

# S'allunya Estrasburg?

Sobre la reforma del Tribunal Europeu de Drets Humans



Laura Salamero  
Teixidó  
Universitat de Lleida. Àrea  
de Dret Administratiu

## I. Presentació

Des de la seva entrada en vigor, la Convenció per a la protecció dels Drets Humans i de les llibertats fonamentals, més coneguda com a Convenció Europea de Drets Humans (CEDH), ha esdevingut estandard de la protecció dels drets i llibertats fonamentals als països que integren el Consell d'Europa. L'encert d'aquest instrument convencional internacional ha estat dotar el catàleg de drets i llibertats que recull d'un mecanisme real i efectiu de garantia i protecció: el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH).

L'èxit del Tribunal és indiscutible –així ho proven els milers de demandes que cada any els particulars sotmesos a la seva jurisdicció li fan arribar–, alhora que també és indiscutible la incapacitat del Tribunal per resoldre aquest nombre ingent de demandes. La gravetat de la situació –que posa en perill l'eficàcia del Tribunal– fa imprescindible la reforma de l'actual sistema de funcionament i organització de la institució, modificació que pretén fer-se efectiva a través del Protocol núm. 14.

Presentat el context, l'objectiu d'aquest article és donar a conèixer les novetats més destacades del Protocol núm. 14, d'una banda i, de

l'altra, analitzar les possibles repercussions d'aquestes modificacions. Per aconseguir aquest objectiu, començarem amb una breu exposició sobre l'origen i creació del Consell d'Europa, de la CEDH i del TEDH, per continuar amb l'anàlisi de l'actual sistema de funcionament i organització del Tribunal. Finalment, ens ocuparem de les novetats que pretén introduir el Protocol núm. 14.

## II. L'origen i evolució de la Convenció Europea de Drets Humans; en especial, els mecanismes de garantia

Si l'any 1949 es fundava el Consell d'Europa, el 1950 ja es va aprovar a Roma, el 4 de novembre, la Convenció Europea de Drets Humans, que va entrar en vigor tres anys més tard, el 3 de setembre de 1953. La immediatesa amb què el Consell d'Europa, tot just després de la seva creació, s'afanyà a aprovar la Convenció Europea de Drets Humans no es degué pas a la necessitat real de recollir en un text internacional un catàleg de drets i llibertats fonamentals, ja que el 1950 feia dos anys que s'havia adoptat en el si de Nacions Unides la Declaració Universal de DH (aprovada el 10 de desembre de 1948). Allò que realment urgia als Estats membres del Consell d'Europa era la necessitat de dotar aquests drets i llibertats d'un marc de protecció real i efectiu, voluntat que ja es va posar clarament de manifest en les declaracions fetes al Congrés de la Haia de 1948, on es va gestar la idea d'una organització europea com el Consell d'Europa, en

què s'exigia la creació d'un tribunal que els defensés.

Així fou com la principal virtualitat de la CEDH esdevingué precisament el sistema de protecció o garantia dels drets i llibertats que recollia. Actualment el sistema ideat originàriament ha evolucionat i sofert varies modificacions, però aquest continua sent el tret característic o definidor de la CEDH.

Inicialment, la Convenció preveia un sistema certament particular per garantir l'efectiva protecció dels drets que reconeix. Es va idear un mecanisme de garantia integrat per tres òrgans, cadascun d'ells assumint determinades funcions: la Comissió Europea de Drets Humans, el Tribunal Europeu de Drets Humans i el Comitè de Ministres del Consell d'Europa.<sup>1</sup>

Amb el temps, però, es va fer palesa la necessitat de formular de nou el mecanisme de garantia dissenyat inicialment per tal d'adaptar-lo a les situacions reals que es plantejaven, principalment atorgant al Tribunal les funcions i competències merescudes. Fou així com després de confrontar les variades propostes de modificació que es van presentar, l'11 de maig de 1994 es va obrir a signatura un protocol d'esmena de la CEDH, conegut com a Protocol número 11, que entrà en vigor l'1 de novembre de 1998. Actualment, la CEDH vigent és la resultant de l'aplicació del Protocol núm. 11.

La principal novetat del Protocol núm. 11 fou que el Tribunal Europeu de Drets Humans va passar a assumir

1. D'aquest sistema «tripartit» cal destacar dos extrems d'una banda, els particulars no tenien legitimitat activa davant el Tribunal; d'altra banda, la jurisdicció del Tribunal era voluntària per als Estats. Tanmateix, la majoria dels Estats part de la CEDH va acceptar voluntàriament la jurisdicció del Tribunal, que va assumir gairebé en exclusiva la tasca d'interpretar i aplicar la CEDH, tot i que en el moment de la seva creació es cregués que tindria un paper subsidiari. Va contribuir en gran mesura al protagonisme del Tribunal el fet que el mecanisme ideat inicialment resultava pesat, lent i insatisfactori: per la intervenció en tot cas de dos dels òrgans (Comissió i Comitè o Comitè i Tribunal), per la lentitud en la tramitació de les demandes i, sobretot, per la manca de legitimitat activa dels particulars davant el Tribunal.

en exclusiva la tasca d'interpretar i aplicar la Convenció, és a dir, es creà una única jurisdicció internacional, de manera que la Comissió i el Comitè van perdre les funcions jurisdiccionals atorgades respecte de la CEDH, amb la qual cosa se simplificà el sistema. Aquesta però no fou l'única novetat a destacar del Protocol núm. 11, entre d'altres cal tenir presents les següents:

- a. Es reconeix legitimació activa no només als Estats part de la convenció, sinó també als particulars, que ara sí que podran dirigir les seves demandes directament davant el Tribunal (art. 34 de la CEDH).
- b. El TEDH funciona amb caràcter permanent i és de jurisdicció obligatòria, de manera que tots els Estats part hi queden sotmesos sense exclusió (art. 34 de la CEDH).
- c. El Comitè de Ministres assumirà funcions de control sobre l'execució de les sentències emeses pel Tribunal.
- d. Es simplifiquen i escurcen els procediments.

### III. L'actual CEDH, segons el Protocol núm. 11

Com que la intenció d'aquest treball és analitzar les novetats que el protocol núm. 14 incorpora respecte de l'actual CEDH, ens centrarem primer en l'anàlisi d'aquelles institucions que més afectades es veuen per l'esmentat Protocol, que són principalment dues: l'organització del Tribunal i els criteris d'admissibilitat de les demandes.

#### 1. L'organització i funcionament del Tribunal

Actualment, el Tribunal s'organitza en Comitès, Sales i una Gran Sala, òrgans cadascun dels quals té assignades unes funcions. Els arts. 27 a 31 de la Convenció, expliquen el seu funcionament i tasques.

Els Comitès (art. 28) estan formats per tres jutges i s'encarreguen de determinar l'admissibilitat de les demandes presentades per particulars, mitjançant unanimitat. Les seves decisions són definitives. Les Sales (art. 29) estan formades per set jutges i actualment n'hi ha cinc. Les Sales es pronuncien sobre l'admissibilitat d'una demanda quan els Comitès no s'han pronunciat al respecte i també sobre l'admissibilitat de les demandes interestatals. Igualment es pronuncien sobre el fons d'ambdós tipus de demandes.<sup>2</sup>

La Gran Sala (arts. 30 i 31) està composta per 17 jutges i només opera en determinades ocasions:

1. En primera instància: demandes particulars o interestatals quan una de les Sales s'hagi inhibit al seu favor. L'art. 30 detalla els supòsits en què les Sales es poden inhibir a favor de la Gran Sala, que són dos: a) quan així ho exigeixi la dificultat de la demanda respecte la interpretació de la CEDH, i b) quan la solució que aporti la Sala pogués ser contradictòria amb sentències anteriorment dictades pel Tribunal. En tots dos casos, cal que la inhibició en favor de la Gran Sala es faci abans de dictar sentència i que les parts implicades no s'hi oposin. Veiem, doncs, que és un mecanisme relativament fràgil, ja que la voluntat de les parts pot truncar la participació de la Gran Sala en els assumptes.

2. En segona instància (art. 43): la Gran Sala interindrà quan, un cop emesa sentència per una de les Sales, alguna de les parts sol·liciti la revisió de l'assumpte. Cal que no hagin transcorregut tres mesos des de la sentència i que es tracti de casos excepcionals. Un col·legi de cinc jutges de la Gran Sala dirimeix si l'assumpte és de prou entitat (si planteja una qüestió greu respecte la interpretació o aplicació de la Convenció, o qualsevol altre assumpte

greu en general) perquè la Gran Sala el conegui i es pronunci al respecte mitjançant sentència.

3. En seu consultiva (art. 47): a sol·licitud del Comitè de Ministres, la Gran Sala podrà emetre opinions consultives, en determinades situacions i respectant un conjunt de límits; per exemple, les opinions no podran referir-se al contingut o extensió dels drets i llibertats de la Convenció i Protocols.

#### 2. Criteris d'admissibilitat

Una de les principals reformes que afronta el Tribunal és la referida a les condicions d'admissibilitat de les demandes, en concret en relació amb aquelles demandes presentades per particulars. L'actual art. 35 és el que s'encarrega de recollir els criteris que les demandes hauran de reunir perquè el Tribunal les admeti; en cas contrari les inadmetrà o «eliminarà de l'ordre del dia» (*strike out*).

El primer requisit és que el demandant hagi esgotat totes les vies de recurs que el dret intern li faciliti, entès aquest concepte segons els principis generals del dret internacionalment reconeguts. Cal també que la demanda s'interposi en el termini de sis mesos des que la resolució que es vol recórrer sigui ferma (*ratione temporis*). Amb aquest mecanisme o condició d'admissibilitat es posa de manifest la subsidiarietat del Tribunal, al qual es pretén que es recorri en última instància –aquells que s'han d'encarregar de l'efectivitat de la CEDH són els mateixos Estats part.

El Tribunal no admetrà aquelles demandes de particulars que siguin anònimes, que siguin essencialment la mateixa que una altra ja examinada pel Tribunal o sotmesa a una altra instància internacional.

En últim terme, el Tribunal rebutjarà aquelles demandes particulars quan les estimi incompatibles amb les

2. Tant els Comitès com les Sales s'organitzen dins les anomenades Seccions. Actualment existeixen cinc seccions, a cada una de les quals els correspon una Sala i un Comitè. A cada secció hi ha assignat un total de nou jutges, entre els quals figuren un president i un vicepresident.

disposicions de la Convenció o algun dels Protocols (*ratione materiae*, *ratione personae* i *ratione loci*), quan estigui manifestament mal fonamentada o sigui abusiva. Aquesta causa pretén posar de manifest que el Tribunal només es pronunciarà sobre la vulneració dels drets i llibertats que la CEDH reculli i quan les parts del procés gaudeixin de la deguda legitimació activa i passiva segons el cas.

#### IV. La crisi de l'actual CEDH

Malgrat que es van aixecar algunes crítiques contra el Protocol núm. 11 –principalment per la dificultat amb què la Gran Sala podia pronunciar-se sobre l'admissibilitat de les demandes, la qual cosa perjudicava la unificació de la jurisprudència del Tribunal– en general, va ser una reforma molt lloada. Tanmateix, transcorreguts no gaires anys, s'ha posat de manifest que el sistema ideat continua sent imperfecte i que es fa necessària una nova reforma.

El principal problema que afecta l'eficàcia del TEDH és la impossibilitat de resoldre l'allau de demandes que rep anualment. Es parla de la «sobrecàrrega de demandes» que arriben al Tribunal, les quals són impossibles de resoldre en un termini de temps raonable i que es deriven en l'acumulació de casos pendents.<sup>3</sup>

Un dels factors que més ha contribuït a l'augment del nombre de demandes elevades al Tribunal és l'increment d'estats membres del Consell d'Europa i, per tant, d'adhesions a la Convenció.<sup>4</sup> Abans dels esdeveniments de 1989-1991, el Consell d'Europa estava format per 23 estats membres que conjuntament acollien una població d'uns 400 milions d'habitants. Però amb

la caiguda del mur de Berlín i la desintegració de la Unió Soviètica, les noves repúbliques van veure en el Consell d'Europa una via per a la democratització i reconeixement internacional. D'aquesta manera, a data d'avui és 47 el nombre d'estats part en el Conveni –el doble que l'any 1989– i la població legitimada per interposar demandes davant el Tribunal, al voltant de 800 milions de persones.

Davant aquesta situació, s'afronta la tasca d'articular una reforma que en cap cas afecti els trets definidors del sistema de garantia de la Convenció, és a dir, el caràcter judicial del mecanisme i el dret individual reconegut a totes les persones sotmeses a la jurisdicció dels estats part a presentar una demanda davant el Tribunal. Igualment, es té molt present que s'ha de continuar mantenint el caràcter únic del Tribunal d'Estrasburg, així com el principi de subsidiarietat que informa la seva actuació.

#### V. El Protocol núm. 14

Pels motius esmentats anteriorment, només dos anys després de l'entrada en vigor el Protocol núm. 11 l'any 1998, en el sí del Consell d'Europa ja es va començar a treballar en una nova reforma que pogués donar solució a les dificultats que afrontava la seva institució estrella, el Tribunal Europeu de Drets Humans.

La reforma arrenca doncs l'any 2000 quan a la Conferència Ministerial Europea sobre Drets Humans es posen en relleu els problemes que afronta el Tribunal d'Estrasburg per absorbir totes les demandes que li són elevades. A partir d'aquesta iniciativa es gesta el Protocol núm. 14, que el Consell d'Europa sotmet a signatura en data 13 de maig de

2004 i que encara no ha entrat en vigor a manca de la ratificació per part de Rússia, l'únic Estat part que encara no l'ha ratificat i que n'impeideix l'entrada en vigor.

Donada la impossibilitat per reduir de forma directa el nombre de demandes interposades, el Protocol núm. 14 se centra en estratègies dirigides a dotar el Tribunal de suficients mitjans processals i flexibilitat per gestionar tots els recursos que es presenten en un temps raonable i poder concentrar-se així en el cas que requereixen pronunciaments de major profunditat. Aquestes mesures es concreten en tres: (1) aquelles dirigides a millorar la capacitat del Tribunal per filtrar totes les demandes no meritòries; (2) aquelles encaminades a aportar nous criteris d'admissibilitat; (3) aquelles amb l'objectiu de gestionar els casos repetitius.

#### 1. Agilització de la capacitat del Tribunal per filtrar les demandes entrants

Un dels majors problemes que afronta el Tribunal és la gestió de totes les demandes que li són presentades, sobretot pel que fa a declarar-ne la seva admissibilitat. Segons les xifres que hem manejat anteriorment,<sup>5</sup> el fons de la majoria de les demandes que es presenten no s'examina, ja que no superen el control d'admissibilitat del Tribunal. Per aquest motiu, allò que pretén el Protocol núm. 14 és millorar els mecanismes per apreciar si una demanda és o no admissible.

Actualment, el primer filtre amb què topen les demandes són els Comitès formats per tres jutges, els quals tenen capacitat per declarar la inadmissibilitat de les demandes

3. Segons l'últim informe anual elaborat pel Tribunal, l'any 2006 es van presentar 51.300 demandes. D'aquestes, 28.160 van ser declarades no admissibles i es van dictar 1.560 sentències. Tanmateix en van quedar pendents prop de 21.600, que acumulades a demandes pendents d'altres anys sumen un total de 89.900 demandes pendents a data de 31 de desembre de 2006. Dades extretes de l'Informe Anual 2006, Secretaria del Tribunal Europeu de Drets Humans, maig de 2007. Es pot consultar, en anglès, a través del web del Tribunal, en concret: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4729C3F9-D38F-42AC-B584-BCA56E269C5C/0/Annual\\_Report\\_2006.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4729C3F9-D38F-42AC-B584-BCA56E269C5C/0/Annual_Report_2006.pdf).

4. Cal recordar aquí que a partir de la Declaració de 9 d'octubre de 1993 adoptada a Viena, la ratificació de la CEDH esdevingué requisit *sine qua non* per formar part del Consell d'Europa.

5. Vegeu nota núm. 3.

o, en cas contrari, remetre-les a les Sales perquè es pronunciïn al respecte. El Protocol núm. 14, proposa que s'erigeixi un nou filtre previ als Comitès mitjançant la creació de les anomenades «formacions d'un únic jutge» (*single judge formation*).

Aquestes noves formacions judicials unipersonals tenen atorgada la competència per apreciar si una demanda supera els requisits d'admissibilitat que la CEDH estableix o si simplement es pot eliminar de la llista de casos, de la mateixa manera que fins ara ho feien els Comitès, sense haver d'aportar qualsevol altre tipus de consideració (*sin tener que proceder a un examen complementario - without further examination*). Igualment, les seves decisions seran definitives (*final*), és a dir, no podran ser objecte de recurs. Quan no apreciïn cap causa d'inadmissibilitat o en cas de dubte al respecte, les formacions d'un únic jutge remetran als Comitès o a les Sales les demandes, perquè siguin aquests els que es pronunciïn sobre la seva admissibilitat. Veiem, doncs, que aquests nous jutges actuaran individualment i no col·legialment com venia fent-se fins ara en totes les formacions del TEDH - assumint les tasques que ara desenvolupen els Comitès.

Un cop vist el contingut de l'article, cal precisar algunes consideracions. D'una banda, quan es diu que no és necessari entrar en altres exàmens complementaris un cop es declara inadmissible la demanda o s'elimina de l'ordre del dia, el text es refereix al fet que la inadmissibilitat es declara per motius clarament justificats, en què la causa de no admissió és indubtable i es fonamenta en jurisprudència reiterada, de manera que la decisió no precisa major fonamentació ni tampoc centrar a considerar-ne el fons. S'intenta amb aquest apèndix, garantir que la inadmissibilitat no es declari de forma arbitrària, la qual cosa és més probable que succeeixi quan és un sol jutge qui



pren la decisió i no tres com succeïa fins ara amb els Comitès. Altrament, més endavant veurem com s'articula aquesta garantia d'adequació i imparcialitat de les inadmissions amb la introducció de nous criteris d'inadmissibilitat sobre els quals no existeix jurisprudència encara.

Des del nostre punt de vista, la creació d'aquestes formacions unipersonals contribuirà indubtablement a millorar i agilitzar la gestió de les admissions de les demanes. D'una banda, perquè la presa de decisions per un sol jutge en lloc de tres és més àgil. Aquest fet, però, també suposa, com ja s'ha esmentat, una major possibilitat que les decisions siguin arbitràries, malgrat les cauteles introduïdes, també sobretot perquè les decisions són definitives i no poden ser recorregudes pels particulars. De l'altra, perquè la introducció d'aquesta «instància» permetrà una nova assignació de tasques entre la resta de formacions, Comitès, Sales i Gran Sala, de manera que els òrgans col·legiats podran concentrar-se en qüestions de major entitat i rellevància jurídica, en concret sobre el fons dels assumptes. Com veurem més endavant, seran especialment els Comitès qui arran de la creació d'aquestes noves formacions, veuran com les seves competències s'expandeixen.

## 2. Nous criteris d'admissibilitat.

Una de les reformes més anunciades i esperades del Protocol núm. 14 era la de la introducció de nous criteris d'admissibilitat. Amb aquesta modificació es pretén dotar el Tribunal de noves eines per filtrar les demandes que es presenten, de manera que es puguin eliminar de l'ordre del dia o no admetre aquelles que no mereixin la consideració del Tribunal sobre el fons de l'assumpte. Tal com veurem clarament quan analitzem el contingut d'aquests nous criteris, aquesta modificació pretén evitar la «banalització» -si se'n permet el terme- de la tasca del Tribunal. Aquesta actuació es motiva en el fet que gran part del nombre de demandes que arribaven al Tribunal no es consideren de suficient entitat o s'estimen «trivials» perquè un òrgan d'abast internacional hagi de jutjar-les. D'alguna manera, així també es pretén protegir el principi de subsidiarietat que inspira l'actuació del Tribunal, com a última instància internacional en l'àmbit europeu de protecció dels Drets Humans.

El Protocol núm. 14 manté els antics criteris d'admissibilitat -esgotament de les vies internes de recurs, presentació de la demanda en el termini màxim de sis mesos, compliment dels criteris *ratione materiae*, *ratione personae* i *ratione loci*, que la

demanda estigui ben fonamentada i que no suposi un abús de dret- i com a novetat n'afegeix un de nou amb dues cauteles associades.

Creiem convenient en aquest supòsit, donada la importància de l'assumpte, reproduir el text de l'article 35.3.b, que recollirà aquest nou criteri. La nostra proposta de traducció és la següent:

*El Tribunal declararà inadmissibles aquelles demandes individuals presentades d'acord amb l'article 34 quan consideri que: [...] (b) el demandant no ha patit un perjudici significatiu, excepte aquells casos en què el respecte pels drets humans tal com són definits per la Convenció i els seus Protocols exigeixi el pronunciament sobre el fons de la demanda, i sempre i quan no es rebutgi cap cas en atenció a aquest criteri si no ha estat degudament considerat per un tribunal intern.*

Les paraules clau d'aquest nou article són dues: «significant disadvantage» segons la versió anglesa del Protocol o «préjudice important» segons la versió francesa. La traducció que nosaltres hem escollit ha estat «perjudici significatiu» prenent els que considerem els termes més encertats al concepte subjacent de cadascuna de les versions. És evident que intentar aproximar-se al concepte que amaguen aquests termes abans que el Tribunal s'hagi pronunciat al respecte i sense disposar de jurisprudència és un tant arriscat, però cal aventurar-s'hi per poder dirimir si aquest nou criteri d'admissibilitat és de la justícia que mereix la CEDH.

Com no podia ser d'una altra manera, per conèixer l'abast del concepte cal que la nostra interpretació sigui teleològica. Tal com comentàvem a l'inici d'aquest paràgraf, amb la introducció d'un nou criteri d'admissibilitat es pretén dotar el Tribunal d'una major capacitat de filtratge

de les demandes entrants. En el mateix informe explicatiu del Protocol, es posa de manifest que els actuals criteris han estat ja objecte de reiterada jurisprudència i el seu contingut està clarament definit i limitat, sense possibilitat que puguin adaptar-se al nombre creixent de demandes que es preveu que continuaran presentant-se a judici del Tribunal d'Estrasburg. Així es justifica la introducció d'aquest nou criteri, que cal entendre's com una mesura que actua juntament amb la resta de novetats incorporades pel Protocol per assolir finalitats similars, i que dotarà l'òrgan d'una major flexibilitat a l'hora d'apreciar si una demanda és o no admissible.

En atenció a aquesta flexibilitat que es creu necessària, el terme que s'empra és intencionadament vague i ampli; en definitiva, concepte jurídic indeterminat l'abast del contingut del qual és expressament molt extens atorgant un ampli marge de discrecionalitat al jutgador. Per això, per esbrinar què es vol dir amb «perjudici significatiu» cal anar a pams. Sembla lògic que en el context que ens ocupa, «perjudici» s'entengui com una vulneració o violació d'un dels drets i llibertats compresos en la CEDH. Ara bé, com es valora la significació o importància de la vulneració d'un Dret Humà? Al nostre entendre, la violació existeix o no i entrar a determinar com n'és d'important aquesta vulneració, implica endinsar-se en un àmbit subjectiu, de difícil delimitació, un camí pel qual pot ser molt fàcil perdre's arribant a crear una classificació jeràrquica dels Drets Humans. És evident que quan la qüestió se centra en la ponderació d'alguns drets fonamentals amb d'altres, en la majoria d'ocasions no resulta difícil afirmar quin és més important en termes de prevalença -ningú negarà, per exemple, que el dret a la vida (art. 1 de la CEDH) preval sobre el dret a un recurs efectiu (art. 13 de la CEDH). Ara bé, no per això deixa de ser significativa

la vulneració del dret reconegut internacionalment per la CEDH a un recurs efectiu. Precisament, una de les principals crítiques a aquest nou criteri d'admissibilitat és que a través de la seva aplicació es podria arribar a vulnerar el dret a un recurs efectiu contemplat en la mateixa Convenció.

Un cop dit això, ens plantejarem quins podrien ser els possibles criteris per valorar com n'és d'important la vulneració soferta sense que l'òrgan judicial entri a analitzar el fons de la qüestió, ja que aquest es tracta d'un criteri d'admissibilitat. Sembla que totes les solucions condueixen a convertir els Drets Humans en una branca del Dret més propera al Dret de danys que no pas altra cosa. Així, tot apunta que serà en atenció a criteris econòmics que es valorarà si el perjudici és major o menor.

El Protocol núm. 14, conscient del problema interpretatiu d'aquest precepte, incorpora dues cauteles per tal de limitar l'ús d'aquest criteri en l'admissió de demandes. D'una banda, quan el «respecte pels drets humans tal com són definits per la Convenció i els seus Protocols exigeixi el pronunciament sobre el fons de la demanda» aquesta s'admetrà malgrat que el perjudici no sigui significatiu (suposem que de suficient entitat econòmica). D'altra banda, independentment del perjudici, si s'aprecia que la demanda «no ha estat degudament considerada per un tribunal intern», el TEDH entrarà a analitzar-la. Sembla que amb aquestes dues cauteles es corregirà relativament la vaguetat del nou criteri; amb la primera, perquè es fa prevaldre la importància de qualsevol Dret Humà amb independència del perjudici que hagi pogut causar, quan la qüestió posi en dubte la interpretació o l'aplicació de la Convenció o planteji problemes respecte del dret intern d'un dels estats part; amb la segona, perquè el Tribunal és conscient del seu paper subsidiari com a garant dels drets de la Convenció i entén que en els casos

en què els Estats part no compleixen la seva obligació corresponent al respecte, cal intervenir-hi. Així es garanteix que tots els casos arribin a ser objecte del merescut examen judicial (ja a nivell intern, ja europeu).

Una altra de les crítiques que podrien fer-se a aquest nou criteri, tant manca d'una interpretació que en delimiti el contingut, és que les Sales i la Gran Sala es pronunciarien en escasses ocasions al respecte, de manera que la jurisprudència relacionada que es crearia seria només la provinent dels jutges individuals i dels Comitès (principals encarregats de determinar l'admissibilitat dels casos). És per aquest motiu que, encertadament, en l'art.20 del Protocol núm. 14 s'estableix una provisió de transició, segons la qual els jutges individuals i els Comitès no declararan inadmissible una demanda en atenció a aquest nou criteri fins que no hagin transcorregut dos anys des de l'entrada en vigor del Protocol. Així, durant els dos primers anys de vigència, seran les Sales i les Grans Sales qui exclusivament tindran potestat per no admetre una demanda fonamentant-se en el nou criteri d'inadmissibilitat. És per aquest motiu que es preveu que les formacions d'un únic jutge puguin remetre a les Sales i no només als Comitès, les demandes sobre les quals tinguin dubtes o no apreïin la concurrència de cap causa per rebutjar-les.

### 3. Gestió dels casos repetitius

Una altra de les novetats incorporades pel Protocol núm. 14 i no menys important que la resta, sinó ans el contrari per l'estalvi de feina que pot arribar a significar, és la introducció d'un nou sistema encarat a resoldre aquelles demandes que anomenarem «repetitives», és a dir, que s'inspiren en casos ja resolts anteriorment pel Tribunal, que es coneixen com «casos pilot», amb fonaments similars, si no idèntics en essència. Conscient del volum de feina que el Tribunal podria estalviar-se si

s'autoimatitzés la resolució d'aquests casos, el Protocol núm. 14 aporta una solució del tot encertada segons el nostre parer per tal de resoldre la problemàtica.

Amb la finalitat de resoldre tots aquests casos repetitius, el Protocol atorga als Comitès una nova competència, ara que les formacions d'un únic jutge han assumit la tasca d'apreciar en primer terme si les demandes superen els criteris d'admissibilitat. Així, segons el nou article 28.1.b, els Comitès podran declarar l'admissibilitat i pronunciar-se sobre el fons d'aquells casos quan la qüestió subjacent, relativa a la interpretació o aplicació de la Convenció o dels seus Protocols, ja hagi estat objecte de jurisprudència no controvertida del Tribunal. D'aquesta manera, els Comitès, mercè al Protocol núm. 14, podran pronunciar-se respecte del fons dels assumptes, quan abans no podien més que declarar la inadmissibilitat de les demandes. S'aconsegueix així que les Sales i la Gran Sala puguin concentrar-se exclusivament en la resolució d'aquells casos que mereixin la deguda consideració sobre el fons de la qüestió. En aquest supòsit es veu clarament com les diferents propostes de reforma o novetats que introdueix el Protocol operen conjuntament, aconseguint així la total redistribució de les tasques entre els diferents òrgans del Tribunal.

A resultes de la creació de les formacions d'un únic jutge i de les noves funcions atorgades als Comitès, les Sales no deixaran de pronunciar-se sobre l'admissibilitat de les demandes, ja que també hauran de pronunciar-se al respecte sobre aquelles que els Comitès o les Sales els remetin (quan no les rebutgin d'acord amb els articles 27 o 28 -esmentem aquí els articles segons la nova numeració aportada pel Protocol 14), però és clar que després d'haver superat dos filtres anteriors, la majoria de demandes que arribin fins a les Sales

ja no seran rebutjades, sinó que tindran prou entitat perquè es resolgui sobre el seu fons. A banda, les Sales continuaran mantenint la seva competència per declarar l'admissibilitat i resoldre, quan s'escaigui, respecte les demandes interestatals.

## VI. Conclusions

Per dos motius es fa arriscat llençar conclusions respecte de les novetats del referit Protocol núm. 14. D'una banda, perquè a manca de la ratificació russa el Protocol encara no ha entrat en vigor, de manera que no és possible constatar a la pràctica l'eficàcia de les mesures de reforma. De l'altra, perquè tot sembla indicar que el Protocol núm. 14 no s'arribi a posar mai en pràctica, donat que ja es treballa en una nova reforma del Tribunal, coneguda entre bambolines com la «reforma de la reforma».

Tanmateix, el que és innegable és la necessitat i urgència de la reforma del Tribunal amb l'objectiu primordial de preservar-ne la seva lloada eficàcia fins al moment. Les mesures de reforma clarament han d'articular nous sistemes de filtratge de les demandes, d'organització dels òrgans del Tribunal i de distribució de les causes. En aquest sentit és com es pronuncia el Protocol núm. 14 de forma certament apropiada. L'únic dubte seriós que, segons el nostre parer, es pot oposar a la reforma és aquell relatiu al nou criteri d'inadmissibilitat basat en el «perjudici significatiu», per la vaguetat del concepte i pels riscos inherents a la interpretació de conceptes jurídics d'una indeterminació tan elevada, que obren la porta de bat a bat a la discrecionalitat. Malgrat tot, esperem que el *savoir faire* de la institució es mantingui com fins ara i que amb la jurisprudència de la Sala i la Gran Sala s'acotin uns paràmetres allunyats de criteris discriminatoris i mercantilistes -radialment contraris al que ha de ser la protecció dels Drets Humans.