

Un nuevo tribunal para los casos de derechos humanos: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Kersty McCourt y Márta Pardavi

Introducción

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, ha sido tradicionalmente el lugar preferido por las organizaciones de la sociedad civil a la hora de solicitar reparaciones por violaciones de derechos humanos. La Unión Europea (UE), en cambio, siempre se centró más en el mercado interno y la regulación de los cuatro elementos de libre circulación en la UE: capitales, mercancías, trabajo y servicios. Incluso después de que se adoptara la Carta de los Derechos Fundamentales (Carta) en 2007, y de que se convirtiera en un pilar esencial de la normativa legal de la UE, fueron limitados presentaron los casos de violaciones de derechos que se presentaron ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el poder judicial de la UE (con sede en Luxemburgo). Sin embargo, aunque actualmente no se utiliza mucho, la ley de la UE tiene el potencial de ser una herramienta poderosa para proteger y defender los derechos. Abarca una legislación detallada en ámbitos como la no discriminación, los datos personales y la migración, y la Carta hace referencia a una amplia gama de derechos que superan, en algunos casos, a los derechos protegidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Al señalar nuevas vías posibles para la protección de derechos, en el año 2020 se presentaron ante el TJUE varios casos importantes relativos explícitamente a la protección de derechos fundamentales. Estos casos han sentado precedentes: por primera vez, el Tribunal proporcionó una orientación detallada sobre el derecho a la libertad de asociación, la libertad académica y la independencia judicial. Además, abren la puerta a un enfoque más proactivo del litigio sobre derechos. Sin embargo, para que los derechos se restablezcan en la práctica, es necesario que se cumplan las sentencias del TJUE. El TJUE tiene una ventaja significativa sobre otros tribunales regionales en este sentido: puede imponer multas cuantiosas que pueden alcanzar cifras de cientos de miles de euros por día. Sin embargo, se necesita tiempo para llegar a esta etapa y es posible que el TJUE se vea amenazado por algunas de las mismas cuestiones relativas al cumplimiento que otros tribunales internacionales y regionales.

Esta publicación pretende desentrañar una nueva área de protección de derechos. Examina los sistemas oficiales establecidos para garantizar el cumplimiento de las sentencias del TJUE y plantea una serie de cuestiones para ayudar a promover el cumplimiento efectivo. Al centrar la atención en estos nuevos casos relativos a derechos, aunque todavía son limitados en número, pretendemos abrir un debate, aprender de las experiencias de otros tribunales y fomentar buenas prácticas. Nuestra contribución se centrará, principalmente, en el caso de la *Comisión Europea contra Hungría (C-78/18)* sobre la transparencia de las asociaciones, así como en el caso de la *Comisión Europea contra Hungría (C-66/18)* sobre la enseñanza superior.

El deterioro de los derechos en Hungría

En el año 2010, tras una victoria electoral que dio lugar a una gran mayoría constitucional en el parlamento húngaro, el gobierno de Viktor Orbán comenzó a socavar de manera sistemática los controles y contrapesos al debilitar, u ocupar, a las instituciones que tienen control sobre el poder ejecutivo. Esta erosión constante de la democracia constitucional de

Hungría comenzó con los órganos destinados a ejercer como contrapeso del poder ejecutivo, y continuó con restricciones a medios de comunicación independientes, su compra o cierre, y la adaptación del sistema electoral para que beneficie a la coalición del partido gobernante. Posteriormente, llegó a la sociedad civil, al mundo académico y a las instituciones culturales y, aunque en cierto modo el poder judicial húngaro se resistió a este desmantelamiento, los cambios recientes tendrán un impacto significativo en la independencia de los tribunales nacionales. En diez años, se construyó un “estado antiliberal” en el centro de Europa, lo que llevó al Instituto V-Dem a concluir que “Hungria ya no es una democracia, y se erige como el primer Estado miembro no democrático de la UE”.

Las organizaciones independientes de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, la rendición de cuentas y la protección de refugiados se convirtieron en el objetivo de extensas campañas de desprestigio y de vigorosos ataques del gobierno y de sus medios de comunicación aliados. Después de años de presentar a las ONG como agentes políticos ilegítimos al servicio de intereses extranjeros, en junio de 2017, el Parlamento de Hungría aprobó una ley sobre la transparencia de organizaciones financiadas con capitales extranjeros (“ley de las ONG”).

La ley de las ONG es igual a la ley rusa de agentes extranjeros (una ley de 2012 que exige a las organizaciones sin fines de lucro que reciben apoyo extranjero que se declaren como “agentes extranjeros”) y en su preámbulo establece que la financiación extranjera puede “poner en peligro los intereses políticos y económicos del país, así como el funcionamiento de las instituciones legales sin influencias indebidas”. Así, exige que toda fundación o asociación que reciba financiación extranjera (incluida la financiación de personas físicas, organizaciones de beneficencia y la Comisión Europea) por más de EUR 25.000 al año se registre como “organización con financiación extranjera”. El incumplimiento se sanciona, en un principio, con una multa, pero finalmente resulta en la disolución de la ONG a través de un procedimiento de terminación simplificado.

Esta nueva legislación no cumplió el objetivo legítimo de salvaguardar la transparencia, ya que las leyes vigentes ya contenían disposiciones pertinentes. Por el contrario, pone en la lista negra a las ONG mediante el uso de etiquetas y connotaciones negativas, viola la privacidad de los benefactores y tiene un fuerte efecto paralizante sobre las ONG y su libertad de asociación y expresión. En señal de protesta, diez importantes ONG húngaras anunciaron públicamente su negativa a registrarse o etiquetarse como “organización con financiación extranjera”, tanto por motivos de principios, como para aprovechar la oportunidad de impugnar la legislación en un tribunal húngaro. Otras 23 ONG se dirigieron al Tribunal Constitucional de Hungría, mientras que un grupo de 14 ONG solicitó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que impugnara la ley. El TEDH consideró que la solicitud era inadmisibile, dado que, según su análisis, aún no se habían agotado los recursos internos en forma de denuncia constitucional. El Tribunal Constitucional decidió esperar la sentencia del TJUE después de que la UE también adoptara medidas contra Hungría, pero, hasta la fecha, sus procedimientos siguen suspendidos.

La respuesta de la UE

La UE disponía de una serie de instrumentos para hacer frente al deterioro de la situación en Hungría y otros Estados miembros. Una posibilidad era que tomara un enfoque más político que, en última instancia, conduciría a lo que se conoce como el procedimiento del artículo 7 y la suspensión del derecho de voto de un Estado miembro. La Comisión optó por no adoptar

este abordaje, pero otra vía que puede seguirse en simultáneo es el litigio, que hace referencia a pasajes específicos de la legislación. El proceso de litigio comienza con lo que se conoce como “procedimientos de infracción” iniciados por la UE contra un Estado miembro y continúa con un período de diálogo entre las partes. Si no se alcanza una resolución satisfactoria durante esta fase previa al litigio, la Comisión puede entonces remitir el caso al TJUE. Como “guardiana de los tratados”, la Comisión está al mando. Lamentablemente, las víctimas u otras partes afectadas no tienen acceso directo al TJUE.

La Comisión envió una carta de notificación formal (el primer paso en el proceso de infracción) al gobierno de Hungría el 13 de julio de 2017 con un plazo de dos meses para contestar. En el comunicado de prensa, la Comisión concluyó que la ley húngara no cumplía con la legislación de la UE ya que interfería con el derecho a la libertad de asociación, introducía restricciones injustificadas a la libre circulación de capitales y planteaba dudas en relación con la protección de los datos personales. El gobierno no respondió a las preocupaciones de la Comisión, lo que dio lugar a la emisión de un “dictamen motivado” de la UE en octubre y, posteriormente, a una derivación al TJUE el 7 de diciembre de 2017. El Tribunal se tardó hasta el 18 de junio de 2020 para dictar una sentencia.

El Tribunal declaró ilegal la legislación húngara, y afirmó por primera vez que el derecho a la libertad de asociación está protegido por la legislación de la UE y “constituye una de las bases esenciales de una sociedad democrática y pluralista”. La sentencia estableció los elementos sustantivos de la libertad de asociación, como el derecho a acceder a la financiación, y, al hacerlo, proporcionó una orientación judicial que será crucial para el futuro desarrollo de la legislación de la UE y para la defensa de la sociedad civil.

Con una trayectoria y un cronograma similares, se presentó otro caso contra Hungría relacionado con la ley sobre instituciones de enseñanza superior, en particular la Universidad Centroeuropa (CEU, por sus siglas en inglés). La CEU es una universidad privada, acreditada tanto en los Estados Unidos como en Hungría, que se ha convertido en la escuela de posgrado más prestigiosa del país, con estudiantes y docentes de todo el mundo. La universidad fue fundada por el inversor financiero nacido en Budapest, George Soros, a quien Orbán ha vilipendiado como una persona nefasta que busca entrometerse en los asuntos de Hungría. Soros pretendía que la universidad “se convirtiera en un prototipo de sociedad abierta” que pudiera contrarrestar el tipo de democracia antiliberal que busca Orbán. Sin embargo, en abril de 2017, el Parlamento de Hungría aprobó una ley que establecía condiciones que amenazaban con ilegalizar la presencia permanente de la CEU en el país. A pesar de las protestas multitudinarias en las calles de Budapest y de una campaña internacional para salvar a la CEU, el gobierno de Hungría no se mostraba dispuesto a resolver los términos en que podrían continuar las operaciones de la universidad en Hungría.

En una sentencia del 6 de octubre de 2020, el TJUE determinó una vez más que Hungría violaba la legislación de la UE, en particular las disposiciones de la Carta relativas a la libertad académica y la libertad empresarial. Esta sentencia también será una importante fuente de inspiración para futuros litigios, ya que afirma la interconexión entre las libertades del mercado de la UE y los derechos fundamentales, y proporciona orientación sobre esferas del derecho que el TJUE no había explorado anteriormente.

A pesar de la incidencia de la sociedad civil, el TJUE no adoptó un procedimiento acelerado ni impuso medidas provisionales al gobierno de Hungría. En los tres años y medio que transcurrieron entre la aprobación de las leyes dirigidas a las ONG y a la CEU y las

sentencias del Tribunal, la sociedad civil siguió siendo atacada y muchas organizaciones se sintieron incapaces de continuar sus operaciones en Hungría. Open Society Foundations, por ejemplo, trasladó su oficina de Budapest a Berlín y la CEU trasladó su campus a Viena. La lentitud de los procedimientos judiciales significó que la violación de los derechos se convirtiera en una cuestión irreversible al momento del dictado de las sentencias. Se trata, sin dudas, de algo profundamente lamentable: el intrincado ecosistema de la sociedad civil independiente y el mundo académico que el gobierno de Hungría trató de destruir era precioso y debió haber sido protegido, al igual que el medioambiente natural. De hecho, en 2017, cuando el gobierno de Polonia intentó talar el bosque Białowieża protegido por la UNESCO, el TJUE ordenó tomar medidas provisionales que exigían a Polonia el cese de sus actividades, acompañadas del pago de una multa de al menos EUR 100.000 por día. En este caso, se debió haber adoptado un enfoque similar.

Cumplimiento de sentencias del TJUE

Una sentencia del TJUE es inmediatamente vinculante para los Estados miembros y se debe cumplir. Si, a pesar de la sentencia del Tribunal, un Estado miembro no realiza cambios y continúa violando la legislación de la UE, la Comisión puede volver a derivar al Estado miembro al Tribunal. Primero, la Comisión puede emitir un “dictamen razonado” sobre los puntos específicos de la sentencia que el Estado no ha cumplido y, después, solicitar al Tribunal que imponga multas. A continuación, el Tribunal decidirá acerca de la imposición de sanciones pecuniarias, que pueden variar de una suma global a un pago diario en función de la gravedad de las violaciones, del período durante el cual la legislación de la UE no se ha cumplido y de la capacidad de pago del país. Como en el caso de Polonia, las multas pueden oscilar en torno a los EUR 100 000 diarios.

Las ONG de Hungría y de otros países de Europa acogieron con beneplácito las sentencias del TJUE y pidieron al gobierno de Hungría que derogara la ley de las ONG. En respuesta, el Primer Ministro Orbán aludió a la influencia que Soros y las “redes internacionales” ejercen sobre los tribunales internacionales al comentar la sentencia. El Ministro de Justicia también subrayó que el gobierno seguiría insistiendo en la transparencia de la financiación de las ONG y encontraría los medios necesarios para alcanzar ese objetivo.

Sorprendentemente, a pesar de la decisión de destacadas organizaciones de derechos humanos de no registrarse como “organizaciones con financiación extranjera”, la fiscalía húngara no ha abierto, hasta la fecha, ninguna investigación. Sin embargo, varias ONG han informado que se les ha rechazado la posibilidad de recibir financiación de la UE por no haber cumplido con la ley de las ONG. En septiembre de 2020, por ejemplo, la Tempus Public Foundation, establecida por el gobierno de Hungría para distribuir fondos internacionales, incluidos los fondos Erasmus+, rechazó varias solicitudes de subvención de ONG porque no cumplían el requisito de autoidentificarse como organización financiada con fondos extranjeros. Mientras tanto, la Comisión Europea ha enviado dos cartas al gobierno de Hungría, la última el 29 de octubre de 2020, instándolo a informarle sobre las medidas adoptadas. Después de más de seis meses, en febrero 2021, la Comisión Europea envió una carta formal al gobierno húngaro, lo cual abre el diálogo formal que pudiera llevar a que el caso sea nuevamente derivado al TJUE.

Cuestiones que deben considerarse para un cumplimiento efectivo

Las multas que el TJUE puede imponer le otorgan más fuerza que muchos otros tribunales regionales que dependen de una autoridad sancionadora más limitada, de la buena voluntad y de la presión diplomática para garantizar el cumplimiento de las sentencias. Sin embargo, esto no es garantía de éxito: a pesar de la amenaza con sanciones económicas, el gobierno de Hungría sigue siendo muy reacio a acatar las sentencias del Tribunal. Los plazos prolongados son un desafío adicional. Como se ha señalado, sin un procedimiento acelerado o medidas provisionales, se tardó más de tres años en llegar a una sentencia y, seis meses después de la sentencia, el caso todavía no ha sido devuelto al TJUE para la imposición de sanciones. Mientras tanto, la [Comisión ha pedido](#) al gobierno húngaro que “comparta el proyecto de modificaciones de la ley existente y proporcione un cronograma claro de cuándo se adoptarán las modificaciones legales necesarias”.

Todo esto plantea cuatro cuestiones clave tanto para estos dos casos como para otros casos futuros relativos a derechos. La primera se refiere a lo que constituye el cumplimiento de una sentencia. En el contexto del caso húngaro, debería ser relativamente sencillo, ya que se ha determinado que una ley viola la legislación de la UE. Mientras la legislación persista, la violación continuará vigente. No obstante, pueden surgir dudas si la legislación solo se deroga parcialmente o se adapta de alguna manera. ¿Son suficientes esas modificaciones para garantizar el cumplimiento? ¿Parece que se cumplen pero, en la práctica, persistirán las violaciones? En otros casos, una solución legislativa puede ser insuficiente y será necesario analizar más detenidamente cómo funciona el cumplimiento en la práctica y sobre el terreno.

Esto conduce a la segunda y tercera cuestión sobre cómo deben ser las sentencias prescriptivas y el tema de la documentación. La experiencia y las investigaciones de otros tribunales demuestran que, cuanto más precisa es la dirección que se da a una sentencia, más posibilidades hay de un cumplimiento efectivo (consulte, por ejemplo, [Murray y Sandoval](#)). Los jueces del TJUE no especificaron que la ley de las ONG debía derogarse, a pesar de que esta es la conclusión obvia y la única solución para reparar las violaciones.

Las cuestiones relativas al cumplimiento de las sentencias en la práctica plantean entonces el dilema de la documentación y el monitoreo. ¿Quién evalúa si el cumplimiento es eficaz y cómo puede, eventualmente, cuantificarse esta eficacia? La Comisión está bien situada para comparar las enmiendas legislativas, pero tiene una capacidad muy limitada para llevar a cabo el monitoreo en la práctica. Si, por ejemplo, la Comisión necesita información sobre cómo las escuelas están poniendo en práctica la legislación o cómo se está garantizando la independencia de la selección judicial, a menudo depende de organizaciones de la sociedad civil para proporcionar información, y recopilar datos para presentarlos a la Comisión. En algunos casos (por ejemplo, sobre la calidad del aire), la Comisión desempeña una función de monitoreo más activa, pero en la actualidad, para los casos de derechos humanos, no existe un sistema para contratar este tipo de monitoreo o proporcionar orientación sobre el tipo de información que se requiere. ¿Existen casos en que se necesita un cierto nivel de información estadística y, en caso de que así sea, cuál es la envergadura de las muestras necesarias? Del mismo modo, ¿qué forma debe adoptar el testimonio de los testigos y cómo debe tratar la Comisión la información confidencial?

La última cuestión se refiere al papel de los diferentes actores. En el ámbito de los derechos humanos, la Comisión se basa generalmente en la sociedad civil para proporcionar información sobre violaciones de los derechos humanos en la práctica. Más allá del

procedimiento de denuncia estándar, abierto a cualquier ciudadano para que informe de una presunta violación de la legislación de la UE, la sociedad civil no desempeña ningún otro papel formal en el proceso de infracción y todos los documentos son confidenciales. Por lo tanto, es difícil para quienes no pertenecen a la Comisión acceder a la información, comprender la fase en que se encuentran los procedimientos y saber cómo proporcionar la información más pertinente y específica. A partir de la experiencia de otros tribunales regionales, la Comisión podría celebrar una reunión informativa oficial con organizaciones de la sociedad civil y la institución nacional de derechos humanos pertinente para comprender el alcance del cumplimiento y de los problemas correspondientes. Dichas reuniones informativas deberían permitir a la Comisión solicitar información adicional y específica para ayudar a informar y complementar la información proporcionada por el gobierno.

Los próximos meses serán decisivos para determinar si el gobierno de Hungría tomará las medidas adecuadas para cumplir estas sentencias y, si no lo hace, cuáles serían los próximos pasos de la Comisión y el TJUE. En términos más generales, también brindarán lecciones fundamentales para futuros argumentos de derechos presentados ante el Tribunal y para la manera de configurar las acciones de todos los actores implicados, así como de los afectados, con el fin de garantizar un cumplimiento efectivo y oportuno.

***Márta Pardavi* es copresidenta del Hungarian Helsinki Committee, una organización líder en derechos humanos con sede en Budapest. Actualmente es Becaria de Líderes de Políticas en la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo de Florencia.**

***Kersty McCourt* es una abogada y profesional de los derechos humanos especializada en temas del estado de derecho, el acceso a la justicia y el espacio cívico; también es profesora visitante en el Campus Global de Derechos Humanos y en la Universidad de Roehampton.**