

## Contribución de CCBE relativa a la propuesta de una Convención europea sobre la Abogacía

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa las Abogacías de 32 países miembros y 13 países asociados y observadores, en total a más de un millón de abogados europeos. CCBE responde regularmente en nombre de sus miembros a las consultas sobre políticas que conciernen a los ciudadanos y abogados europeos.

CCBE trabaja en estrecha colaboración con el Consejo de Europa en un cierto número de ámbitos, principalmente como miembro de la Conferencia de organizaciones internacionales no gubernamentales, y como observador ante la Comisión Europea por la eficacia de la Justicia (CEPEJ) y el Consejo Consultivo de jueces europeos (CCJE), así como en el seno de cierto número de comités y grupos de redacción relativos al futuro de la Convención, la migración y la libertad de expresión.

CCBE apoya el trabajo actual del Consejo de Europa relativo a la elaboración de una convención sobre la Abogacía y saluda la propuesta de 13 de octubre de 2016 firmada por varios miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) animando al Comité de Ministros a iniciar trabajos relativos a la redacción de una convención europea sobre la profesión de abogado.

CCBE estima que un instrumento así resulta indispensable en orden a responder a los ataques contra el papel del abogado, que se han intensificado estos últimos años, así como subraya la propuesta de resolución de fecha 29 de junio de 2017 sobre los principios y garantías de los abogados firmadas por varios miembros del APCE.

La presente contribución explica la necesidad de una convención y el alcance que un instrumento así debería representar.

Tres razones que explican la necesidad de una convención:

En primer lugar, los abogados desempeñan un papel fundamental esencial entre las otras profesiones, en la medida en que actúan en calidad de actores de la Justicia y contribuyen a la protección del Estado de Derecho, asegurando el acceso a la Justicia de sus ciudadanos y protegiendo las libertades y derechos fundamentales. Por esta misma razón, la profesión de abogado puede ser objeto de presiones considerables por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, y a veces del poder judicial, y

en ocasiones de actores exteriores al Estado. Es por ello que una convención europea sobre la profesión de abogado es particularmente necesaria.

En segundo lugar, aunque existen diversos instrumentos que recomiendan la protección del papel de los abogados, entre ellos la Recomendación nº R (2000) 21 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la libertad de ejercicio de la profesión de abogado (la Recomendación), continúan los ataques contra el papel de los abogados en el curso de los diecisiete años posteriores a la adopción de la Recomendación, y que se han ampliado últimamente, lo que demuestra que la Recomendación no es del todo eficaz. Además, sólo en estos tres años, el propio CCBE ha puesto el foco sobre asuntos relativos a ataques contra abogados o atentados a los derechos de los abogados, lo que demuestran por ejemplo las principales cartas enviadas por CCBE relativas a las situaciones en los siguientes países: Bosnia-Herzegovina<sup>1</sup>, Georgia<sup>2</sup>, Moldavia<sup>3</sup>, Ucrania<sup>4</sup>, Turquía<sup>5</sup> y Polonia<sup>6</sup>. Más que la adopción de mejores prácticas, se necesitan obligaciones vinculantes con el fin de garantizar la protección de la independencia de la profesión de abogado y, por la misma, el Estado de Derecho.

En tercer lugar, aunque la Convención europea de derechos humanos (CEDH) protege diversos derechos esenciales vinculados al papel del abogado en el mantenimiento del Estado de Derecho, y aunque debe continuar a hacerlo sin modificación alguna, otros derechos identificados en la Recomendación no figuran en el campo de aplicación de la CEDH. Estos derechos tienen igualmente necesidad de un mecanismo de protección a nivel europeo, pero de una manera más simple, más rápida e inmediata que la CEDH, lo que no debe evidentemente debilitar dicha Convención.

Conviene igualmente señalar que la nueva Convención, como la Recomendación anterior, reconocerá las obligaciones impuestas a los abogados así como sus derechos. Esto refleja el hecho que el papel esencial de los abogados en la administración de justicia y en la protección del Estado de Derecho presupone el respeto de ciertas normas por la profesión de abogado.

## **1. La Recomendación como fundamento de aplicación de la Convención.**

La Recomendación es un punto de partida excelente para elaborar la propuesta de convención europea sobre la profesión. Se trata de un instrumento internacional que ya ha recibido un apoyo suficiente en el seno del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2000 para ser adoptado como recomendación a los gobiernos de todos los Estados miembros. Algunas de estas disposiciones se garantizan de manera efectiva a nivel europeo por los artículos 6,8 y 10 de la CEDH, lo que no debe cambiar. Las experiencias de los abogados, en el transcurso de los años anteriores, demuestran que

<sup>1</sup> Bosnia-Herzegovina. Violencias contra los abogados: [Carta de CCBE de marzo de 2015](#), [Carta de CCBE de febrero de 2017 y protección de la profesión de abogado](#), [Carta de CCBE de marzo de 2017](#).

<sup>2</sup> Georgia – violencia contra los abogados/violaciones de los derechos de los abogados. [Carta de CCBE de mayo de 2015](#); [carta de CCBE de abril de 2017](#), derecho a un proceso justo [carta de CCBE de febrero de 2017](#)

<sup>3</sup> Moldavia, [Carta de CCBE de abril de 2015 \(representación en los procedimientos judiciales\)](#), [Carta de CCBE de enero de 2017 \(violación de los derechos de los abogados\)](#)

<sup>4</sup> Ucrania, [Carta de CCBE de marzo de 2016 \(derecho de audiencia\)](#), [abril de 2016 \(asesinato de abogados\)](#), [Carta de CCBE de abril de 2016 \( violación de derechos de los abogados\)](#), [Carta de CCBE de febrero de 2017 \(detención administrativa de abogados\)](#), [Carta de CCBE de marzo de 2017 \(asesinato de abogados\)](#)

<sup>5</sup> Declaración común de los abogados, jueces y periodistas sobre la represión continua del Estado de Derecho en Turquía el 5 de abril de 2017: comunicado de prensa sobre la represión continua del Estado de Derecho en Turquía el 12 de diciembre de 2016; diversas cartas de apoyo a los abogados arrestados, ver el sitio de CCBE: [http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/HUMAN\\_RIGHTS/HR\\_Position\\_papers/FR -HR 20170405 Joint-Statement-Turkey.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS/HR_Position_papers/FR -HR 20170405 Joint-Statement-Turkey.pdf)

<sup>6</sup> Polonia [Carta de CCBE de julio de 2017 sobre la adopción de enmiendas a la Ley polaca sobre el Consejo Nacional Judicial y la Ley sobre Organización Común de los Juzgados y Tribunales](#).

otras disposiciones tendentes a la protección de Estado de Derecho deben ser reforzadas como obligaciones vinculantes y no como simples recomendaciones. El contenido de estos derechos ha sido desarrollado en la [Carta de principios esenciales de CCBE de 24 de noviembre de 2006](#) que debería reflejarse en la Convención.

La futura convención constituiría una nueva etapa hacia una protección efectiva del Estado de derecho. La adopción de un procedimiento de puesta en obra adecuada serviría para anclar la protección de estos derechos a nivel europeo, así como la Convención los reafirmará en derecho interno. La experiencia demuestra con la Recomendación que el hecho de exhortar no basta. Un mecanismo rápido de puesta en obra a escala europea es necesario para asegurar plenamente la conformidad a escala nacional. Además, este mecanismo a escala europea no debe ni hacer olvidar ni disminuir la protección ofrecida en virtud de la CEDH y en particular de no repetir ni crear dificultades durante el examen por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de las diversas puestas en obra de la CEDH en virtud del artículo 35 (2) b.

Además, la propuesta de convención era una convención “abierta”, a saber, abierta a la ratificación para Estados no miembros del Consejo además de los otros 47, de forma que el texto podría ampliar la extensión territorial en términos de protección efectiva del Estado de derecho a otros Estado que comparten los mismos valores. Progresivamente, el alcance de la protección del Estado de derecho se vería ampliada.

CCBE considera que la Convención europea sobre la Abogacía debería ser estrechamente modelada sobre el campo de aplicación de la Recomendación. Los derechos mencionados en la recomendación que ya figuran expresamente en los términos de los artículos 6 y 8 dCEDH no deben ser repetidos en el cuerpo de la Convención pero deberían invocarse en el preámbulo. La Convención debe centrarse sobre la expresión concreta de los restantes derechos en la Recomendación que contribuyen a la protección efectiva del Estado de Derecho pero que no han sido previamente expresados en forma de obligaciones vinculantes. La Convención debe por otra parte prever un mecanismo de ejecución rápido y práctico que permita controlar el respeto a los derechos suplementarios a escala europea.

Tres cuestiones clave necesitan una atención particular durante la transposición de las Recomendaciones en una Convención vinculante:

- a) El alcance y la protección del secreto profesional
- b) El alcance de la definición de quien es “abogado” y se beneficiará por tanto de la protección de los derechos en virtud de la Convención propuesta.
- c) El papel y la protección de los organismos profesionales (que son diferentes de las asociaciones como se evoca en el Principio V de la Recomendación)

## **2. Propuesta de contenido de la Convención**

En consecuencia, se propone que la Convención europea sobre la Abogacía se base principalmente en el contenido de los siguientes principios que figuran actualmente en la Recomendación del Consejo de Europa Nº R (2000) 21, como se puede observar en los principios seguidamente que son directamente recogidos en los Principios de la Recomendación:

- A) Principios generales relativos a la libertad de ejercicio de la profesión de abogado (provenientes del Principio I de la recomendación)**

1. El secreto profesional, consustancial al ejercicio de la profesión de abogado, debe garantizarse.
2. Deberían tomarse todas las medidas necesarias para proteger, respetar y promover el libre ejercicio de la profesión de abogado sin discriminación ni intervención injustificada de las autoridades o del público, principalmente a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención Europea de Derechos del Hombre.
3. Las decisiones relativas a la autorización de practicar la profesión de abogado o el acceso a la misma debería tomarlas una instancia independiente. Estas decisiones, sean o no alcanzadas por una instancia independiente, deberían poder ser recurridas ante un tribunal independiente e imparcial.
4. Los abogados no deben sufrir o ser amenazados con sufrir sanciones o presión alguna cuando actúan de conformidad con la deontología de su profesión.
5. Deben tomarse todas las medidas necesarias para velar por el respeto del secreto profesional de las relaciones entre abogados y clientes.

**B) Papel y deberes de los abogados (provenientes del Principio III de la Recomendación)**

1. Los Colegios de Abogados u otras asociaciones profesionales de abogados deben establecer reglas profesionales y códigos deontológicos y deben velar para que los abogados defiendan los derechos e intereses legítimos en total independencia, con diligencia y equidad.
2. Los abogados deben respetar el secreto profesional conforme a la legislación interna, a los reglamentos y a la deontología de su profesión. Toda violación de este secreto, sin el consentimiento del cliente, debería ser objeto de sanciones apropiadas.
3. Los deberes del abogado hacia sus clientes deben ser:
  - a. Aconsejarles con respecto a sus derechos y obligaciones jurídicas así como al probable resultado y consecuencias de su asunto, incluidos los gastos del mismo.
  - b. Esforzarse por resolver el asunto de manera amistosa.
  - c. Tomar las medidas jurídicas necesarias para proteger, respetar y ejercer los derechos e intereses de sus clientes.
  - d. Prevenir los conflictos de intereses.
4. Los abogados deben respetar la autoridad de los jueces y ejercer sus funciones ante los tribunales en conformidad con la legislación y demás reglas nacionales y la deontología de su profesión. El abogado debe abstenerse del ejercicio de actividades profesionales que sean perjudiciales para los intereses de sus clientes y de otras personas que tengan necesidad de sus servicios.

**C) Organismos profesionales (provenientes del Principio V de la recomendación)**

1. Los colegios u otros organismos profesionales deben ser órganos auto-regulados e independientes de las autoridades y del público.
2. La inscripción a dicho Colegio u organismo profesional es obligatoria.
3. Los abogados deben estar autorizados y animados a crear y convertirse en miembros de los organismos profesionales locales, nacionales e internacionales que están encargados

- de mejorar la deontología y de salvaguardar la independencia y los intereses de los abogados.
4. Debe respetarse el papel de los Colegios u otros organismos profesionales en la protección de sus miembros y la defensa de su independencia con respecto a toda restricción o injerencia injustificada

**D) Acceso de toda persona a un abogado (proveniente del Principio IV de la recomendación)**

1. Se deben tomar todas las medidas necesarias para velar para que toda persona tenga un acceso efectivo servicios jurídicos proporcionados por abogados independientes.
2. Los gobiernos de los Estados miembros deben velar, cuando sea necesario, para que los servicios jurídicos proporcionados por los abogados sean accesibles a las personas vulnerables, a las personas económicamente necesitadas y aquellas que han sido privadas de libertad.
3. Los deberes de los abogados respecto a sus clientes no deben verse afectados por el hecho de ser remunerados total o parcialmente por fondos públicos.

**E) Formación jurídica, formación continua y acceso a la profesión de abogado (proveniente del Principio II de la recomendación)**

1. La formación jurídica, el acceso a la profesión de abogado y su ejercicio no deben rechazarse a ninguna persona por motivos discriminatorios tales como el sexo o la preferencia sexual, la raza, el color, la religión, las opiniones políticas u otras, origen étnico o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento o la incapacidad física.
2. Deben tomarse todas las medidas necesarias para garantizar que exista un alto nivel de formación jurídica e integridad como condiciones previas al acceso a la profesión y para asegurar la formación de los abogados.

**F) Medidas disciplinarias (provenientes del Principio VI de la recomendación)**

- 1) Cuando los abogados no respetan la deontología de la profesión que figura en los códigos deontológicos establecidos por las asociaciones de Colegios u otros organismos profesionales o establecidos en disposiciones legales, conviene tomar medidas apropiadas, incluidos los procedimientos disciplinarios.
- 2) Los Colegios de abogados u otros organismos profesionales deben ser responsables de los procedimientos disciplinarios que conciernan a los abogados.
- 3) Los procedimientos disciplinarios deben llevarse a cabo con pleno respeto de los principios y reglas contenidos en la Convención Europea de Derechos del Hombre y en las Recomendaciones de CCBE sobre el procedimiento disciplinario para la profesión de abogado (2007), entre los que se incluye el derecho del abogado afectado a participar en el procedimiento y a disponer de un recurso jurisdiccional.
- 4) El principio de proporcionalidad debe respetarse en la elección de las sanciones relativas a las faltas disciplinarias cometidas por los abogados.

Habida cuenta de que estos principios se basan sobre los “Principios” de la Recomendación, sus términos deberán adaptarse con el fin de imponer obligaciones a las autoridades estatales.

**3. Evitar la repetición: no es necesario reiterar en la nueva convención los derechos ya consagrados en el CEDH.**

La recomendación es más completa de lo que debe serlo la Convención, ya que ciertos derechos de la Recomendación ya están protegidos por virtud de disposiciones vinculantes de la CEDH. Estos derechos no deben ser repetidos, pero la Convención tampoco debe ignorarlos.

CCBE considera por tanto que los Principios siguientes enunciados en la Recomendación no deben ser transpuestos en la Convención. En lugar de estos, estos principios y su carácter vinculante actual en el ámbito de la CEDH, tal y como han sido interpretados por el TEDH, deberían ser expresamente reiterados y evocados en el preámbulo de la Convención.

Además, algunos Principios de la Recomendación reflejan obligaciones que incumben a los Colegios de abogados a nivel nacional y local que no sería necesario traducir en obligaciones para las autoridades del Estado. Estas exclusiones son igualmente precisadas acto seguido.

**Los principios de la Recomendación que deben ser incluidos en el preámbulo son los siguientes:**

\* Principio I, párrafos:

- \* 3 ya reflejado en los artículos 9,10,11 de la CEDH y el Protocolo 4, artículo 2;
- \* 5 ya reflejado en los artículos 6 (3) a) a la c) de la CEDH;
- \* 7 ya reflejado en los artículos 6 (1) y 6 (3) y c de la CEDH;
- \* 8 ya reflejado en los artículos 6.1 y 6.3 c y 14 de la CEDH

\* Principio V, párrafos:

- \* 4 ya reflejado en el artículo 6.1 de la CEDH en la medida en que conviene obligar al Estado a supervisar las actividades de los colegios y otras asociaciones profesionales de abogados.
- \* 5 ya que los derechos substanciales en cuestión están protegidos por los artículos 5,6,8,10 de la CEDH y el artículo 1 del Protocolo nº 1 en la medida en que conviene obligar al Estado a supervisar las actividades de los colegios y otras asociaciones profesionales de abogados.

**4. Las obligaciones vinculantes requieren de un mecanismo de ejecución.**

El limitado éxito de la Recomendación en aras a asegurar una protección eficaz de los derechos de los abogados revela la necesidad de compromisos coercitivos. Además de las obligaciones garantizadas por la CEDH, se necesitan disposiciones suplementarias y vinculantes para proteger a los abogados en el ejercicio de su función de representación de sus clientes de manera efectiva e independiente, con el fin de salvaguardar sus derechos y garantizar el Estado de Derecho, elementos que la Convención europea sobre la profesión de abogado debe incluir.

Habida cuenta de que las normas en cuestión no son ni controvertidas ni complejas, la Convención debería comprender un mecanismo de seguimiento rápido, público y simple, que reposara sobre la publicidad y que localizara rápidamente los fallos. La Convención debería apoyarse en las estructuras institucionales existentes en el seno del Consejo de Europa. Esta aproximación sería en efecto económica y rápida para ejecutar y mantener este sistema de protección que se advera necesario dados los límites de la Recomendación en cuanto a eficacia.

##### **5. El mecanismo europeo de ejecución: rápido, simple y reactivo.**

El mecanismo de protección de la CEDH es ejemplar, pero poco propicio para ser duplicado. Los aspectos relativos al coste y rapidez decantan la balanza a favor de una respuesta más rápida y más orientada políticamente, asociada a un sistema regular de informes nacionales ante un comité permanente de expertos que se convertiría en una guía de buenas prácticas así como un mecanismo de examen sistemático y regular.

Por consecuencia, se proponen dos componentes complementarios para el mecanismo europeo de ejecución:

- para comenzar, la utilización de peticiones ante la APCE relativas a problemas nacionales no resueltos cuando la protección requerida para la nueva Convención es aparentemente necesaria y,
- en segundo lugar, un sistema de informe anual ante un comité de expertos designado por el Comité de Ministros para seguir las respuestas nacionales a los problemas críticos.

Este doble mecanismo de puesta en obra está destinado a ser simple, público y rápido. Impediría expresamente una duplicación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, habida cuenta de que trataría estos derechos esenciales en el Estado de derecho para los abogados que no están incluidos en la CEDH. En este sentido, sería complementaria de la protección actual de la CEDH.

Esta aproximación doble de puesta en obra permitiría explotar la estructura de base del sistema de petición ante la APCE en virtud del artículo 67 de su Reglamento, que es público y rápido. Su velocidad se vería reforzada por el sistema actual de reuniones de la APCE, sin imponer dificultades ni costes suplementarios. Vista la importancia de los derechos en juego, convendría barajar que un comité designado examinara las peticiones relativas a las restricciones impuestas a abogados que afecten a los derechos protegidos por la nueva Convención así como sus efectos en el Estado de derecho.

Estos aspectos son de hecho aptos para ser objeto de denuncia y revelaciones públicas. Si los derechos que conforman el Estado de derecho son restringidos a nivel nacional, un medio rápido y público de exponer estos problemas reside en un medio de puesta en obra potencialmente eficaz. Además, el ambiente único de la APCE, por su composición de parlamentarios nacionales, debería permitir responder rápidamente a las peticiones para que las preocupaciones subyacentes puedan ser abordadas a la vez de manera pública a nivel europeo y en su fuente nacional original. Además, un comité de la APCE podría examinar las críticas, rechazando las quejas que no merezcan un examen más profundo a nivel europeo, conforme a criterios pre establecidos.

Las peticiones no resueltas serían reenviadas al comité de expertos para que las examinen al mismo tiempo que los informes nacionales anuales. De esta manera, el mecanismo de puesta en obra respetaría el papel secundario de la protección de los derechos vinculados al Estado de derecho para

los abogados a nivel europeo poniendo el acento sobre la resolución nacional de las peticiones cuando esto sea posible. La protección primaria de estos derechos vinculados al Estado de derecho depende de su protección en el derecho interno pero el papel de las peticiones ante la APCE y el examen minucioso de los informes anuales por un comité de expertos designado por el Comité de Ministros constituirían una válvula de seguridad y un examen público adecuado.

Esta aproximación permitiría igualmente identificar los ámbitos de la práctica nacional que podrían beneficiarse de las contribuciones de otras partes del Consejo de Europa, ofreciendo una valoración sobre las buenas prácticas aprendidas de las experiencias de otros Estados miembros. De esta manera, una Convención europea sobre la profesión de abogado asociada a esta forma de mecanismo europeo de puesta en obra permitiría, gracias a la experiencia compartida, corregir las lagunas en la puesta en obra efectiva del Estado de derecho a nivel nacional.

## 6. Conclusiones

Existen argumentos convincentes para que una Convención europea sobre la profesión de abogado establezca obligaciones vinculantes en cuanto a los derechos previstos por la Recomendación que no están reflejados en la CEDH.

La debilidad de la Recomendación no reside en su contenido, sino en su naturaleza no vinculante, lo que ha conllevado que los Estados sean propensos a no respetar en el ámbito nacional los principios enunciados en la Recomendación.

La respuesta que se impone es la transformación de las aspiraciones que figuran en la Recomendación en obligaciones concretas asociadas a medios prácticos, rápidos y públicos de exponer las lagunas en las prácticas nacionales. Es posible de conseguir esto integrando dichos aspectos de la Recomendación en una Convención jurídicamente vinculante, que contenga un mecanismo doble de ejecución de los derechos contenidos en la Convención.

Dicho mecanismo debe ser simple, rápido y eficaz. Sus dos componentes son para comenzar un sistema de petición ante un comité de la APCE, cuyas reuniones regulares y compromiso político ofrecen un medio potencial de resolución de problemas a nivel nacional y europeo, una aproximación ad hoc que sería completada por un sistema de informe anual confiado a un comité de expertos, designado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que recibiría y evaluaría sus informes relativos a las prácticas de los Estados. La valoración y la experiencia obtenidas del sistema de declaración nacional proporcionarían a lo largo del tiempo un compendio de buenas prácticas que sería posible utilizar para resolver los potenciales problemas que se repitieran en el futuro.

Por último, la propuesta relativa a que la nueva Convención pueda ser ratificada por Estado no miembros del Consejo de Europa ofrece la posibilidad de extender las buenas prácticas en estos ámbitos vitales de la protección del Estado de derecho a otros Estado, de la cuenca mediterránea y más allá.

Una Convención europea sobre la profesión de abogado es un proyecto esperado desde hace mucho tiempo que justifica el apoyo total de CCBE y su aprobación por la comisión de cuestiones jurídicas y de derechos humanos de la APCE y del Comité de Ministros del Consejo de Europa.