

ESPAÑA Y EUROPA: LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES EUROPEOS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Jesús González Pérez *

INTRODUCCIÓN

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se reconoce a todas las personas en el art. 24 de la Constitución española de 1978 y en el art. 6.º del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1950, en términos análogos al art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como en la Convención Americana sobre derechos humanos de San José de Costa Rica de 1969 y en la generalidad de las Constituciones de todos los Estados.

Esta tutela se prestará por los Tribunales integrados en el Poder Judicial de cada Estado, según las reglas delimitadoras de la extensión territorial de las jurisdicciones respectivas.

Una de las tendencias del Derecho procesal en el siglo xx ha sido la internacionalización del proceso y creación de Tribunales supraestatales, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales y evitar que queden impunes los graves atentados que se cometen contra ellos. En Europa, la preocupación por la garantía y protección de los derechos humanos que se plasmó en la Convención de Roma, no se limitó a hacer una declaración de los derechos y libertades que las partes contratantes reconocían a toda persona, sino que, con el fin de asegurar el

* Sesión del día 16 de enero de 2001.

respeto de los compromisos que se asumían al ratificar el Convenio, se instituirían (art. 19) una Comisión y un Tribunal de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo.

Por otro lado, la aparición de organizaciones supraestatales con poder legislativo, de las que emanan normas reguladoras de la actividad de las propias organizaciones y de los Estados miembros, conlleva asimismo la aparición de un Poder Judicial integrado por Tribunales con jurisdicción para velar por el cumplimiento de ese Ordenamiento. La constitución de las Comunidades europeas dio lugar a la creación de un Tribunal de Justicia único para las tres Comunidades, que garantizará el respeto del Derecho de los Tratados y el del Derecho privado. Así, art. 164 del Tratado de la Comunidad económica europea, hoy art. 220, según versión consolidada con las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, en términos análogos al art. 136 del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero y 31 del Tratado de la Comunidad Europea de la energía atómica.

El objeto de este trabajo es verificar hasta qué punto la tutela que ofrecen el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con sede en Luxemburgo es realmente efectiva.

Entre los derechos que el Convenio de Roma garantiza es, el derecho a la tutela jurisdiccional. «Toda persona —comienza el art. 6.º del Convenio— tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la ley». Por lo que, siempre que no se haya obtenido una tutela efectiva ante una lesión de uno de los derechos humanos y libertades públicas por parte de los órganos judiciales de los Estados que suscribieron o se adhirieron al Convenio (entre los cuales se encuentra España), se podrá acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en demanda de protección frente a la falta de tutela. Y como todos los Estados miembros de la UE están adheridos al Convenio de Roma, parece evidente que también podrá acudir al Tribunal de Estrasburgo en demanda de tutela frente a las lesiones a los derechos fundamentales provenientes de los órganos de la Unión Europea e incluso del propio Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Lo cierto es, sin embargo, que, a nivel europeo, pese a las garantías tan solemnemente consagradas, la justicia que prestan los Tribunales no dista gran cosa de la que prestan los Tribunales nacionales, y especialmente los españoles.

A veces, sin embargo, han sido tan graves y patentes las lesiones en que han incurrido nuestros órganos jurisdiccionales, con el asentimiento y conformidad

del Tribunal Constitucional, que hasta el Tribunal de Estrasburgo ha tenido que dictar una sentencia en la que estima que el Estado español ha violado el art. 6.º del Convenio. Tal es el caso de la sentencia, dictada por la Cuarta Sección del Tribunal, de 25 de enero de 2000, con un voto disidente.

Y es que el incremento de la litigiosidad, el progresivo aumento de los asuntos que año tras año se van acumulando en los órganos jurisdiccionales, con la consiguiente imposibilidad de decidir los litigios en plazos razonables, ha dado lugar a una reacción, concretada en una jurisprudencia exageradamente formalista, a fin de reducir drásticamente los asuntos que logran rebasar las barreras de la admisibilidad. Se acude a las interpretaciones más formalistas y absurdas para impedir el acceso al proceso. Una de estas interpretaciones formalistas ha sido la que dio lugar a esta sentencia del Tribunal de Estrasburgo. Vale la pena recordar los hechos que condujeron a tal reacción del Tribunal.

El Tribunal Supremo español dictó una sentencia que decidía una pretensión de indemnización de daños causados por la reducción de unos márgenes comerciales a unos profesionales por una disposición reglamentaria, que había sido anulada por infringir normas de superior jerarquía.

— En nuestro sistema contencioso-administrativo se prevén dos posibilidades para formular la pretensión para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la ejecución de una disposición o de un acto contrarios al Ordenamiento jurídico: una, acumulándose a la pretensión de anulación y decidirse en el mismo proceso; otra, planteándose independientemente, una vez dictada sentencia firme declarando la invalidez de la disposición o el acto que dio lugar a los daños y perjuicios que se trate de resarcir. En este último caso, el plazo para ejercitar la acción de indemnización es de un año.

— Obviamente, en aplicación de los más elementales principios, ese plazo de un año empezará a correr desde que se notifica la sentencia —si ésta no es susceptible de recurso—, o, en otro caso, desde que transcurran los plazos del recurso en cada caso admisible sin interponerlo, adquiriendo firmeza.

— Pues bien, una de las ideas luminosas de nuestro Tribunal Supremo para quitarse de encima un buen número de recursos fue la de estimar que el plazo del año empieza a correr, no desde la notificación, sino antes, desde la publicación de la sentencia. Es de interés destacar que la llamada «publicación» de la sentencia, en el ámbito del proceso administrativo no existe, no se hace jamás. Es una ficción. Cuando se «notifica una sentencia y se nos dice que fue «publicada y leída»,

se falta a la verdad. Porque no se lee ni se publica. Y al no existir, se entiende que ese acto inexistente se ha producido en la fecha de la sentencia.

Buena parte de las reclamaciones de perjuicios formuladas por los perjudicados se presentaron dentro del año contado desde la notificación de la sentencia declaratoria de la ilegalidad del Decreto que reducía los márgenes comerciales, pero transcurrido el año contado desde la supuesta publicación. Contra la desestimación de estas reclamaciones se incoaron los correspondientes procesos administrativos, en los que se declaró la inadmisibilidad de las reclamaciones por estar formuladas fuera de plazo.

— Ante tamaño dislate, llovieron los amparos al Tribunal Constitucional de muchos que habían formulado su reclamación dentro del año contado desde la notificación de la sentencia, pero no antes del año contado desde la «publicación».

— El Tribunal Constitucional —cosa rara— no los declaró inadmisibles por providencia sin motivación, como suele hacer. Y los admitió y los tramitó. La primera de las sentencias dictadas, en contra de la opinión del Ministerio público —que interviene en estos procesos en defensa de la Ley—, estimó que las sentencias del Tribunal Supremo eran correctas, aun reconociendo que la «publicación» era una ficción. Naturalmente, la crítica fue general y durísima.

— Ante la fuerte crítica, al resolver el segundo de los recursos de amparo que se habían interpuesto, en lugar de decidirlo una Sección —que es la que tiene competencia para decidir los amparos—, se sometió al Pleno del Tribunal Constitucional. Y el Pleno, si bien con el voto en contra de tres Magistrados, confirmó y reafirmó su criterio anterior. Dato importante: el ponente de esta sentencia maestra fue el actual Presidente del Tribunal Constitucional. Y este criterio se siguió manteniendo en las posteriores sentencias de las Secciones.

— Como aquello resultaba demasiado, algunos de los afectados decidieron acudir al Tribunal Europeo, en sendos recursos. Los primeros diez fueron acumulados y resueltos en la *Sentencia de 25 de enero de 2000, en la que se declaró que el Estado español había violado el art. 6.º1 del Convenio Europeo*. Quienes lo habían violado eran el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, cuya función es, precisamente, la protección del derecho cuando es violado por algún órgano judicial.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

La protección jurisdiccional de los derechos humanos

a) *Protección jurisdiccional por los Tribunales de los Estados*

El artículo 6.º de la Declaración Universal de los derechos humanos, establece:

«Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los Tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley».

En términos análogos el Convenio europeo consagra el derecho que regula con detalle en el ámbito penal enumerado los derechos que, como mínimo, tiene todo acusado.

Los Tribunales de los Estados que firmaron el Convenio de Roma prestarán tutela efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en él frente a las lesiones que cualquier persona sufra en el territorio sometido a su jurisdicción según las normas de Derecho internacional. Por tanto, todo español, como cualquier otra persona, tendrá derecho a la tutela de sus derechos fundamentales por parte de los Tribunales de cualquier Estado que firmó el Convenio que tenga jurisdicción, y cualquier nacional de los demás Estados, como cualquier persona, tendrá derecho a la tutela de los Tribunales españoles.

En principio, la protección corresponderá a los Tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales, en función de la persona de que dimana la lesión y de la naturaleza de la relación jurídica, a través del proceso que, en cada caso, arbitra el Ordenamiento jurídico. Por ejemplo, si se lesiona el derecho a la igualdad o a la libertad de religión por la discriminación o creencias religiosas en una relación laboral, el titular del derecho lesionado acudirá a los Tribunales con jurisdicción en este ámbito; si esos mismos derechos se lesionan en el ámbito de las relaciones civiles (por ejemplo, en los estatutos de una comunidad de propietarios o al perfeccionarse contratos de arrendamiento de un inmueble), a los Tribunales del orden jurisdiccional civil.

Consiguientemente, si la lesión se produce por la actuación de una Administración pública sujeta al Derecho administrativo, la protección del derecho fundamental lesionado deberá demandarse ante los Tribunales a los que el Ordenamiento jurídico confía jurisdicción para conocer este tipo de pretensiones. En

España, el artículo 9.4 de la Ley orgánica del Poder Judicial establece que los Tribunales del «orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones reglamentarias». Por tanto, cuando como consecuencia de la actividad (o inactividad o vía de hecho) de una Administración pública sujeta a Derecho administrativo se lesione alguno de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, el afectado podrá recabar tutela jurisdiccional a través de los procesos administrativos ordinarios regulados en la legislación contencioso-administrativa.

Este modelo de protección no excluye que en la regulación de los procesos respectivos —y, concretamente, en el administrativo—, se arbitren algunas medidas específicas, como medidas cautelares reforzadas, turnos preferentes para la tramitación y plazos abreviados, cuando su objeto sea, precisamente, la protección de los derechos fundamentales.

Y en algunos Estados se han estructurado procesos especiales para la protección de estos derechos. En España, lo establece la propia Constitución, en su artículo 53.2. No sólo prevé el establecimiento de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, sino, además, la posibilidad de recabar tutela a través del recurso de amparo del Tribunal Constitucional.

b) *Protección por el Tribunal Europeo de Derechos humanos y libertades fundamentales*

El Convenio de Roma instituyó un Tribunal Europeo de Derechos Humanos «con el fin de asegurar el respeto de los compromisos» que resultaban para las Partes firmantes (art. 19).

La jurisdicción del Tribunal no se limita a conocer de las cuestiones que le sometan las Altas Partes Contratantes sobre incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Parte contratante (art. 33 CDH), sino que también conocerá de las demandas presentadas por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una Parte contratante, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus protocolos, comprometiéndose la Parte a «no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho» (art. 34 CDH).

Si la protección jurisdiccional de este derecho corresponde a los Tribunales nacionales, la tutela del Tribunal Europeo sólo tendrá sentido cuando falte la de

aquéllos. De aquí que constituya un requisito de admisibilidad «agotar las vías de recurso internas» (art. 35 CDH).

Proceso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El proceso ante el Tribunal, en principio, reúne todas las garantías exigibles para una eficaz tutela de los derechos y libertades para cuya protección ha sido instituido, en cuanto que:

1.º) Los jueces que forman parte del Tribunal a título individual gozan de la más alta consideración moral, reúnen las condiciones requeridas para la alta función que realizan, y están sujetos a un régimen de incompatibilidades que garantizan su independencia e imparcialidad (art. 21 CDH). Su número es igual al de las Partes Contratantes (art. 20 CDH); son elegidos por la Asamblea parlamentaria por mayoría absoluta de votos de una lista de tres candidatos por cada Parte (art. 22 CDH), por un período de seis años, siendo reelegibles, finalizando el mandato al cumplir setenta años (art. 23 CDH).

2.º) La práctica eliminación de los formalismos facilita el acceso de las pretensiones al Tribunal. La demanda no está sujeta a requisitos formales. Bastará que de ella se desprenda razonablemente que se ha producido la lesión de los derechos en que se funda, podrá redactarse en español y podrá remitirse al Tribunal por correo o por cualquier otro medio.

3.º) La instrucción es lo suficientemente flexible para garantizar el derecho de defensa de las partes, aplicando el principio de contradicción y dejando abierta la posibilidad de un arreglo amistoso que ponga fin al proceso (arts. 38 y 39 CDH). Aunque el procedimiento es, según las normas del Convenio y del Reglamento del Tribunal, esencialmente oral, estableciendo la vista pública, a menos que el Tribunal decida otra cosa por «circunstancias excepcionales» (art. 40.1 CDH), se prescinde de ella cuando las partes estimen innecesaria.

Deficiencias de la tutela del Tribunal

a) Carácter excepcional

Lógicamente, la tutela de los derechos fundamentales por parte del Tribunal Europeo ha de ser excepcional. Está concebida como remedio último, cuando

han fallado los procedimientos ante los órganos del Estado con jurisdicción para conocer de las pretensiones de tutela de los derechos. Como ha de tener este carácter el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que se reconoce en nuestro Ordenamiento para el supuesto de que no se haya encontrado la debida protección en los órganos del Poder judicial. Cuando se olvida este carácter extraordinario y se convierten estas vías en una instancia más que el justiciable insatisfecho quiere agotar en todo caso, por descabellado que sea el «recurso», pasa lo que ha pasado con nuestro amparo por culpa imputable al mismo Tribunal. Porque al querer ser —y serlo— excesivamente generoso en una primera fase, no tanto por garantizar unos derechos que consagraba la Constitución, sino para dar lecciones de Justicia a un Tribunal Supremo integrado por Magistrados heredados del régimen anterior, llegó a invadir las competencias del Poder judicial y a dictar sentencias que eran más propias, no ya de una casación, sino de una segunda instancia que de un recurso extraordinario de amparo. Resultado: despertó una confianza desmedida y equivocada, y al multiplicarse los recursos ante el Tribunal, se vio desbordado y no ha encontrado mejor salida que la del formalismo, salvo para ciertos asuntos, como el célebre de la mesa de Herri Batasuna, en la que perviven las iniciales corruptelas. De ser —porque quiso— un tribunal de instrucción, ha pasado a ser una vía reservada a privilegiados o para asuntos con carga política.

El Tribunal Europeo, al menos por ahora, ha conservado su naturaleza de instancia excepcional.

No obstante, aunque el número de asuntos que se incoan ante él no resulta excesivo, la tutela que presta adolece de importantes deficiencias, precisamente por la propia configuración del sistema.

b) *El requisito de agotar las vías de recurso internas*

El requisito de admisibilidad —lógico— consiste en la necesidad de agotar las vías de recurso internas que establece el artículo 35.1 CDH, da lugar a que cuando puede llegarse al Tribunal, ya no tiene sentido la tutela, porque la lesión al derecho fundamental o libertad pública está más que consumada. De aquí que el artículo 41 del Convenio establezca que si el Tribunal declara que ha habido violación y el Derecho interno del Estado en que se ha cometido «sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa».

Este requisito de agotar las vías de recurso internas se agrava cuando, como ocurre en el Ordenamiento español, entre las vías de recurso internas figura

una tan excepcional como es el amparo, que hay que agotar, salvo respecto de aquellos derechos que, gozando de la protección jurisdiccional especial del Tribunal Europeo, por estar entre los garantizados por el Convenio de Roma, no gozan de la garantía del amparo. Así ocurre con el derecho de propiedad, que en nuestro Ordenamiento es un derecho degradado. No sólo por no ser de los que contempla el artículo 53.2 de la Constitución, sino por haber desaparecido otras garantías. Ejemplo: la expropiación ilegal ha estado tipificada como delito en nuestras leyes penales, hasta el llamado «Código penal de la democracia», en el que ha desaparecido este delito. Pero, salvo esta excepción, al existir correlación entre los derechos a los que se otorga protección jurisdiccional especial en nuestro Ordenamiento y en el Convenio de Roma, ha de agotarse la vía del amparo antes de poder formular demanda ante el Tribunal Europeo. En consecuencia, antes de acudir a éste, una vez agotados todos los recursos admisibles ante los órganos del Poder judicial, lo que supone varios años, muchos años en nuestra Justicia actual, será necesario el recurso ante el Tribunal Constitucional. Ante éste, puede ocurrir:

— Que, excepcionalmente, el amparo sea admitido y haya seguido su tramitación normal. Lo que supone unos cuatro años antes de obtener la sentencia que dejará abierta la vía ante el Tribunal Europeo.

— Que el amparo haya tenido el destino de la inmensa mayoría, la inadmisibilidad. Para lo cual no ha sido necesario esperar los cuatro años, sino que a los pocos meses ya habremos obtenido la resolución que pone fin a las vías de recurso internas. Y podemos acudir a Estrasburgo. Pero, ¿para qué? Porque como nos enfrentamos con una declaración de inadmisibilidad, para que el Tribunal de Estrasburgo pueda entrar en el fondo de la cuestión y verificar si ha existido o no lesión de un derecho fundamental, será necesario que verifique si ha sido o no correcta esta declaración. Por tanto, lo que se planteará es si ha habido o no violación del artículo 6.º del Convenio de Roma, es decir, si se ha seguido el proceso debido. En consecuencia la sentencia del Tribunal Europeo conllevará la necesidad de que se admita el recurso de amparo y se decida el proceso. Lo que a veces podría dar lugar a una sentencia desestimatoria del amparo y a un nuevo proceso ante el Tribunal Europeo.

Un ejemplo será suficiente para poner de manifiesto estas deficiencias. La sentencia antes citada de 25 de enero de 2000. Estas son las fechas:

— En 1988, después de obtener sentencia declarando ilegal el acto del que dimanaban los daños, se presentan las reclamaciones de indemnización.

— La primera resolución del Tribunal Supremo español que declaró inadmisibile la pretensión de indemnización es de 1993. Conviene destacar que estamos ante un caso no frecuente: que la competencia correspondía al Tribunal Supremo. Si hubiese sido de otro órgano, la competencia habría correspondido a un órgano jurisdiccional inferior. Lo que habría obligado, antes del amparo, a interponer los recursos procedentes, y habría supuesto varios años más.

— Como el competente era el Tribunal Supremo pudo interponerse el amparo contra su sentencia. Y la primera demanda ante el Tribunal Europeo se presentó en 1997.

c) *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

Agotadas las vías internas, quedará abierta la del proceso ante el Tribunal de Estrasburgo. Y aunque la tramitación, como la del proceso administrativo ante los Tribunales españoles, no es complicada, tampoco puede decirse que las sentencias lleguen en un «plazo razonable», que es una de las exigencias del derecho a una causa equitativa, tal y como lo consagra el artículo 6.º del Convenio de Roma. En el ejemplo que vengo examinando las primeras demandas se presentan el último trimestre de 1997. La sentencia no llega hasta enero de 2000. Y no es uno de los procedimientos de mayor duración.

Y, después de esto, ¿qué es lo que dice la sentencia?

Con esto estamos ante otro de los defectos de que adolece esta jurisdicción: sus limitadas potestades.

d) *Limitadas potestades del Tribunal*

El artículo 46 del Convenio de Roma dispone que «las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes». Pero si lograr la ejecución de la sentencia de un Tribunal estatal cuando es condenatoria de un órgano de otro Poder del Estado es una tarea llena de dificultades, ¿qué dificultades no encontrará la ejecución de una sentencia de un Tribunal no estatal cuando, además de las barreras interiores entre Poderes se levanta la del Estado frente a un Tribunal exterior?

Pero, además, es que los términos de las sentencias no pueden ser menos congruentes con lo que es el ejercicio del «poder de juzgar y hacer ejecutar lo juz-

gado», que es lo que es el Poder judicial. Si una sentencia, toda sentencia, es algo más que una operación mental o juicio lógico, es un acto de voluntad del juez y, por tanto, del Poder, un mandato de ineludible observancia, un mandato que proviene del órgano jurisdiccional y, por tanto, del Estado, ¿en nombre de qué Poder dicta sentencias el Tribunal Europeo? ¿Qué fuerza coactiva tiene detrás para llevar a puro y debido efecto sus fallos? El poder que proviene de un Tratado internacional entre Estados soberanos. Pero las sentencias del Tribunal europeo no son un mandato. No mandan. La fórmula que emplean es que el Tribunal *dice*, declara; no ordena, no condena. En el ejemplo que examinamos su parte dispositiva es de este tenor literal: «Por estos motivos el Tribunal *dice* por seis votos contra uno, que ha habido violación del artículo 6.º del Convenio».

Y esto es todo. Por lo que, después del calvario que han tenido que seguir los litigantes, como el derecho violado era el derecho a un proceso con las debidas garantías, y la violación consistió en no haber sido admitida la demanda por estimarse extemporánea, el cumplimiento de la sentencia supondrá que esos litigantes tendrán que seguir todo un proceso en el que sea atendida su pretensión de indemnización, fijando el juez la cantidad procedente, en el supuesto de que considere que ha habido lesión patrimonial indemnizable.

En el caso de la sentencia, a que me he referido, ante el calvario que suponía seguir un nuevo proceso ante los tribunales españoles, las partes invocaron otro precepto del Convenio de Roma, a fin de que el Tribunal, una vez estimara que había existido lesión del derecho a la tutela judicial, estableciera la indemnización procedente. El precepto invocado era el artículo 41, que literalmente dice:

«Arreglo equitativo. Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa.»

El Tribunal —aquí por unanimidad— estima que esta norma no es aplicable. Porque el derecho fundamental que había constituido el fundamento de la pretensión ante el Tribunal había sido el derecho a un proceso justo, no una pretensión de indemnización. Por lo que —dice la sentencia— ha lugar a reservar la cuestión y fijarla en un procedimiento ulterior, teniendo en cuenta la eventualidad de un acuerdo entre el Estado y los demandantes, y «a este fin, fija a las partes un plazo de tres meses». Y en la parte dispositiva *invita* —esta es la palabra que emplea— al Gobierno a que proceda en tal sentido.

Situación de los procesos ante el Tribunal

A la hora de verificar en qué medida es efectiva la tutela judicial que presta el Tribunal Europeo y la confianza que en él tienen los ciudadanos de la Unión Europea, las conclusiones no son muy alentadoras. La situación que aparece reflejada en el Memorandum del Tribunal de junio/julio 2000 pone de manifiesto que no es mucho mejor que la de la Justicia de los distintos Estados. El Memorandum acaba con un Anexo: estadística de la situación por el período de 1 de noviembre de 1998 al 20 de junio de 2000, que se adjunta. No puede ser más ilustrativa. De ella resulta:

a) Que pese a la ausencia de formalismos, se declaran inadmisibles casi el 550 por 100 de las demandas presentadas, en aplicación del artículo 35 del Convenio, que así lo impone cuando en la demanda se dé alguna de estas circunstancias:

— Que sea anónima.

— Que sea esencialmente la misma que otra examinada anteriormente por el Tribunal o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de arreglo y no contenga hechos nuevos.

— Y cuando se estime incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva. Norma ésta que constituye la tabla de salvación para aligerar la carga del Tribunal.

b) Que aunque no resulta excesivo el número de demandas que llegan a registrarse (14.253 durante el período de poco más de un año y medio al que se refiere la estadística), sí es considerable, y como supera al de asuntos que es posible resolver se va acumulando el de los procesos pendientes de resolución, fenómeno análogo al de las Justicias nacionales. Y que quizá dé lugar a lo que ha dado lugar en el Tribunal Constitucional español: que ante la demora en la resolución de los amparos (en este momento la media es de cuatro años, de los poquísimos que se admiten), ya ha habido quien ha acudido al Tribunal Europeo por entender que el Tribunal que en España tiene confiada la protección de los derechos fundamentales, ocupa un lugar destacadísimo en la lesión de uno de los derechos fundamentales reconocidos en todos los Tratados y Ordenamientos: el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Y resulta curioso confrontar las personas de que proceden las demandas ante el Tribunal Europeo. Aunque por la procedencia no es posible llegar a una conclusión, sobre si obedece a una mayor confianza en el Tribunal, al espíritu litigante de los ciudadanos de cada país o a la frecuencia con que se atenta a los dere-

chos fundamentales. Porque ocupan un lugar destacado a la cabeza de la clasificación países como Rusia, Italia y Francia, seguidos a cierta distancia por Turquía y Polonia. Nosotros los españoles ocupamos un lugar muy prudente, sin duda —esto sí me atrevo a asegurarlo— porque cuando ya han llegado a un estado procesal que les permite acudir al Tribunal Europeo están ya cansados de pleitos, por lo que sólo lo hace en casos desesperados.

También es expresivo el porcentaje de inadmisibilidades. Refiriéndome a los países en cabeza, mientras que a Italia sólo se le han declarado inadmisibles una cuarta parte de sus demandas y a Francia algo más, a Rusia se le han declarado inadmisibles más de un 50 por 100. España, sin embargo, ocupa un destacadísimo lugar en las inadmisibilidades: casi un 80 por 100 de nuestras demandas han sido declaradas inadmisibles.

c) Durante el período reflejado en la estadística se han llegado a concluir 209 procesos por arreglo amistoso, y se han dictado 307 sentencias sobre el fondo, y dos con solución equitativa por haberse estimado la existencia de violación y sólo permitir al Derecho interno reparar de manera imperfecta las consecuencias de la violación.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Los procesos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

a) *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, guardián del Derecho comunitario europeo*

El artículo 164 TCEE, hoy artículo 220, según versión consolidada con las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam (en términos análogos al art. 136 TCEEA y al art. 31 TCECA) establece que «el Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en interpretación y aplicación del presente Tratado». Es un auténtico Tribunal —órgano del Poder judicial de las Comunidades Europeas— al que se confía la protección jurisdiccional del Derecho comunitario, no sólo de los Tratados, sino del llamado Derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones). Derecho comunitario de aplicación inmediata y directa en cada uno de los Estados miembros e investido de primacía sobre los Derechos de cada Estado.

Este Ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas está integrado mayoritariamente por normas jurídico-administrativas, normas que regulan la actividad administrativa de las instituciones comunitarias y la de los Estados miembros.

De aquí que los procedimientos podrían constituir un instrumento valiosísimo para la defensa de los derechos e intereses legítimos frente a la actuación administrativa, no sólo de las instituciones de las Comunidades, sino también de cada uno de los Estados.

b) *Procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas*

Las infracciones del Ordenamiento jurídico comunitario determinantes de las lesiones de derechos e intereses legítimos pueden derivar de actos de los Estados miembros y de los organismos de las Comunidades europeas. Por tanto, las pretensiones fundadas en este Ordenamiento en defensa de aquellos derechos e intereses legítimos pueden formularse frente a los Estados o frente a las Comunidades.

c) *Órganos jurisdiccionales*

Hasta que por Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 24 de octubre de 1988 se creó un Tribunal de Primera Instancia, sólo existía un órgano jurisdiccional comunitario, y, por tanto, no se planteaba el problema de delimitación de competencias. Una vez creado el Tribunal de Primera Instancia, se impone esta delimitación, a fin de conocer el órgano al que hemos de dirigirnos (*).

El Tribunal de Primera Instancia tiene competencia para conocer de las cuestiones siguientes:

— Los recursos de anulación interpuestos contra una institución de las Comunidades por persona física o jurídica (art. 230 TCEE) y de los recursos por inactividad que se refieran a normas sobre competencia aplicables a las empresas (art. 232 TCEE) [art. 3.º1.c) Dec. 1988]. Si se interpusiere asimismo recurso para obtener la reparación de daños derivados del acto o de la omisión (art. 40 TCECA; art. 235 CEE, art. 151 TCEEA) el Tribunal de Primera Instancia podrá asimismo pronunciarse sobre la reparación de los daños (art. 3.º2 Dec. 1988).

— Recursos en materia de personal (art. 236 TCEE; art. 152 TCEEA). Asimismo podrá pronunciarse el Tribunal sobre la reparación de los daños [art. 3.º1.a) y 2 Dec. 1988].

(*) Con posterioridad a la lectura de esta comunicación, se han publicado el Tratado de Niza y el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 26 de febrero de 2001, que introducen importantes modificaciones en el Sistema de Justicia comunitario, acentuando el carácter ordinario del Tribunal de Primera Instancia. Un resumen del nuevo régimen, en mi *Manual de práctica forense administrativa*, 6.ª ed., Civitas, 2001, págs. 393 y sigs.

— Recursos interpuestos contra la Comisión en virtud del párrafo segundo de los artículos 33 y 35 TCECA y por las empresas o las asociaciones a que se refiere el artículo 48 de dicho Tratado y que afecten a actos individuales relativos a la aplicación de los artículos 50, 57 y 66 del mencionado Tratado. Asimismo podrá pronunciarse el Tribunal sobre la reparación de los daños [art. 3.ºb) y 2 Dec. 1988].

Pretensiones frente a actos y disposiciones de los órganos de las Comunidades

Frente a los actos y disposiciones de los distintos órganos de las Comunidades que infrinjan el Ordenamiento comunitario podrán deducirse directamente pretensiones ante el TJCE. Estos «recursos directos», por influencia del viejo sistema contencioso francés, se tipifican en:

- Recurso de anulación (art. 230 TCEE).
- Recurso por inactividad (art. 232 TCEE).
- Recurso por responsabilidad contractual (arts. 228.2 y 235 TCEE).
- Recurso en materia de personal de las Comunidades (art. 236 TCEE).
- Recurso contra sanciones impuestas por órganos de las Comunidades (art. 229 TCEE).

Por el momento en que nació el Tribunal, el sistema de recursos que se articuló en el Ordenamiento regulador está inspirado en el francés, que ya entonces había quedado anquilosado, ofreciendo dificultades a una eficaz tutela jurisdiccional.

La legitimación se reconoce en términos más amplios que en el recurso directo frente a un Estado. A tal efecto, pueden distinguirse los siguientes supuestos:

— Pretensión de anulación y frente a la inactividad. Estarán legitimados la Comisión, el Consejo o un Estado miembro, y cualquier persona física o jurídica contra la «decisión que sea desestimatoria y contra las decisiones que, aunque revisitan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, les afecten directa e individualmente».

— Pretensiones de responsabilidad. Estará legitimada cualquier persona física o jurídica que alegue el daño.

El procedimiento termina normalmente por la sentencia, cuyo contenido dependerá de la pretensión que se hubiera formulado.

Si se hubiera interpuesto recurso de anulación y se estimase fundado, el Tribunal declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado; si el objeto de la impugnación fuese un reglamento, el Tribunal señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos (art. 231 TCEE; art. 147 TCEEA).

Si el recurso interpuesto fuese el de inactividad y fuese estimado, se obligará al órgano correspondiente a que realice la actividad a que viene obligado por el Ordenamiento comunitario.

Si el recurso fuese para hacer efectiva la responsabilidad comunitaria, fijará la cantidad en que deben indemnizarse los daños y perjuicios.

Aun cuando el procedimiento es gratuito, puede condenarse a la parte vencida al pago de ciertos gastos ocasionados por el proceso.

Las sentencias están investidas de fuerza de cosa juzgada, y en cuanto contengan una condena pecuniaria tienen fuerza ejecutiva en cualquier Estado miembro, previa verificación de la autenticidad del título (arts. 244 y 256 TCEE; arts. 44 y 92 TCECA; arts. 159 y 164 TCEEA).

Pretensiones frente a los Estados

a) El Tribunal de Justicia y las pretensiones frente a los Estados

Los distintos Estados, al realizar las funciones administrativas, deberán ajustar su actividad a las normas del Ordenamiento comunitario, así como a las de sus Ordenamientos nacionales, subordinados a la primacía de aquél. El control jurisdiccional de esta actividad corresponderá a los Tribunales nacionales que, con arreglo al Ordenamiento respectivo, ejerzan la jurisdicción, según la naturaleza en cuestión.

Ahora bien, si en un proceso seguido ante el Tribunal de uno de los Estados se plantea la cuestión de la interpretación de los Tratados, sobre validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de las Comunidades o sobre interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo

cuando dichos estatutos así lo prevean, el Tribunal podrá plantear la cuestión prejudicial ante el TJCE (así, art. 224 TCEE).

No quiere decir lo expuesto que únicamente puedan plantearse ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas las cuestiones derivadas del Ordenamiento comunitario por los Estados por la vía de la prejudicialidad, ya que los Tratados prevén, asimismo, la posibilidad de formular pretensiones frente a los Estados por infracción del Derecho comunitario, si bien para ello ha de acudir a la Comisión de la Comunidad respectiva (así, art. 227 TCEE).

Existen, por tanto, dos procedimientos posibles para hacer efectivo el control del TCCE sobre los Estados:

- El recurso directo por infracción.
- La cuestión prejudicial.

b) *Recurso directo por infracción del Ordenamiento comunitario por un Estado*

En el supuesto de que un Estado incumpliere el Ordenamiento comunitario, cualquiera que fuere el órgano del que emane el acto o disposición, la naturaleza de la infracción —por acción o inactividad— y la norma del Ordenamiento comunitario infringida —tanto de Derecho primario como derivado—, podrá formularse pretensión ante el TJCE a fin de que se constate la infracción y adopte las medidas necesarias para remediar las consecuencias de la infracción, medidas que el Estado estará obligado a adoptar (art. 228 TCEE). La competencia para conocer del recurso corresponde en todo caso al TJCE, no al Tribunal de Primera Instancia (art. 3 Dec. 1988).

Ahora bien, la legitimación para interponer este recurso directo está sumamente limitada. Sólo puede plantearse por la Comisión o por cualquiera de los Estados miembros, previo sometimiento del asunto a la Comisión.

En esta vía de control juega un papel importante la Comisión, órgano de las Comunidades (art. 211 TCEE; art. 124 TCCEA) encargado de velar por el Ordenamiento comunitario.

En consecuencia, si una persona física o jurídica resulta afectada por un acto o disposición dimanante de un órgano de uno de los Estados, únicamente

podrá denunciar a la Comisión la infracción determinante de la lesión, para que sea ésta la que promueva ante el TJCE el proceso. El particular siempre podrá, por supuesto, incoar el correspondiente proceso ante el Tribunal del orden jurisdiccional que corresponda del Estado infractor en cada caso competente —y en él instar se plantee cuestión prejudicial—. Pero no podrá recurrir directamente ante el TJCE. Sólo podrá plantear la cuestión a la Comisión —por si ésta estima pertinente la promoción— o incluso a su propio Estado si la infracción dimana de otro Estado, pues sería absurdo solicitar del propio Estado que incoe un proceso ante el TJCE contra el mismo.

Previamente a la interposición del recurso ante el Tribunal existirá siempre una fase del procedimiento ante la Comisión.

Es ésta la primera dificultad que encuentra una tutela jurisdiccional eficaz.

Y en el supuesto de que se llegue al Tribunal y éste dicte sentencia, la dificultad radicará en hacer ejecutar lo juzgado. Porque si bien se establece que en el supuesto de que la sentencia declare que ha existido incumplimiento, «el Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia» (art. 228 TCEE; art. 143 TCEEA) y que tiene fuerza de cosa juzgada respecto del Estado condenado, lo cierto es que el Tribunal no puede proceder a la ejecución forzosa.

Existen, sin embargo, medidas indirectas que pueden contribuir decisivamente a lograr la eficacia de los fallos, como son la imposición al Estado que incumpla la sentencia «el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva» (art. 228.2 TCEE).

c) *Cuestión prejudicial*

Si en un proceso ante un órgano jurisdiccional de un Estado surgieren dudas sobre la interpretación de los Tratados, validez e interpretación de los actos tomados por las instituciones de las Comunidades y sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo cuando los estatutos lo prevean, podrá plantearse la cuestión prejudicial ante el TJCE (art. 150), si bien en el TCECA (art. 41) únicamente se admite en materia de apreciación de validez.

Ahora bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 234 TCEE, se impone una importante distinción en orden al carácter obligatorio o facultativo del planteamiento cuando surja una cuestión de las previstas.

— Será obligatorio el planteamiento siempre que se pretenda condicionar la validez de una disposición o de un acto comunitario (Sentencia de 22 de octubre de 1987. *Foto-Frost*, 314/1985, Rec., pág. 4199).

— Si se plantea cuestión de interpretación, únicamente cuando fuere admisible ulterior recurso judicial de Derecho interno contra las decisiones que se dicten en el proceso en que se planteen y no exista jurisprudencia en la materia o la manera de aplicar la norma comunitaria sea de todo punto evidente (Sentencia de 6 de octubre de 1982. *Cilfit*, 283/1981, Rec., pág. 3415).

Si bien en todo caso el órgano nacional tendrá jurisdicción para apreciar si concurren los requisitos para que exista cuestión prejudicial.

En definitiva, es el Tribunal el que ha de decidir si se dan tales requisitos y el que tiene legitimación para plantear la cuestión al TJCE. Los que fueron partes en el proceso carecen de legitimación para plantearla. Por tanto, si una de las partes estima que de la validez de una norma o decisión adoptada por una Comunidad depende el éxito de su pretensión o de su oposición a la pretensión, o que éstas dependen de una determinada interpretación de una norma comunitaria, únicamente podrá elevar un escrito al órgano jurisdiccional nacional ante el que se tramite el proceso en el que se formulen alegaciones en el sentido de que concurren las circunstancias previstas para que pueda y deba plantearse la cuestión prejudicial, solicitándose que así se haga.

La competencia para decidir la cuestión corresponde en todo caso al TJCE (art. 225.1 TCEE), no al Tribunal de Primera Instancia (art. 3 Dec. 1988).

La decisión del Tribunal sobre validez o interpretación será vinculante para el órgano jurisdiccional nacional ante el que se tramite el proceso principal, y debe dictar sentencia de conformidad con lo declarado por el TJCE. En cuanto a la eficacia general de la sentencia dictada por el TJCE en una cuestión prejudicial, puede señalarse:

— Que la interpretación dada por el Tribunal se impone a la jurisdicción de la Comunidad —que debe aplicarla siempre que se invoque el texto interpretado—, si bien el TJCE se reserva el poder precisar e incluso modificar su jurisprudencia en ulteriores procesos.

— Que si ha declarado una norma inválida, la decisión tiene alcance general. Ni el TJCE ni los órganos jurisdiccionales de los Estados podrán aplicarla.

— Que el TJCE no declara jamás que una norma sea válida, limitándose a declarar sin base las alegaciones contra ella. Por lo que las jurisdicciones nacionales deben considerarlas válidas, excepto si se presenta una nueva cuestión basada en motivos distintos.

A efectos de controlar la eficacia de la sentencia del TJCE, al remitir la sentencia al órgano jurisdiccional nacional, le encarecerá que le informe acerca de la aplicación que haga de ella en el litigio principal y que le envíe, llegado el caso, su decisión definitiva.

Situación de los procesos ante el Tribunal

La situación del Tribunal de Justicia es distinta al Tribunal europeo de derechos humanos. El número de asuntos que ingresan anualmente es muy inferior, lo que le permite la decisión en plazos razonables y que no sea excesivo el número de los que se van acumulando.

He tenido en cuenta únicamente las estadísticas de 1997, 1998, 1999 y de 2000 hasta el 30 de junio. De ellas resulta lo siguiente:

En 1977 entraron un total de 445 asuntos, se terminaron (entre sentencias y otras decisiones) 377 y quedaron pendientes 623.

En 1998 entraron 485, se terminaron 374 y quedaron pendientes 664.

En 1999 entraron 543, se resolvieron 378 y quedaron pendientes 801.

En 2000, hasta el 30 de junio, habían entrado 265, se habían resuelto 189 y quedaban pendientes 850.

Se aprecia, por tanto, un incremento de asuntos, mientras que el número de los que se resuelven cada año es sensiblemente igual. Por lo que la bolsa de asuntos pendientes va aumentando: al terminar 1997 existían sólo 623 pendientes, el 30 de junio de 2000 se elevaba esta cifra a 850.

En cuanto a las materias sobre las que versan los asuntos, aunque con alguna variación según los años, ocupa un primer lugar la agricultura (las subvenciones a los países mediterráneos), sigue la libre circulación de las personas, y el tercero y cuarto lugar se lo disputan la fiscalidad y la defensa de los consumidores.

RESUMEN

Enjuiciamiento crítico de los procesos seguidos ante el Tribunal Europeo de derechos humanos y libertades públicas y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el ejercicio de sus jurisdicciones respectivas, poniendo de manifiesto sus deficiencias y en qué medida no cumplen las exigencias del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, que constituye uno de los derechos fundamentales que garantiza el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y para cuya protección se creó el Tribunal con sede en Estrasburgo.

A tal efecto, se examinaron los distintos procedimientos, los requisitos para poder promoverlos, las dificultades que ofrecían la ejecución de las sentencias y la situación creada por el número de procesos que se van acumulando ante uno y otro Tribunal, en especial en el Tribunal de derechos humanos, incurriendo en una lentitud análoga a la que experimentan los Tribunales nacionales.

ANNEX

Cour Européenne des Droits de l'Homme European Court of Human Rights

Statistiques pour la période du 01-11-1998 au 29-06-2000
 Statistics for the period 01-11-1998 to 29-06-2000

Etat	Dossiers provisaires ouverts	Requêtes enregistrées	Requêtes déclarées irrecevables ou rayées du rôle	Requêtes communiquées au Gouvernement	Requêtes déclarées recevables	Arrêts	Arrêts satisfaction équitable	Arrêts règlement amiable	Arrêts de radiation
State	Provisional files opened	Applications registered	Applications declared inadmissible or struck off	Applications referred to Government	Applications declared admissible	Judgments	Judgments just satisfaction	Judgments friendly settlement	Judgments striking case off
Albanie/Albania	9	3	3	-	-	-	-	-	-
Allemagne/Germany.....	2654	845	582	39	4	3	-	-	1
Andorre/Andorra.....	2	2	2	-	1	-	-	1	-
Autriche/Austria.....	563	356	295	51	23	9	-	1	-
Belgique/Belgium	407	187	41	35	11	3	-	-	-
Bulgarie/Bulgaria	708	371	99	15	4	2	-	-	-
Chypre/Cyprus	42	24	11	7	3	2	-	1	-
Croatie/Croatia	241	150	93	21	-	-	-	-	-
Danemark/Denmark	211	101	83	8	5	1	-	2	-
Espagne/Spain	555	353	275	38	13	5	-	2	-
Estonie/Estonia	90	55	20	1	3	-	-	-	-
Finlande/Finland	286	227	169	15	9	3	-	-	-
France/France	4339	1431	561	177	100	41	-	6	1
Georgie/Georgia	18	5	-	-	-	-	-	-	-
Grèce/Greece	297	209	129	54	31	10	1	2	1
Hongrie/Hungary	425	182	89	6	2	1	-	-	-
Irlande/Ireland	65	31	16	2	4	-	-	-	-
Islande/Iceland	11	5	3	2	2	-	-	2	-
Italie/Italy	6028	1630	405	994	577	130	1	170	1
Lettonie/Latvia	115	69	13	2	-	-	-	-	-
Liechtenstein/Liechtenstein ..	1	2	3	-	-	1	-	-	-
Lituanie/Lithuania	302	165	88	15	6	-	-	1	-
Luxembourg/Luxembourg ...	38	23	24	5	1	-	-	-	-
ERY Macédoine/FYRO Mac ..	51	21	18	4	-	-	-	-	-
Malte/Malta	14	7	7	3	1	2	-	-	-
Moldova/Moldova	180	67	31	2	-	-	-	-	-
Norvège/Norway	80	36	24	4	3	3	-	-	-
Pays-Bas/Netherlands	457	313	218	16	6	2	-	1	-
Pologne/Poland	4768	1028	633	46	15	6	-	-	3
Portugal/Portugal	269	171	65	53	42	15	-	10	-
Roumanie/Roumania	1947	589	104	50	16	4	-	-	-
Royaume-Uni/United Kingd .	1770	775	424	151	49	26	-	6	2
Russie (Fed)/Russia (Fed) ...	2833	1692	862	9	-	-	-	-	-
Saint-Marin/San Marino	2	1	2	4	1	2	-	-	-
Rép. Slovaque/Slovak Rep. ...	437	282	63	33	8	3	-	2	-
Slovénie/Slovenia	185	109	47	2	1	1	-	-	-
Suède/Sweden	536	329	185	11	8	-	-	1	-
Suisse/Switzerland	483	284	207	6	8	3	-	-	-
Rép. Tchèque/Czech Rep.	534	259	67	15	7	4	-	-	-
Turquie/Turkey	976	1052	310	383	338	25	-	1	1
Ukraine/Ukraine	1507	812	581	6	5	-	-	-	-
Autre ou non déterminé/Oib .	346	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	34782	14253	6852	2285	1307	307	2	209	10