmuch as the Court recognizes the existence of a problem of these characteristics, it adjourns proceedings involving identical cases and requires the State to adopt *general measures*. Thus, in the pilot judgment procedure, the individual dimension of an application is diluted—that is, as a subjective right—and there is a tendency to make applications more objective. At the same time, and on a very closely related matter, Protocol 14 of the European Convention on Human Rights introduces new elements that seek to provide guaranties for the enforcement of the judgments adopted by the ECtHR. This article analyses the extent to which the pilot judgments of the Court transcend their solely declarative nature making the judge in effect a legislator.

**Keywords:** pilot judgments, European Court of Human Rights, general measures, subsidiarity principle, Protocol 14, enforcement of judgments.

### RÉSUMÉ

#### LES ARRÊTS PILOTE: LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, DE JUGE À LEGISLATEUR

La Cour européenne des droits de l'homme utilise la technique des arrêts pilotes depuis l'affaire *Broniowski c. Pologne* de 2004. Ceux-ci sont considérés par la Cour comme un des outils les plus créatifs pour faire face aux affaires répétitives ou «clones», résultant d'un même problème structurel sous-jacent dans un État. Ainsi, lorsque le Tribunal observe l'existence d'un problème avec ces caractéristiques, il ajourne les procès relatifs aux affaires identiques et il exige à l'État l'adoption de mesures générales. En conséquence, dans la technique des arrêts pilotes, la dimension individuelle du recours—en tant que droit subjectif—se dilue et l'on observe une tendance à objectiver les demandes. Au même moment, et de façon étroitement associée, le Protocole 14 de la Convention européenne des droits de l'homme introduit des éléments nouveaux dans les garanties d'exécution des arrêts par le Tribunal de Strasbourg. L'article analyse la portée des arrêts pilotes du Tribunal de Strasbourg, qui dépassent la nature purement déclaratoire des arrêts, au point de transformer le juge en législateur.

**Mots-clés:** Cour européenne des droits de l'homme, mesures générales, principe de subsidiarité, Protocole 14, exécution des arrêts.