

Propuestas de CCBE para una nueva reforma del mecanismo del TEDH

21/05/2021

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a las Abogacías de 45 países y, a través de ellos, a más de un millón de profesionales de la abogacía en Europa. La regulación de la profesión, la defensa del Estado de Derecho, los derechos humanos y los valores democráticos son las misiones más importantes de CCBE. CCBE coopera con el Consejo de Europa en varios ámbitos, especialmente a través de su participación en la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, su estatus de observador en el Comité Directivo de Derechos Humanos (CDDH), la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) y el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), así como en varios comités y grupos de redacción relacionados con el futuro del Convenio, la migración y la libertad de expresión. CCBE también mantiene una estrecha relación con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluyendo, entre otras cosas, la publicación y actualización periódica de una guía práctica para abogados ([The European Court of Human Rights - Questions & Answers for Lawyers - actualizada por última vez en 2020](#)) y reuniones bilaterales anuales para debatir cuestiones de especial importancia para la profesión jurídica.

Memorando Explicativo

Reformas de CCBE a la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

1. En junio de 2019, como parte de la revisión del proceso de Interlaken, CCBE adoptó propuestas detalladas de reformas del mecanismo del Convenio Europeo de Derechos Humanos ([EN/FR](#)). Las reformas se dirigían a los tribunales nacionales superiores, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal), al Comité de Ministros del Consejo de Europa a través del CMDH (reuniones del Comité sobre derechos humanos), al subcomité de derechos humanos para la supervisión de la ejecución de las sentencias, y a profesionales de la abogacía y Colegios de Abogados.
2. Las reformas de CCBE son prácticas, pero no implican la modificación del Convenio. La experiencia de la lenta ratificación del Protocolo nº 15 ofrece una perspectiva poco atractiva. Las reformas de CCBE podrían

aplicarse sin demora. Han sido discutidas por PD Stras (Delegación permanente de CCBE ante el TEDH) con el Tribunal, el Comité Directivo de Derechos Humanos del Comité de Ministros, y con los Agentes de los Estados miembros.

3. La actual Presidencia alemana del Comité de Ministros se centra en la reforma de la supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal. En virtud del artículo 46.1 del Convenio, los Estados miembros aceptan que las sentencias sean vinculantes. Se trata de una obligación legal incondicional.
4. Sin embargo, y a pesar de la notoriedad del Tribunal, la ejecución de sentencias constituye un punto débil del mismo. De las aproximadamente 20.000 sentencias dictadas por el Tribunal en las que se ha constatado una infracción¹, alrededor de 5.200 no se han ejecutado en su totalidad²; 1.370 pagos de indemnizaciones, honorarios y acuerdos están retrasados y aún pendientes³; la reparación individual y las medidas generales para evitar futuras violaciones del Convenio sufren retrasos constantes. Estos retrasos se suman a las notorias demoras de cinco a seis años antes de que el Tribunal dicte sentencia⁴, una vez agotados los prolongados recursos internos. Se necesitan nuevas ideas y las propuestas de CCBE las aportan.
5. Las actuales propuestas de reforma de CCBE necesitan un enfoque reforzado en los "casos difíciles", donde los retrasos son mayores. Las abogacías necesitan una oportunidad más clara de ser escuchadas⁵ y de contribuir a resolver estos retrasos.
6. Dos nuevos avances son cruciales en el esfuerzo continuo por hacer efectiva la ejecución de sentencias:
 - a. Las Normas del Comité de Ministros para la supervisión de la ejecución de sentencias y acuerdos (las Normas) debería permitir a la abogacía hacer propuestas sobre todos los aspectos de la ejecución de las sentencias del Tribunal; y,
 - b. Los Estados miembros deberían permitir la ejecución en sus tribunales nacionales del pago de la satisfacción equitativa (indemnización y honorarios) concedida por el Tribunal y de los acuerdos amistosos acordados por las partes como una deuda.

Cambios en las Normas

7. El trabajo del comité especializado en derechos humanos del Comité de Ministros, el CMDH, examina la ejecución de las sentencias aplicando las Normas, que fueron modificadas por última vez en 2017⁶. Una disposición clave es la norma 9, referente a las comunicaciones al CMDH de la parte perjudicada, el Gobierno demandado u otros, en relación con la ejecución de cualquier sentencia⁷.

¹ https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592020_ENG.pdf

² <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8>

³ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a06354

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Court_that_matters_ENG.pdf

⁵ Estas nuevas propuestas se suman a las propuestas de reforma de CCBE para 2019, según las cuales el CMDH debería:

- a) Aumentar la transparencia en cuanto a la asignación de nuevas sentencias a los casos agrupados existentes o sentencias "principales". Los criterios son opacos y su aplicación es incoherente;
- b) Desarrollar y publicar criterios de prioridad en el examen de las sentencias, y aplicarlos de forma coherente;
- c) Informar al representante legal que actuó ante el Tribunal de que el caso se asigna a la supervisión reforzada,
- d) cuál es el caso "principal" pertinente e invitar a que se presenten breves alegaciones en virtud de la Regla 9;
- e) Identificar públicamente los casos seleccionados para el debate antes de cada reunión del CMDH; y
- f) Aumentar la duración de las reuniones del CMDH y su frecuencia, de modo que los casos difíciles puedan ser examinados con mayor frecuencia que el promedio actual de una vez cada cinco años.

⁶ CM/Del/Dec(2017)1275/4.1 de 18 de enero de 2017

⁷ El texto de la norma 9 se encuentra en el Anexo.

8. En su redacción actual, la norma 9(1) permite a la parte perjudicada, a través de su abogado/a, presentar alegaciones ante el CMDH únicamente en relación con el impago de la satisfacción equitativa o la adopción de medidas individuales. Ni la parte perjudicada ni su abogada/o pueden presentar alegaciones sobre ningún otro aspecto de la ejecución de la sentencia. Las abogacías nacionales no tienen *locus standi* para presentar alegaciones.
9. Sin embargo, en virtud del apartado 2 de la norma 9, las ONG y las instituciones nacionales de protección o promoción de los derechos humanos (INDH) pueden presentar alegaciones sobre cualquier aspecto de "la ejecución de las sentencias en virtud del apartado 2 del artículo 46 del Convenio", lo que incluye la satisfacción equitativa, las medidas individuales o generales, las cuestiones de procedimiento, prioridad y si el Gobierno demandado ha cumplido la sentencia⁸.
10. Estas restricciones al papel de la abogacía en los procedimientos del CMDH son inexplicables e injustificadas.
 - a. El CMDH ha incrementado gradualmente la participación de los perjudicados y sus abogadas/os, pasando de una completa falta de participación a una tímida implicación de los mismos en este ámbito. No obstante, las limitaciones actuales, como en las cuestiones de procedimiento y la adecuación de la respuesta del Gobierno demandado a la sentencia son innecesarias;
 - b. La diferencia por la que las ONG y las INDH pueden comentar cualquier aspecto de la ejecución de la sentencia, pero la intervención de la parte perjudicada se limita a si se ha realizado el pago y a las medidas individuales, no tiene una justificación racional;
 - c. En los muchos años que siguen a la infracción original, la abogacía, incluida la abogada/o del solicitante, experimentarán varios casos similares que pondrán en contexto la solicitud original. Estos casos suelen ilustrar el alcance de las reformas legales necesarias para evitar la repetición de casos, hecho que el CMDH se beneficiaría de conocer;
 - d. Es extraordinario que, tanto el representante legal de la parte demandante como la comunidad jurídica más amplia de abogados/as en ejercicio, que trabajan en comisiones especializadas de las abogacías nacionales, y que participan frecuentemente en cuestiones de reforma y modificación legal, sean excluidos de participar en la garantía de la plena aplicación de las sentencias del Tribunal.
11. La Norma 9(2) debería modificarse para permitir expresamente a las abogacías y a sus asociaciones internacionales, como CCBE, el mismo alcance para contribuir al trabajo del CMDH que el que se ofrece a las ONG y a las INDH. Del mismo modo, el abogado/a de la parte perjudicada debería estar habilitado/a, en virtud de la Regla 9(1), para realizar alegaciones equivalentes con respecto a la ejecución de la sentencia en la que haya participado, en virtud del artículo 46(2) del Convenio.

Reconocimiento y ejecución de pagos en los tribunales nacionales

12. Además de sus propuestas de 2019, CCBE ha llevado a cabo un estudio sobre la ejecución de las indemnizaciones monetarias de satisfacción equitativa por parte de los tribunales nacionales, incluyendo, pero no limitándose, a los del Estado demandado. Esto fue una

⁸ El Informe Anual 2020 del Comité de Ministros señala con satisfacción el creciente número de presentaciones de este tipo de alegaciones por parte de las ONG y las INDH.

- respuesta específica a la revelación del CMDH en diciembre de 2020 de que 1370 pagos de satisfacción equitativa o acuerdos estaban aún pendientes, algunos desde hace muchos años⁹.
13. El informe del Comité de Ministros para 2020 muestra que en los últimos diez años, durante los cuales el número total de sentencias del Tribunal ha disminuido gradualmente, el número de sentencias pagadas en su totalidad o a tiempo también ha disminuido de forma constante¹⁰. Del mismo modo, la estadística aparentemente favorable de acuerdos amistosos alcanzados se ve socavada por el número de los que permanecen impagados, aunque hayan sido acordados por el Gobierno en cuestión.
 14. En resumen, el CMDH no está consiguiendo asegurar los pagos, lo que debería ser la parte más sencilla de la ejecución de las sentencias. Es evidente que Estrasburgo no es el mejor lugar para el cobro de deudas: ¿qué se puede hacer para mejorar la situación?
 15. La PD Stras de CCBE ha examinado los resultados de una encuesta sobre la práctica de los tribunales nacionales en relación con el reconocimiento y la ejecución de las sentencias económicas dictadas en virtud del artículo 41 del Convenio en el derecho interno¹¹. Dado el proceso establecido para el cobro de la deuda nacional en todos los Estados miembros y el hecho de que el Convenio forma parte del derecho interno de todos los Estados miembros, es el momento de transferir esta parte del trabajo del Comité de Ministros a los sistemas jurídicos nacionales, como un aspecto de la regla de subsidiariedad.
 16. La repatriación de la ejecución de los pagos monetarios ofrece la doble ventaja de utilizar los mecanismos nacionales existentes de ejecución de la deuda para acelerar estos pagos, tanto de las sentencias de satisfacción equitativa como de los acuerdos amistosos, y de liberar al Comité de Ministros de una carga de trabajo que sigue siendo difícil, como revelan las estadísticas correspondientes. Esta reforma también permitirá al Comité de Ministros concentrarse en otros aspectos de la ejecución de las sentencias, en los que queda mucho por hacer. Por supuesto, el Comité de Ministros seguiría teniendo la responsabilidad de "supervisar" la ejecución de las sentencias de conformidad con el artículo 46, apartado 2, del Convenio, en casos como una larga pausa si la ejecución nacional falle.
 17. El reconocimiento de una obligación pecuniaria en el derecho interno derivada de una sentencia del Tribunal depende en primer lugar del estatus de la sentencia de un tribunal internacional en el ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, dada la posición jurídica del Convenio en el Derecho interno de todos los Estados miembros, y el carácter incondicionalmente vinculante de las sentencias impuesto por el artículo 46, apartado 1, del Convenio, existe claramente un margen para desarrollar la práctica nacional y aliviar al menos esta carga de la maquinaria del Convenio.
 18. Los comités especializados del Consejo de Europa estarían bien posicionados para desarrollar este ámbito y actuar como catalizadores de esta reforma, como es CCBE.

⁹ El Informe Anual 2020 del Comité de Ministros reconoce retrasos de más de seis meses en los pagos de indemnizaciones de satisfacción equitativa en 1118 casos y un total de 634 casos principales (cada uno con muchos casos relacionados a la espera del resultado del caso principal), que no se han resuelto después de más de cinco años (<https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8>).

¹⁰ Ibid., página 65.

¹¹ Mesa redonda celebrada el 21/01/21 por PD Stras sobre la base de un estudio de la práctica judicial nacional.

Propuestas de CCBE de reformas para la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

CCBE

CONSIDERANDO la importancia de la protección efectiva de los derechos humanos;

RECORDANDO que la protección de los derechos humanos es responsabilidad de las autoridades y tribunales nacionales, complementada por el papel subsidiario, pero esencial, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal);

PREOCUPADO por la duración de los procedimientos en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), tanto en lo que respecta al Tribunal como a la ejecución de las sentencias del mismo, supervisados por el Comité de Ministros a través de su comité especializado en derechos humanos, el CMDH;

CONSCIENTE de:

- La necesidad de reformas que mantengan y aumenten la credibilidad del mecanismo del CEDH y que puedan aplicarse de inmediato, sin necesidad de modificar el CEDH ni de redactar ningún Protocolo adicional;
- El riesgo de que, incluso cuando se dictan finalmente sentencias después de que los casos hayan estado pendientes ante el Tribunal durante muchos años, la ejecución de esas sentencias a menudo tarda cinco años más. Estos retrasos en la ejecución incluyen largas demoras en el pago de las indemnizaciones económicas dictadas por el Tribunal (justa satisfacción) e incluso de los acuerdos amistosos pactados por las partes;
- Las restricciones anómalas impuestas al papel de la abogacía, en comparación con las ONG y otros, por las Normas del Comité de Ministros operado por el CMDH para recibir aportaciones externas sobre las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal;

ALERTA a la responsabilidad que ya ha asumido CCBE de proponer reformas y participar en el debate con el Tribunal y el Comité de Ministros generado por el Proceso de Interlaken, y a la necesidad de ampliar la oportunidad de que la profesión jurídica contribuya aún más a ese debate y a mejorar la eficacia del mecanismo del CEDH:

RECOMIENDA:

- A. Que el Comité de Ministros modifique sus Normas de Control de la Ejecución de las Sentencias y Liquidaciones gestionado por el CMDH y, en particular, la norma 9, para permitir expresamente a la abogacía, a los Colegios de Abogados y a sus asociaciones internacionales, como CCBE, hacer propuestas sobre todos los aspectos de la ejecución de las sentencias judiciales en virtud del artículo 46.2 del CEDH;
- B. Que el Comité de Ministros, en colaboración con los Estados miembros del Consejo de Europa,

garantice que el pago de la satisfacción equitativa (indemnizaciones y honorarios) concedida por el Tribunal y de los acuerdos amistosos acordados por las partes sean ejecutables como deuda en sus tribunales nacionales.

Anexo

Norma 9

Norma 9 - Comunicaciones al Comité de Ministros

1. El Comité de Ministros examinará toda comunicación de la parte perjudicada relativa al pago de la satisfacción equitativa o a la adopción de medidas individuales.
2. El Comité de Ministros estará facultado para examinar toda comunicación de las organizaciones no gubernamentales, así como de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, con respecto a la ejecución de las sentencias en virtud del párrafo 2 del artículo 46 del Convenio.
3. El Comité de Ministros estará asimismo facultado para examinar cualquier comunicación de una organización internacional intergubernamental o de sus órganos u organismos que tengan entre sus objetivos y actividades la protección o la promoción de los derechos humanos, tal como se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con las cuestiones relativas a la ejecución de las sentencias previstas en el apartado 2 del artículo 46 del Convenio que sean de su competencia.
4. El Comité de Ministros estará igualmente facultado para examinar cualquier comunicación de una institución u organismo autorizado, de pleno derecho o por invitación especial del Tribunal, a intervenir en el procedimiento ante el Tribunal, en lo que respecta a la ejecución de las sentencias en virtud del artículo 46, párrafo 2, del Convenio, ya sea en todos los casos (por lo que respecta al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa) o en todos los afectados por la autorización del Tribunal (por lo que respecta a cualquier otra institución u organismo).
5. La Secretaría pondrá en conocimiento del Comité de Ministros, de manera adecuada, toda comunicación recibida en referencia al apartado 1 del presente artículo.
6. La Secretaría pondrá en conocimiento del Estado interesado toda comunicación recibida en virtud de los párrafos 2, 3 o 4 del presente artículo. Cuando el Estado responda en un plazo de cinco días hábiles, tanto la comunicación como la respuesta se pondrán en conocimiento del Comité de Ministros y se harán públicas. Si no hubiera respuesta en este plazo, la comunicación se transmitirá al Comité de Ministros, pero no se hará pública. Se publicará diez días hábiles después de la notificación, junto con cualquier respuesta recibida dentro de este plazo. La respuesta del Estado recibida después de estos diez días hábiles se difundirá y publicará por separado en cuanto se reciba.