

EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE SUS TRIBUNALES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

THE INTERNATIONAL LEGAL SYSTEM IN THE FACE OF NON- COMPLIANCE WITH THE DECISIONS OF ITS COURTS: A COMPARATIVE ANALYSIS

JAUME FERRER LLORET*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. III. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. V. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Como consecuencia del carácter esencialmente descentralizado del ordenamiento internacional, el cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales se hace efectivo gracias al acuerdo y la colaboración de los Estados partes en la controversia sometida a la competencia del órgano jurisdiccional. Si bien, en el Derecho internacional contemporáneo se han producido desarrollos jurídicos e institucionales dirigidos a garantizar el cumplimiento de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, y a que, en última instancia, se haga efectivo el principio del Estado de derecho en el plano internacional. En este trabajo se estudian tales desarrollos con relación a tres tribunales: la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aún con todas las dificultades que afectan al cumplimiento de sus decisiones —siempre en el contexto de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado—, se debe reconocer que estos tres tribunales llevan a cabo una labor muy encomiable a la hora de defender la propia existencia del Derecho internacional; es decir, que está en vigor un sistema de normas jurídicas internacionales acordadas por los Estados y que deben ser respetadas por ellos, por supuesto también cuando son interpretadas y aplicadas en un caso concreto por un órgano jurisdiccional.

ABSTRACT: As a result of the essentially decentralised nature of the international legal system, compliance with the decisions of international courts is achieved through the agreement and cooperation of the States parties to the dispute brought before the court. However, in the contemporary international legal system, there have been legal and institutional developments aimed at ensuring compliance with the decisions of courts and tribunals and, ultimately, at enforcing the principle of the rule of law at the international level. This paper examines these developments in relation to three courts: the International Court of Justice, the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. Despite all the difficulties affecting the enforcement of

Fecha de recepción del trabajo: 4 de octubre de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 21 de octubre de 2025.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante (jaume.ferrer@ua.es). Este trabajo forma parte de las actividades de investigación desarrolladas en el marco del Centro de Excelencia Jean Monnet “The European Neighbourhood Policy—Promoting the EU Values” (ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH. Project: 101126435—ENP-PEUV); y del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades “Las empresas transnacionales y la debida diligencia en materia de derechos humanos y medio ambiente: la normativa de la Unión Europea y su cumplimiento por España” (PID2023-149643NB-I00). Todas las direcciones de internet que se citan a continuación, han sido consultadas por última vez el 30 de septiembre de 2025. El autor agradece las observaciones que los evaluadores llevaron a cabo sobre este trabajo.

their decisions —always in the context of a fundamentally decentralised legal system—, it must be recognised that these three courts carry out highly commendable work in defending the very existence of the international legal order; that is, that there is a system of international legal norms agreed upon by States and which must be respected by them, including, of course, when they are interpreted and applied in a specific case by a court.

PALABRAS CLAVE: tribunales internacionales, Corte Internacional de Justicia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cumplimiento de las sentencias, cumplimiento de las medidas provisionales, Estado de derecho en el ámbito internacional.

KEYWORDS: international courts, International Court of Justice, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, enforcement of judgments, enforcement of provisional measures, rule of law in the international sphere.

I. INTRODUCCIÓN

Entre los aspectos más relevantes que presenta la evolución del ordenamiento internacional contemporáneo posterior a la Segunda Guerra Mundial, merece ser destacada la creación de un cierto número de tribunales internacionales, en el contexto de la extraordinaria expansión *rationae materiae* que ha conocido el Derecho internacional (DI) durante estos últimos 80 años. De conformidad con uno de los principios estructurales de este ordenamiento, recogido en el art. 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas (NU): el principio del arreglo pacífico de las controversias internacionales; a su vez corolario del principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza (art. 2.4).

Aunque en una valoración un tanto exagerada se habla de la “proliferación” o de la “multiplicación” de tribunales, la realidad es que desarrollan su labor alrededor de una docena de órganos judiciales de naturaleza internacional, que han sido establecidos para resolver pacíficamente las controversias, o bien relativas a cualquier sector de normas del ordenamiento internacional, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), o bien que versen sobre algún determinado sector de normas, como es el caso del Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM), la Corte Penal Internacional (CPI) o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), entre otros. Además, el recurso al arbitraje internacional ha conocido de un importante auge en las últimas décadas, como se pone de manifiesto sobre todo por lo que se refiere a los arbitrajes que interpretan y aplican la normativa internacional sobre promoción y protección de las inversiones extranjeras¹.

Como consecuencia del carácter esencialmente descentralizado del ordenamiento internacional, los tribunales internacionales han sido creados por acuerdo de los Estados, concretado mediante el correspondiente tratado del que son partes o a través del acto normativo adoptado por el órgano de la organización internacional (OI) de la que son miembros en virtud de su

1 Véanse para este párr. y el siguiente: Abalde, 2016: 76 y ss., en las que ofrece un listado de órganos jurisdiccionales internacionales, algunos de ellos no muy citados en los manuales de la disciplina publicados en España, como la Corte de Justicia de la Comunidad Económica del África Occidental, la Corte de Justicia del Caribe (<https://ccj.org/>) o la Corte Permanente de Revisión del MERCOSUR (<https://www.tpmercosur.org/es/>); Pellet, 2021: pp. 288-294, y p. 289 en la que en un tono irónico hace referencia a dicha “proliferación”, como si se tratara de una plaga de ratas o de una epidemia causada por un microbio que se reproduce y se propaga masivamente; Treves, 2018: 304 y ss. y 374-377.

tratado constitutivo. En esta normativa, además de regularse la composición, la financiación y el funcionamiento del órgano jurisdiccional, se prevén las condiciones que son exigibles para que cada tribunal ejerza su competencia sobre aquellas controversias que los Estados han decidido someterles, en aplicación del principio de la libre elección de medios de solución de controversias.

En esta misma dirección, el cumplimiento de las decisiones de los tribunales por lo general se hace efectivo gracias al acuerdo y la colaboración de las autoridades de los Estados partes en la controversia, que deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para llevar a buen término lo dispuesto por el órgano jurisdiccional. Con relación al cumplimiento de las decisiones de los tribunales son de aplicación, por una parte, el principio de la buena fe, como principio estructural del ordenamiento internacional, y, por otra, el principio de la libre elección de los medios o vías para el cumplimiento de tales decisiones, aunque siempre dentro del margen de apreciación que permita el órgano jurisdiccional (Ben Mansour, 2011: 569-571). De hecho, es bastante frecuente que las decisiones de los tribunales sean cumplidas, porque como se ha dicho con relación a la ejecución de las sentencias de la CIJ, “la corrélation entre le principe que la Cour n’a de compétence pour trancher un litige que lorsque les Etats parties au différend consentent à sa juridiction et la bonne application spontanée des arrêts est manifeste” (Kolb, 2021: 626)². Pero no siempre es así. Como se comprobará en los siguientes epígrafes, durante las últimas décadas se pueden citar algunas decisiones de tribunales internacionales que han sido incumplidas. En opinión de un buen conocedor de la jurisprudencia,

Pour spectaculaire qu’elle soit, cette tendance à la juridictionnalisation du droit international n’en reste pas moins limitée et elle ne s’accompagne d’aucun progrès dans l’adoption de mesures assurant l’exécution effective des décisions des cours et des tribunaux internationaux. On assiste, au contraire, à une certaine régression dans ce domaine comme le montrent certains refus spectaculaires de mise en oeuvre d’arrêts ou de sentences arbitrales (Pellet, 2021: 293)³.

2 Y pp. 622-623, en las que el autor mantiene que “le degré auquel un ordre juridique remplit adéquatement les fonctions sociales qui lui sont imparties se mesure tout d’abord à l’assonance spontanée des conduites tenues avec celles requises par la norme. Or, de ce point de vue, le droit international est un droit situé dans le spectre d’une haute efficacité. Il compense ainsi jusqu’à un certain point ses faiblesses dans l’exécution forcée”; y pp. 617 y ss. en las que da cuenta de una serie de “errores de perspectiva” que se suelen cometer, sobre todo en los medios de comunicación, a la hora de valorar la efectividad del DI; entre otros, advierte que se menosprecia el factor temporal, en el sentido de que a medio y largo plazo se cumplen las normas de DI, como así se evidencia en los casos de la anexión de los países bálticos por la Unión Soviética o de los regímenes de segregación racial en Namibia y África del Sur; asimismo, añade que la Sentencia de la CIJ en el *Caso del Estrecho de Corfú* dictada en 1949 (fondo) (*ICJ Reports*, 1949), finalmente se ejecutó mediante un acuerdo entre Reino Unido y Albania alcanzado en 1992, con el que el Reino Unido se quedó una parte del oro monetario albanés para satisfacer la indemnización decidida por la CIJ en su citada Sentencia (*BYIL*, vol. 63, 1992, p. 781): pp. 419-420.

3 Y pp. 49-52 en las que menciona varios ejemplos de incumplimientos de decisiones de tribunales internacionales: China ha incumplido el laudo arbitral en el asunto del *Mar de China Meridional* de 12 de julio de 2016; la Federación de Rusia ha incumplido el laudo de 14 de agosto de 2015 en el asunto *Arctic Sunrise*; Turquía y la Federación de Rusia han incumplido un buen número de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), por ejemplo los casos *Kavala* y *Yukos*, a los que se hará referencia en el epígrafe III de este trabajo.

La problemática jurídica relativa al cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales constituye una temática de indudable importancia, en el contexto de la naturaleza y características propias del DI, como ordenamiento jurídico esencialmente descentralizado. Con carácter general, con relación al cumplimiento de las decisiones de los tribunales está en juego la vigencia del Estado de derecho en el ámbito internacional; en otros términos, se pone a prueba la efectividad de este ordenamiento jurídico, al menos por lo que se refiere a la interpretación y aplicación de sus normas en los asuntos que se someten ante un órgano jurisdiccional⁴.

En este sentido, con la labor de los órganos jurisdiccionales se culmina —o se debería culminar— la última etapa en los procesos de formación y aplicación de normas de este ordenamiento: después de un proceso de formación normativa basado en que se alcance el consenso entre los Estados y que cristaliza en la gran mayoría de los supuestos en normas consuetudinarias o convencionales —o en actos de los órganos de organizaciones internacionales (OOII)—, corresponde la interpretación y aplicación de estas normas en un caso concreto a los tribunales que también han sido creados por acuerdo de los Estados. Finalmente, siempre en el contexto de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado, asimismo los Estados son los responsables de hacer efectivas las decisiones de los tribunales a través de los medios de que dispongan en sus ordenamientos internos, y, por ende, dar cumplimiento a las normas del DI según han sido interpretadas y aplicadas en el caso concreto por el órgano jurisdiccional.

Si bien, la relativa proliferación de tribunales que presenta el DI contemporáneo, ha ido acompañada de desarrollos jurídicos e institucionales dirigidos a asegurar el cumplimiento de sus decisiones. En las siguientes páginas se ofrece el análisis de las respuestas que ofrece el ordenamiento internacional en este ámbito, como ya se ha insistido, de fundamental importancia para el respeto de las normas de este ordenamiento y, en última instancia, para la vigencia del Estado de derecho en el plano internacional. El objeto de estudio se centra en tres tribunales. En primer lugar, se estudia la práctica relativa al cumplimiento de las decisiones de la CIJ (II). A continuación, se dedica un epígrafe al TEDH (III). Para seguir con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJ) (IV). El estudio *de lege data* y la valoración *de lege ferenda* de los mencionados desarrollos jurídicos e institucionales, permitirá un análisis comparativo con relación a los tres tribunales, desde la óptica de los intereses que debería defender España en su política exterior jurídica, como Estado miembro de las tres OOII en cuyo seno se han creado y llevan a cabo su función jurisdiccional (V).

En efecto, la selección de estos tres tribunales se debe a que ejercen su labor en el marco de sus tres respectivas OOII, y estas son muy representativas de los desarrollos a los que se ha hecho referencia en la estructura institucional del ordenamiento internacional: la CIJ, como órgano principal judicial de NU; el TEDH en el Consejo de Europa; y el TJ en la Unión Europea (UE).

4 Se han elaborado estudios con los que se ofrecen diversos criterios para valorar la efectividad de la actuación de los tribunales internacionales. Entre otros, Shany, 2014: 117 y ss., considera que el cumplimiento de las decisiones dictadas por los tribunales internacionales por los Estados partes en la controversia, no debe ser el único factor a la hora de considerar la efectividad de la labor que desarrollan; entre otros, tiene en cuenta la influencia que pueden desplegar las decisiones de los tribunales internacionales, tanto para las partes en la controversia, como para terceros Estados no partes en la controversia y en general para todos los aplicadores del DI (OOII, otros tribunales internacionales o internos...), tras haber interpretado y aplicado el derecho en vigor en un determinado caso.

Se trata de tres OOII que presentan diferencias muy evidentes, por lo que se refiere a sus Estados miembros, alcance de las competencias que los Estados miembros les han transferido, estructura orgánica, financiación... No obstante, como se va a demostrar a continuación, para el efectivo cumplimiento de las decisiones de estos tres tribunales, como común denominador resulta necesario el acuerdo y la colaboración de las autoridades del Estado miembro concernido por tales decisiones, siempre en el contexto de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado. La cuestión, claro está, es qué ocurre si las autoridades del Estado no están de acuerdo y no colaboran, y por tanto la decisión del órgano jurisdiccional no se cumple; en las siguientes páginas se van a estudiar las respuestas que ofrece el ordenamiento internacional en este último supuesto.

Antes, conviene aclarar que lo largo de este trabajo se habla de “decisiones” de los tribunales internacionales para hacer referencia tanto a las sentencias con las que se cierra un caso, como a las providencias/órdenes con las que se adoptan medidas provisionales/cautelares. Como se va a poner de manifiesto en las siguientes páginas, en ambos supuestos se trata de decisiones vinculantes para los Estados a los que van dirigidas y que, por consiguiente, son de obligado cumplimiento por estos Estados. Por lo demás, no hace falta insistir sobre la relevancia que presenta el cumplimiento de las medidas provisionales/cautelares para la solución de la controversia que se somete al órgano jurisdiccional, como se hará evidente al hilo del estudio de la práctica de los tres mencionados tribunales.

II. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

1. Las sentencias y las medidas provisionales son obligatorias

La CIJ es uno de los seis órganos principales de NU y su órgano judicial principal (art. 92 Carta NU). Es el único tribunal internacional con competencia potencialmente general y universal para resolver cualquier controversia que surja entre los 193 Estados miembros de NU. La CIJ se constituye como un tribunal de primera y única instancia; como consecuencia, a los casos sobre los que dicta sentencia, se aplica el principio de la *res judicata* (cosa juzgada). Como se prevé en el art. 59 del Estatuto de la CIJ —que como es sabido forma parte integrante de la Carta de NU—, las sentencias que dicta son obligatorias para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido. Según el art. 60 del Estatuto, “El fallo será definitivo e inapelable...”, a salvo los recursos de interpretación (art. 60) y de revisión (art. 61)⁵. Con relación al recurso de revisión, en este último precepto se establece que “antes de iniciar el proceso de revisión la Corte podrá exigir que se cumpla lo dispuesto por el fallo”; hasta la fecha, no ha prosperado ningún recurso de revisión ante la Corte de La Haya⁶.

5 Por su parte, el art. 94.2 del Reglamento de la CIJ preceptúa que: “The judgment shall be read at a public sitting of the Court. The Court may decide, for health, security or other compelling reasons, that the judgment shall be read at a sitting of the Court accessible to the parties and the public by video link. *The judgment shall become binding on the parties on the day of the Reading*” (cursiva añadida): <https://www.icj-cij.org/rules>.

6 Véase, entre otras, *Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)*, Sentencia de 26 de febrero de 2007, ICJ Reports, 2007,

Para que la CIJ pueda resolver una controversia entre dos o más Estados, estos deben aceptar su competencia⁷. Entre otras vías, mediante la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria prevista en el art. 36.2 de su Estatuto, realizando una declaración general de aceptación de la competencia de la CIJ, condicionada al cumplimiento del principio de reciprocidad. A fecha de hoy, un total de 74 Estados han formulado esta declaración, entre los que solo se cuenta uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; se trata del Reino Unido, cuya declaración incluye un buen número de excepciones a la competencia de la CIJ⁸.

Asimismo, para que las decisiones de la CIJ sean cumplidas por los Estados partes en la controversia se necesita que, de conformidad con el principio estructural de la buena fe, estén de acuerdo en su ejecución. Los estudios sobre este tema, ponen de manifiesto que un elevado porcentaje de las decisiones de la CIJ son cumplidas por los Estados partes en la controversia⁹.

párrs. 115-116: “That principle [of res judicata] signifies that the decisions of the Court are not only binding on the parties, but are final, in the sense that they cannot be reopened by the parties as regards the issues that have been determined, save by procedures, of an exceptional nature, specially laid down for that purpose”.

7 Como, por ejemplo, la CIJ ha reiterado recientemente y por enésima vez en la Providencia de 5 de mayo de 2025, en el *Caso relativo a la aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio en Sudán (Sudán c. Emiratos Árabes Unidos)*, *ICJ Reports*, 2025, adoptada por nueve votos contra siete, con la que la CIJ rechaza la solicitud de medidas provisionales presentada por Sudán por carecer *prima facie* de competencia sobre esta controversia teniendo en cuenta la reserva formulada por el Estado demandado al art. IX de la Convención de 1948. Además, también de conformidad con la mencionada reserva, decide suprimir este asunto de la lista de asuntos pendientes, al considerar que “... it has jurisdiction in respect of States only to the extent that they have consented thereto. When a compromissory clause in a treaty provides for the Court’s jurisdiction, that jurisdiction exists only in respect of the parties to the treaty who are bound by that clause and within the limits set out in the clause”: párr. 28; según la CIJ, “..., in light of the reservation made by the UAE to the compromissory clause contained in Article IX of the Genocide Convention and in the absence of any other basis of jurisdiction, the Court manifestly lacks jurisdiction to entertain Sudan’s Application. In a system of consensual jurisdiction, to maintain on the General List a case upon which it appears certain that the Court will not be able to adjudicate on the merits would no contribute to the sound administration of Justice”: párr. 35. En su Opinión disidente, los jueces Bhandari, Charlesworth, Gómez Robledo, Cleveland, Tladi y Symma, entre otras cuestiones que justifican su voto en contra, consideran que “by removing the case from the General List..., the Court has barred Sudan from having any opportunity to further develop its factual and legal claims on the scope and interpretation of its reservation as well as the validity of that reservation, and for the UAE to respond to those arguments”. Sobre este tema, véase, *inter alia*, Thouvenin, 2023: 159-182 y bibliografía y jurisprudencia que cita.

8 <https://www.icj-cij.org/declarations/gb>. Las grandes potencias en bastantes ocasiones han rechazado la resolución de controversias ante la CIJ, sobre todo cuando esta ha dictado una sentencia desfavorable para sus intereses. En 1974 Francia retiró su declaración de aceptación de la competencia de la CIJ de conformidad con el citado art. 36.2, tras las Sentencias dictadas en ese mismo año en respuesta a las demandas presentadas por Australia y Nueva Zelandia, en el *Caso relativo a los ensayos nucleares*, *ICJ Reports*, 1974; y en 1985 Estados Unidos hizo lo propio después de la Sentencia sobre jurisdicción en el *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, *ICJ Reports*, 1984; además, años más tarde, en 2012, Estados Unidos se retiró del Protocolo Opcional a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, como respuesta a las sentencias dictadas por la CIJ en los *Casos Lagrand y Avena*, a los que a continuación se hará referencia. Por su parte, ni la Federación de Rusia ni China han formulado jamás la mencionada declaración: Treves, 2018: 332-334.

9 Más en concreto, según Charney, 1987: 288 y ss., entre los años 1946 a 1987 se cumplieron el 80% de las sentencias dictadas por la CIJ. Según Paulson, 2004: 434-461, entre 1987 y 2004 se cumplieron el 60%

Aunque se dan algunos supuestos bastante conocidos de incumplimientos, como la sentencia de la CIJ de 1986 en el *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*¹⁰; o las providencias de 1999 y de 2003, con las que la Corte indica medidas provisionales en los casos *LaGrand* y *Avena*, a los que se hace referencia a continuación, y con las que de forma infructuosa solicitó a Estados Unidos que no ejecutara la pena de muerte contra nacionales de Alemania y México, respectivamente¹¹.

Más recientemente, es público y notorio que tanto Israel como la Federación de Rusia han incumplido las medidas provisionales indicadas por la CIJ con relación a las demandas presentadas contra estos dos Estados, por Sudáfrica y Ucrania, respectivamente, por vulnerar la Convención para la Prevención y la Sanción del Crimen de Genocidio, de 1948, en sendos casos que se citan en las siguientes páginas. Como ya se ha avanzado en el epígrafe I, entre las decisiones que puede adoptar la CIJ, además de las sentencias con las que resuelve definitivamente la controversia que se le ha sometido, se encuentra la adopción de las medidas provisionales previstas en el art. 41.1 de su Estatuto, que la Corte puede indicar “para resguardar los derechos de cada una de las partes”. Tales medidas, deben ser notificadas “inmediatamente” tanto a las partes como al Consejo de Seguridad (art. 41.2).

En su jurisprudencia la CIJ mantiene, sobre todo a partir de la Sentencia de 2001 en el *Caso LaGrand*, que las medidas provisionales son de obligado cumplimiento para las partes en la controversia¹². A pesar de que en el tenor literal de los dos apartados del art. 94 de la Carta de NU, se distingue entre las decisiones —apartado 1— y los fallos —apartado 2— de la CIJ, a los efectos de la posible intervención del Consejo de Seguridad respecto del cumplimiento de estos últimos, como a continuación se volverá a poner de manifiesto¹³. La CIJ ha indicado

de las sentencias dictadas por la CIJ. Más recientemente, para una valoración positiva del nivel de cumplimiento de las sentencias de la CIJ, véanse Cataldi, 2016: 289 y ss.; Couvreur, 2016, 264-265; Ginsburt, 2023, 127-129.

- 10 *ICJ Reports*, 1986. Si bien, en 1990 el nuevo Gobierno de Nicaragua liderado por Violeta Chamorro renunció a todas las pretensiones de su país con relación a la ejecución de la sentencia de 1986.
- 11 Sobre las vicisitudes posteriores relativas al cumplimiento de las sentencias de la CIJ en el plano interno estadounidense en casos similares a los que dieron lugar a las dos citadas sentencias, véase Cataldi, 2016: 309-326.
- 12 Según la CIJ, “The object and purpose of the Statute is to enable the Court to fulfil the functions provided for therein, and, in particular, the basic function of judicial settlement of international disputes by binding decisions in accordance with Article 59 of the Statute. The context in which Article 41 has to be seen within the Statute is to prevent the Court from being hampered in the exercise of its functions because the respective rights of the parties to a dispute before the Court are not preserved. It follows from the object and purpose of the Statute, as well as from the terms of Article 41 when read in their context, that the power to indicate provisional measures entails that such measures should be binding, inasmuch as the power in question is based on the necessity, when the circumstances call for it, to safeguard, and to avoid prejudice to, the rights of the parties as determined by the final judgment of the Court. The contention that provisional measures indicated under Article 41 might not be binding should be contrary to the object and purpose of that Article”: *Caso LaGrand (Alemania c. Estados Unidos)*, Sentencia de la CIJ de 27 de junio de 2001, *ICJ Reports*, 2001, párrs. 98-108, cita en párr. 102.
- 13 Según la CIJ, “The question arises as to the meaning to be attributed to the words “the decision of the International Court of Justice” in paragraph 1 of this Article. This wording could be understood as referring not merely to the Court’s judgments but to any decision rendered by it, thus including orders indicating

medidas provisionales en un buen número de casos; por lo que se refiere a las más recientes relativas a la violación grave de normas imperativas de DI general, se pueden citar las indicadas en los casos que enfrentan a *Gambia c. Myanmar*¹⁴, *Ucrania c. Federación de Rusia*¹⁵, *Sudáfrica c. Israel*¹⁶, y *Canadá y Países Bajos c. República Árabe Siria*¹⁷.

provisional measures. It could also be interpreted to mean only judgments rendered by the Court as provided in paragraph 2 of Article 94. In this regard, the fact that in Articles 56 to 60 of the Court's Statute both the word "decision" and the word "judgment" are used does little to clarify the matter. Under the first interpretation of paragraph 1 of Article 94, the text of the paragraph would confirm the binding nature of provisional measures; whereas the second interpretation would in no way preclude their being accorded binding force under Article 41 of the Statute. The Court accordingly concludes that Article 94 of the Charter does not prevent orders made under Article 41 from having a binding character": *Caso LaGrand (Alemania c. Estados Unidos)*, Sentencia de 27 de junio de 2001, *ICJ Reports*, 2001, párr. 108.

- 14 *Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Gambia c. Myanmar)*, medidas provisionales, Providencia de 23 de enero de 2020, *ICJ Reports*, 2020. Según la CIJ, Myanmar debe adoptar todas las medidas que estén a su alcance para prevenir la comisión de actos de genocidio prohibidos por la Convención de 1948 contra los miembros del grupo Rohingya en su territorio; y asegurar que su ejército y también cualquier grupo armado irregular que pueda estar bajo su dirección o apoyo, y cualquier organización o persona que está bajo su control, dirección o influencia, no cometa los actos prohibidos por la citada Convención; además, Myanmar, debe adoptar medidas efectivas para evitar la destrucción y preservar las evidencias relativas a las alegaciones de la comisión de actos prohibidos por la Convención de 1948.
- 15 *Alegaciones de genocidio en virtud de la Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio (Ucrania c. Federación de Rusia)*, medidas provisionales, Providencia de 16 de marzo de 2022, *ICJ Reports*, 2023. Según la CIJ, Rusia debe cesar inmediatamente las operaciones militares iniciadas en territorio de Ucrania el 24 de febrero; asimismo, Rusia debe asegurar que cualquier unidad armada, militar o irregular, o cualquier organización o persona, bajo su control o dirección, no lleve a cabo operaciones militares en territorio de Ucrania; además, tanto Rusia como Ucrania, se deben abstener de cualquier actuación que pueda agravar la controversia o hacer más difícil su solución.
- 16 *Aplicación de la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio en la Franja de Gaza (Sudáfrica c. Israel)*, Providencias de 26 de enero, 28 de marzo y 24 de mayo de 2024, *ICJ Reports*, 2024. Según la CIJ, entre otras medidas, Israel debe adoptar todas las medidas que estén a su alcance para prevenir la comisión de actos de genocidio contra los palestinos en Gaza; debe asegurar que su ejército no comete tales actos en la Franja de Gaza; debe asegurar que se preste asistencia humanitaria en la Franja de Gaza...; y en la Providencia de 24 de mayo la CIJ mantiene que Israel debe "immediately halt its military offensive, and any other action in the Rafah Governate, which may inflict on the Palestinian group in Gaza conditions of life that could bring about its physical destruction in whole or in part", después de haber reafirmado por enésima vez que "... its orders on provisional measures under Article 41 of the Statute have binding effect and thus create international legal obligations for any party to whom the provisional measures are addressed": párr. 54. De conformidad con el art. 63 del Estatuto de la CIJ, España ha intervenido en este procedimiento contencioso, para defender con carácter general que la CIJ es competente para determinar si Israel está incumpliendo sus obligaciones de prevenir y sancionar los actos de genocidio contra los palestinos y algo más en concreto para defender que Israel debe cumplir las medidas provisionales ordenadas por la CIJ: véase Fajardo, 2025, 266 y ss.
- 17 *Aplicación de la Convención contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Canadá y Países Bajos c. República Árabe Siria)*, Providencia de 16 de noviembre de 2023, *ICJ Reports*, 2023. Según la CIJ, Siria debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir los actos prohibidos por la citada Convención de 1984, y también para asegurar que sus oficiales y cualquier persona que está sujeta a su control, dirección o influencia no cometa tales actos; además, Siria debe adoptar medidas efectivas para que no se destruyan y se preserven cualesquiera evidencias relativas a los actos prohibidos por la Convención de 1984.

La finalidad de las medidas provisionales es garantizar que la sentencia sobre el fondo que en su caso se dicte, pueda ser ejecutada; por ello, el cumplimiento de las medidas provisionales es de fundamental importancia, porque a su vez puede repercutir directamente en el cumplimiento de la sentencia que se dicte tras varios años de procedimiento judicial ante la CIJ¹⁸. En los cuatro casos que se han citado, la adopción de medidas provisionales tiene como objetivo, fundamentalmente, prevenir que se causen daños irreparables, como son las vulneraciones del derecho a la vida o a la integridad física y psíquica, ya sea en un contexto más general como es el relativo a la prevención de actos de genocidio, ya sea con relación a la prohibición de los actos de tortura. Pero en los cuatro casos mencionados las medidas provisionales no han sido cumplidas, como es bien conocido en los casos que enfrentan a *Ucrania c. Federación de Rusia*, y a *Sudáfrica c. Israel*¹⁹.

Más en particular, con relación al primero y al tercero de los casos citados (*Gambia c. Myanmar*, y *Sudáfrica c. Israel*), la CIJ mantiene que los Estados a los que van dirigidas las medidas provisionales deben presentar, en un determinado plazo, un informe a la Corte sobre su cumplimiento. No se tiene noticia de que los informes se hayan presentado, ni tampoco de que la CIJ haya dado alguna respuesta ante su falta de presentación²⁰. A este respecto, el 21 de diciembre de 2020 la CIJ adoptó un nuevo art. 11 de la Resolución relativa a la Práctica Judicial Interna de la Corte de 1976, en el que se prevé la creación de un comité *ad hoc* compuesto por tres jueces que asistirá a la Corte en el seguimiento de la ejecución de las medidas provisionales que haya indicado. Este comité examinará la información suministrada por las partes, que puede ser solicitada por la CIJ de conformidad con el art. 78 de su Reglamento; e informará a la Corte y podrá recomendar posibles opciones al respecto; según el citado art. 11, “any decision in this respect shall be taken by the Court”²¹. Aunque no se concreta qué tipo de decisiones puede adoptar la CIJ y hasta la fecha no existe práctica al respecto.

18 Sobre las condiciones que en general aplican los tribunales internacionales para adoptar medidas provisionales, véanse Kolb, 2023: 192 y ss., en las que analiza las cuatro condiciones que deben darse para que la CIJ dicte medidas provisionales: a) competencia *prima facie* y admisibilidad *prima facie*; b) existencia de un vínculo entre las medidas solicitadas y los derechos que fundamentan la demanda principal; c) plausibilidad de los derechos que fundamentan las medidas solicitadas; y d) el riesgo de que se produzca un perjuicio irreparable para la posición jurídica del demandante y que sea urgente para evitar tal riesgo la adopción de las medidas provisionales; Le Floch, 2021: 19-45; Miles, 2017: 86 y ss., y 247 y ss. Véase también, la Resolución adoptada por el Institut de Droit International, en su sesión de Hyderabad, de 8 de septiembre de 2017, “Provisional Measures”, en *Annuaire de l’Institut de Droit International*, vol. 78, 2017, p. 129.

19 Se confirma que “The joint will of States to have their dispute settled by the judiciary of the Peace Palace normally covers all the procedural states of the case...”, incluido el cumplimiento de las medidas provisionales; pero “if the case is submitted to the ICJ unilaterally, on the basis of a compromissory clause or a declaration recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory, and the other party contests the existence of jurisdiction *in concreto*, the consequence is often that the State addressed by the interim measure does not execute it or does so only partially. This happened in various cases such as the Theran hostages case, Bosnia-Herzegovina v. Serbia-Montenegro case, LaGrand Case”: Kovács, 2021: 165-166.

20 En el primero de los cuatro casos citados, la CIJ decide por unanimidad que Myanmar debe presentar dicho informe en el plazo de cuatro meses, y con posterioridad cada seis meses hasta que la decisión final sobre este caso sea adoptada por la Corte. En el tercero, en cada una de las tres providencias sobre medidas provisionales, la Corte decide que Israel debe presentar, en el plazo de un mes desde la adopción de cada una de ellas, un informe sobre el cumplimiento de las mismas.

21 <https://www.icj-cij.org/node/105971>.

2. La inédita competencia del Consejo de Seguridad y el posible recurso a medidas descentralizadas

Al igual que sucede con otros tribunales internacionales (TIDM...), la CIJ carece por sí misma de poderes coercitivos para hacer cumplir sus decisiones. El Estatuto de la CIJ no incluye ninguna previsión respecto de la ejecución de las sentencias que dicte este tribunal, ni tampoco respecto de las medidas provisionales que pueda indicar. Como se ha dicho, “compliance falls within the ‘post-jurisdictional’ phase: by definition, it falls, as such, outside the scope of the court” (Couvreur, 2016: 73, y 74 y ss.). Por tanto, la CIJ no es competente para supervisar el cumplimiento de sus decisiones; aunque de forma excepcional se puede ocupar de cuestiones jurídicas relativas al cumplimiento de una de sus sentencias, cuando tales cuestiones formen parte de la materia sobre la que versa una nueva controversia sometida a su competencia²².

Por consiguiente, el cumplimiento de las decisiones de la CIJ corresponde a los Estados partes en la controversia, como ya se ha insistido de conformidad con el principio de buena fe. Si bien, el art. 94 de la Carta de NU incluye dos apartados a este respecto. Por una parte, el primer párrafo preceptúa el carácter vinculante de las decisiones de la CIJ para los Estados que sean parte en el litigio²³. La Asamblea General de NU ha aprobado varias resoluciones con las que confirma el carácter vinculante de las decisiones de la CIJ. Por ejemplo, en la Resolución adoptada en 2012 y titulada “Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de derecho en los planos nacional e internacional”, se reafirma “la obligación que tienen todos los Estados de cumplir las decisiones de la CIJ en las causas en que son parte”²⁴.

Por otra, el segundo párrafo del art. 94 contempla el supuesto en el que un Estado parte en el litigio, no cumple las obligaciones que le imponga el fallo de la Corte. En ese supuesto, el otro Estado parte en el litigio podrá “recurrir” al Consejo de Seguridad, y este órgano podrá “hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo”.

Se puede discutir sobre si el art. 94.2 de la Carta prevé un poder específico del Consejo de Seguridad relativo al cumplimiento de las sentencias de la CIJ, o si esta disposición no deja de ser una manifestación más de los poderes que en general la Carta atribuye al Consejo de Seguridad. Por un lado, se puede considerar que con la inclusión de esta disposición en el Capítulo XIV de la Carta, dedicado a la CIJ, los Estados que redactaron la Carta pretendían establecer un mecanismo *ad hoc* para asegurar el cumplimiento de las sentencias de la CIJ, *cuya aplicación no se condiciona a la previa constatación de que exista una amenaza a la paz*,

22 Como así fue planteado por Nicaragua en su demanda presentada en 2013, en la que solicitaba que la CIJ declarara que Colombia había vulnerado sus derechos soberanos y de jurisdicción en la zona marítima que previamente la CIJ, en el *Caso de la controversia territorial y delimitación marítima (Nicaragua v. Colombia)*, Sentencia de 19 de noviembre de 2012, *ICJ Reports*, 2012, había determinado que correspondía a Nicaragua; por ello, este Estado solicitó a la CIJ que declarara que Colombia estaba vinculada por esa Sentencia de la CIJ y que debía respetar los derechos soberanos y de jurisdicción sobre tales espacios marinos: Demanda presentada por Nicaragua ante la Corte el 26 de noviembre de 2013, en el *Caso sobre las presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe (Nicaragua c. Colombia)*, que concluye con la Sentencia de 21 de abril de 2022, *ICJ Reports*, 2022.

23 Como también se confirma en los ya citados arts. 59 y 60 del Estatuto de la CIJ.

24 A/RES/67/1, 2012, párr. 31.

quebrantamiento a la paz o acto de agresión, como se prevé en el art. 39 para poder aplicar las medidas de los arts. 41 y 42; y siempre que lo solicite una de las partes en la controversia. Si bien, por otro, en el marco de los amplios poderes discrecionales de que dispone, nada impide que el Consejo de Seguridad determine de oficio, sin que sea necesario que una de las partes se lo solicite, que el incumplimiento de una sentencia de la CIJ constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, que justifique la aplicación de las medidas previstas en los Capítulos VI y VII de la Carta. En cualquier caso, de la redacción del citado art. 94.2 queda patente que su aplicación dependerá de que el Consejo de Seguridad así lo decida, “si lo considera necesario”, con absoluta discrecionalidad (Tanzi, 1995: 539-572)²⁵.

Tampoco se aclara en el art. 94.2 qué tipo de medidas puede adoptar el Consejo de Seguridad. De nuevo, dado el amplio margen de discrecionalidad que la Carta le otorga al Consejo de Seguridad, este podrá adoptar las medidas previstas en los Capítulos VI y VII de la Carta si considera que el incumplimiento de una sentencia de la CIJ constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Pero hasta la fecha el art. 94.2 no ha sido aplicado en ninguna ocasión por el Consejo de Seguridad y por ende no ha adoptado ninguna medida para asegurar el cumplimiento de las decisiones de la CIJ²⁶. Por ejemplo, Nicaragua solicitó su aplicación para hacer cumplir la sentencia de CIJ de 1986 en el citado *Caso de las actividades militares y paramilitares de Estados Unidos en y contra Nicaragua*, y Estados Unidos, como miembro permanente, con su veto impidió que el Consejo de Seguridad pudiera examinar este asunto (Abalde, 2016: 379-382). Años más tarde, México remitió tres cartas al Consejo de Seguridad relativas al incumplimiento de la Sentencia de la CIJ de 31 de marzo de 2004 en el *Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México contra los Estados Unidos de América)*²⁷, pero no recibió ninguna respuesta (Bonafé, 2020: 400-410).

También conviene destacar que, en el primer párrafo del art. 94.1 de la Carta de NU se hace referencia a las “decisiones” de la Corte, para afirmar que todos los Estados parte en el litigio se comprometen a su cumplimiento. Por tanto, no solo las Sentencias de la CIJ deben ser cumplidas por las partes en el litigio; asimismo otras decisiones que adopte la Corte en el desarrollo del

25 En opinión de Abalde, 2016, 391: “..., el artículo 94.2 vive y presumiblemente va a continuar viviendo un largo letargo, porque pese al potencial que le da el hecho de constituir un fundamento autónomo de actuación para el Consejo, esta disposición parece resultar, desde un punto de vista político, que no jurídico, redundante e, incluso, superflua, ante la presencia de los Capítulos VI y VII de la Carta”.

26 Aunque no se trata de la aplicación del art. 94.2, ya que en este caso el Consejo de Seguridad decidió actuar contando con el acuerdo de las dos partes en la controversia resuelta mediante la Sentencia de 3 de febrero de 1994 en el *Caso relativo a la controversia territorial (Jamahiriya Árabe Libia/Chad)*, ICJ Reports, 1994, cabe mencionar la adopción de la Resolución 915 (1994), con la que se crea el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Franja de Aouzou (UNASOG) y se autoriza el despliegue por un solo período de hasta 40 días de nueve observadores de NU y seis auxiliares encargados de observar la aplicación del acuerdo entre Libia y Chad, firmado el 4 de abril de 1994 en Syrte (Libia), dirigido a la ejecución del citado fallo de la CIJ, de conformidad con las recomendaciones del Secretario General (S/1994/512) y con el párrafo 9 de la resolución 907 (1994). Más en particular, según el párrafo 4 de la Resolución 915, el Consejo de Seguridad, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta, decide que la prohibición de vuelos que se establece en el párrafo 4 de la resolución 748 (1992), no será aplicable a las aeronaves que realicen vuelos con destino a la Jamahiriya Árabe Libia o procedentes de la Jamahiriya Árabe Libia para transportar al UNASOG.

27 ICJ Reports, 2004.

procedimiento para la solución de la controversia. Como es el caso de las medidas provisionales, a las que ya se ha hecho referencia en el anterior subepígrafe. Es cierto que mientras el art. 94.1 preceptúa que los Estados miembros están obligados a cumplir las “decisiones” de la CIJ, incluidas las providencias con las que la CIJ indica medidas provisionales; el art. 94.2 se refiere al cumplimiento de un “fallo” (“judgment” en la versión en inglés), por lo que se podría considerar que esta disposición no es de aplicación con relación al incumplimiento de las medidas provisionales. Pero como se ha dicho, “... this ‘technical’ issue has no real practical significance, since the Council is any event entitled to take all necessary measures if it deems that the failure to comply with the court’s order is likely to threaten international peace and security” (Couvreur, 2016: 85).

Las medidas provisionales adoptadas por la CIJ han sido notificadas al Consejo de Seguridad y en alguna ocasión este ha “tomado nota” de las mismas. Por ejemplo, en la Resolución 819 (1993), de 16 de abril de 1993, el Consejo de Seguridad “observa” que la CIJ, en su Providencia de 8 de abril de 1993, en el *Caso relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*, declaró por unanimidad, como medida provisional, que el Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en cumplimiento de sus obligaciones conforme a la citada Convención de 1948, debía adoptar de inmediato todas las medidas a su alcance para prevenir la comisión del delito de genocidio. En esta Resolución, el Consejo de Seguridad exige que todas las partes en conflicto consideren a Srebrenica como “ciudad segura”, que cesen sus ataques contra la misma, y asimismo que Serbia y Montenegro ponga fin al suministro de armas a los paramilitares serbio bosnios²⁸.

Pero en los cuatro asuntos mencionados más recientes en los que la CIJ ha adoptado medidas provisionales, entre ellos los referidos a los conflictos de Ucrania y Palestina, en los que están implicados de forma más o menos directa miembros permanentes del Consejo de Seguridad, este órgano de NU no ha aprobado ninguna resolución relativa al cumplimiento de las medidas provisionales, ni se espera que sea adoptada en el actual contexto político internacional. Por consiguiente, con relación a los asuntos citados en los que la CIJ ha indicado medidas provisionales, el Consejo de Seguridad no se ha decidido a aplicar el Capítulo VII de la Carta con relación a los Estados que, *prima facie*, pueden estar incumpliendo gravemente normas imperativas de DI general.

Tampoco cabe esperar que se apliquen los arts. 5 y 6 de la Carta como respuesta al incumplimiento de las decisiones de la CIJ por parte de algún Estado miembro. En estos dos preceptos se prevé, respectivamente, la suspensión de los derechos del Estado miembro que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad, y la expulsión

28 Con posterioridad, en su Sentencia de 2007 ya citada, la CIJ llega a la conclusión de que Serbia y Montenegro ha incumplido las medidas cautelares adoptadas en 1993, pero considera que la reparación de este incumplimiento debía subsumirse en la reparación debida por Serbia y Montenegro por la vulneración de sus obligaciones sustantivas de conformidad con la Convención de 1948. Dado que según la CIJ no se pudo demostrar que la masacre de Srebrenica no hubiera sucedido si Serbia y Montenegro hubiera cumplido su obligación de prevenir y sancionar los actos de genocidio, la CIJ decide que no corresponde imponer ninguna indemnización pecuniaria y que como reparación por el hecho ilícito cometido por Serbia y Montenegro es suficiente la declaración de dicho incumplimiento que lleva a cabo en su Sentencia, a modo de satisfacción.

del Estado miembro que haya violado repetidamente los principios de la Carta. Dado que, en ambos supuestos, la decisión corresponde a la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, la posible suspensión o expulsión del Estado miembro que incumple las decisiones de la CIJ no deja de ser una hipótesis de laboratorio.

Asimismo, cabe la posibilidad de que las partes en la controversia acudan a otros órganos de NU con el objetivo de que se cumplan las decisiones de la CIJ. Ya sea al Secretario General, para que ejerza labores de buenos oficios y mediación; ya sea a la Asamblea General para que apruebe resoluciones con las que se ejerza cierta presión política sobre las partes para que den cumplimiento a las decisiones de la CIJ. La Asamblea General ha debatido y ha aprobado varias Resoluciones relativas al incumplimiento de las sentencias de la CIJ en los citados casos *Nicaragua* y *Avena*²⁹. Pero de nuevo, la efectividad de la actuación de estos dos órganos de NU se basa en el acuerdo y la colaboración que se obtengan de las autoridades del Estado o los Estados partes en la controversia sobre la que ejerce su competencia la CIJ.

Por otra parte, ante la inacción del Consejo de Seguridad, es de aplicación el DI general que regula la responsabilidad internacional del Estado; en este supuesto, por la vulneración de una obligación internacional impuesta por una sentencia o por una providencia con la que se indican medidas provisionales dictadas por la Corte de la Haya³⁰. El Estado o los otros Estados partes en la controversia, pueden considerarse como “Estados lesionados” por el incumplimiento de la decisión de la CIJ, y pueden exigir el cese y la reparación del hecho ilícito cometido por el Estado parte en la controversia que incumple la decisión de la CIJ. Asimismo, pueden aplicar medidas de retorsión y contramedidas descentralizadas para exigir el cese y la reparación de ese hecho ilícito; estas últimas de conformidad con las condiciones que se regulan en el Proyecto sobre responsabilidad internacional del Estado aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 2001, en cuanto que sus disposiciones sean expresión del DI general en la materia³¹.

Además, según la CDI como consecuencia de la vulneración grave de una norma imperativa de DI general, todos los Estados tienen las obligaciones o deberes de cooperar, por medios lícitos, para poner fin a dicha vulneración; no reconocimiento, y no ayuda o asistencia al Estado infractor³². Por tanto, ante la inacción del Consejo de Seguridad, cabe la posibilidad de que tanto el Estado lesionado, como terceros Estados, adopten medidas de retorsión y/o contramedidas descentralizadas contra el Estado que se niega a cumplir las medidas provisionales o las sentencias dictadas por la CIJ relativas al incumplimiento grave de una norma imperativa de DI general; de

29 En el caso *Nicaragua*, véanse las resoluciones 41/31, de 3 de noviembre de 1986; 42/18, de 12 de noviembre de 1987; 43/11 de 25 de octubre de 1988; y 44/43 de 7 de diciembre de 1989; en el caso *Avena*, véase la Resolución 73/257, de 20 de diciembre de 2018.

30 Véanse a este respecto, los comentarios de la CDI al art. 12 del Proyecto de artículos de 2001, titulado “existencia de violación de una obligación internacional”, en *Anuario CDI*, 2001, vol. II (segunda parte), p. 57: “Una obligación internacional puede emanar de las disposiciones previstas en un tratado (una decisión de un órgano de una organización internacional competente en la materia, la sentencia dictada por la CIJ u otro tribunal para resolver un litigio entre dos Estados, etc.)”.

31 *Anuario CDI*, 2001, vol. II (segunda parte), pp. 137 y ss.

32 Conclusión 19 del Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens), aprobado por la CDI en 2022: A/77/10, pp. 76 y ss. Véase Ferrer, 2023a: 149-207 y bibliografía que cita.

modo que en este supuesto no sólo los Estados parte en la controversia ante la CIJ pueden adoptar medidas de retorsión y contramedidas descentralizadas (Abalde, 2016: 338 y ss.).

No obstante, el recurso a medidas descentralizadas de aplicación de normas se ve muy condicionado por diversos factores, entre los que destaca la enorme desigualdad que existe entre los Estados, lo que hace que su efectividad sea más que relativa cuando la parte que incumple la decisión de la CIJ es una gran potencia, como se evidencia en los casos de Estados Unidos o de la Federación de Rusia, o el Estado infractor cuenta con el apoyo incondicional de una gran potencia, como es el caso de Israel. Asimismo, dada la discrecionalidad de la que disfrutaban los Estados por lo que respecta al recurso a medidas descentralizadas, puede ocurrir que decidan no aplicarlas. Por ejemplo, con relación a la invasión a gran escala de Ucrania por la Federación de Rusia en 2022, aunque la UE, Estados Unidos y otros Estados han aplicado una importante batería de medidas de retorsión y de contramedidas contra el Estado invasor, los Estados que forman el llamado “sur global” —entre ellos China, India, Turquía...—, no han secundado esta reacción contra la Federación de Rusia; sin duda, ello afecta muy considerablemente a la efectividad de este tipo de medidas (Ferrer, 2023b: 208 y ss.). Como todavía se hace más evidente en el supuesto del conflicto de Palestina, respecto del que ni siquiera ha habido acuerdo en el seno de la UE para adoptar medidas de respuesta ante los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y los actos de genocidio responsabilidad de las autoridades de Israel (Mignolli, 2024: 261-282).

En definitiva, por lo que se refiere a los desarrollos jurídicos e institucionales que han sido adoptados para garantizar el cumplimiento de las decisiones de la CIJ en este ámbito con vocación universal que es NU, *en el que existe una gran heterogeneidad entre los Estados miembros* y en el que la falta de entendimiento entre las grandes potencias en las más de las veces convierte al Consejo de Seguridad en un órgano inoperante; tales desarrollos son muy limitados y ofrecen una escasa efectividad. Como se volverá a insistir en el epígrafe V, en el contexto de un ordenamiento esencialmente descentralizado como es el DI —conviene insistir en ello—, para el buen funcionamiento de un tribunal internacional, con una competencia potencialmente universal *rationae personae* y *rationae materiae*, como es la CIJ, es imprescindible que se cuente con el acuerdo sobre su creación y competencia, y también con la plena confianza en los resultados de su labor, por parte de sus principales clientes, los Estados (Daudet, 2019: 38-43; Giladi y Shany, 2023: 142-144).

Esta conclusión no es óbice para que, como se incidirá de nuevo en el epígrafe V, al mismo tiempo se deba destacar la importante labor que desarrolla la CIJ en la interpretación y aplicación de las normas del DI, con la que ofrece seguridad jurídica, coherencia y previsibilidad a todos los operadores que interpretan y aplican las normas de este ordenamiento jurídico, dado el prestigio del que goza este tribunal y el impacto de sus decisiones para todos los sujetos del ordenamiento internacional, no solo para las partes en la controversia; labor con la que, en última instancia, contribuye a la vigencia del Estado de derecho en el ámbito internacional (Jalloh, 2024: 42 y ss.)³³.

33 Como se demuestra, en el ámbito de la competencia consultiva, por ejemplo con la Opinión consultiva de la CIJ, de 25 de febrero de 2019, sobre las *Consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965*, ICJ Reports, 2019, que ha propiciado un acuerdo entre Reino Unido y

III. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

1. Las sentencias y las medidas cautelares son obligatorias

Desde que dictara su primera sentencia el 1 de julio de 1960 en el caso *Lawless c. Irlanda*³⁴, el TEDH ha pronunciado miles de sentencias; en los últimos tiempos, unas mil al año³⁵. A causa de la impresionante sobrecarga de trabajo y la falta de medios personales y financieros para poder hacerle frente, en mayo de 2025 un total de 61.250 demandas estaban pendientes de respuesta por parte de una formación de este órgano jurisdiccional; y, como después se volverá a traer a colación, tres Estados acumulaban más del 60% de las demandas pendientes: Turquía (35,2%), la Federación de Rusia (13,1%) y Ucrania (12,4%)³⁶.

Las sentencias del TEDH, una vez definitivas³⁷, son obligatorias para los Estados que sean partes en el litigio, como así se establece expresamente en el art. 46.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (CEDH), sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso de revisión contra las mismas³⁸; por lo que despliegan efectos de cosa juzgada para las partes en el litigio y incluso se puede defender que despliegan efectos de *res interpretata* para todos los Estados parte en el CEDH (Cataldi, 2016: 377 y ss.).

En la mayoría de sus sentencias en las que da la razón al demandante, el TEDH se limita a declarar la vulneración de alguna o algunas disposiciones del CEDH por el Estado demandado, y corresponde a este último, en el marco de su ordenamiento interno, adoptar las medidas que sean necesarias para ejecutar la sentencia y por ende dejar de incumplir

Mauricio con el que se prevé la culminación del proceso de descolonización de Mauricio. Según el acuerdo alcanzado en 2025 entre ambos Estados, Mauricio es soberano sobre el archipiélago de Chagos, incluyendo la isla de Diego García, donde se encuentra la base militar británico-estadounidense. Aunque durante un período inicial de 99 años, el Reino Unido podrá ejercer derechos soberanos para garantizar el funcionamiento continuo de la base: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/682f25afc054883884bff42a/CS_Mauritius_1.2025_Agreement_Chagos_Diego_Garcia.pdf.

34 Ap. 332/57, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD000033257.

35 Según los datos que ofrece el TEDH, en 2024 “Judgments were delivered in respect of 10,829 applications (compared with 6,931 in 2023, an increase of 56%). A large proportion of those applications were joined, with the result that the number of judgments actually delivered was 1,102, an increase of 9% compared to 2023”: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats-analysis-2024-eng>.

36 <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats-pending-month-2025-bil>.

37 Según el art. 44 del CEDH, las sentencias de la Gran Sala son definitivas; mientras que las sentencias de la Sala son definitivas cuando: a) las partes declaran que no solicitan la remisión del asunto ante la Gran Sala; b) no se ha solicitado dicha remisión en el plazo de tres meses después de la fecha de la sentencia; y c) el colegio de la Gran Sala rechaza la solicitud de remisión formulada por una de las partes en el asunto.

38 En el art. 80 del Reglamento del TEDH —la última versión de 5 de septiembre de 2025— se prevé que “A party may, in the event of the discovery of a fact which might by its nature have a decisive influence and which, when a judgment was delivered, was unknown to the Court and could not reasonably have been known to that party, request the Court, within a period of six months after that party acquired knowledge of the fact, to revise that judgment” (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng).

el CEDH³⁹. Asimismo, además de declarar la vulneración del CEDH, puede establecer, a instancia de parte, una “satisfacción equitativa”, en forma de una suma de dinero —en ocasiones bastante modesta en proporción a las vulneraciones de los derechos humanos que se han cometido—, que el Estado parte debe pagar a la víctima de las vulneraciones del CEDH, y que debe cubrir tanto el daño material como el daño moral, además del pago de las costas y gastos del proceso⁴⁰. De este modo, el TEDH permite cierto margen de discrecionalidad a los Estados miembros para el cumplimiento de sus sentencias y, por ende, para el cumplimiento del CEDH.

A diferencia de las decisiones que adopta en algunos casos, en los que sí concreta las medidas que debe adoptar el Estado, como los casos *Mammadov* y *Kavala*, a los que se hará referencia a continuación, en los que la Corte, además de decidir el pago de una satisfacción equitativa, exigió la liberación inmediata de los demandantes. En efecto, en algunos casos el TEDH también decide en su sentencia que el Estado parte debe llevar a cabo determinadas actuaciones; como, por ejemplo, revisar alguna sentencia dictada por sus tribunales, realizar reformas legales o administrativas en su ordenamiento interno (suele ser habitual en los denominados “casos Piloto”), o liberar a una persona privada de libertad. Según mantiene el Tribunal de Estrasburgo, “... where the nature of the violation found is such as to leave no real choice as to the measures required to remedy it, the Court may decide to indicate individual measures, as it has done in individual cases”⁴¹.

Por lo que respecta a las medidas cautelares, el TEDH ha reiterado su carácter obligatorio en virtud del art. 34 del CEDH, por ejemplo en *Mamatkulov y Abdurasulovi c. Turquía*⁴², y en *Olaechea Cahuas c. España*⁴³. El TEDH mantiene que, si las medidas cautelares fueran in-

39 Como por ejemplo ha reconocido con toda claridad el TEDH en una sentencia reciente, en la que: “... reiterates that its judgments are essentially declaratory in nature and that, in general, it is primarily for the State concerned to choose the means to be used in its domestic legal order to discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions and the spirit of its judgment. This discretion as to the manner of execution of a judgment reflects the freedom of choice attaching to the primary obligation of the respondent States under the Convention to secure the rights and freedoms guaranteed”: Sentencia del TEDH de 9 de julio de 2025, *Ucrania y Países Bajos c. Rusia*, aps. 8019/16, 43800/14, 28525/20 y 11055/22, ECLI:CE:ECHR:2025:0709JUD000801916, párr. 1641.

40 Según el art. 41 del CEDH, el TEDH concederá una satisfacción equitativa a la parte perjudicada “si así procede”. Mientras que en el citado art. 60 del Reglamento del TEDH se prevé que todo demandante que desee que el TEDH le conceda una satisfacción equitativa a tenor del artículo 41 del Convenio en caso de que se declare una vulneración de sus derechos amparados por el mismo, deberá formular una reclamación concreta en este sentido. Por tanto, el TEDH solo puede conceder una satisfacción equitativa si así lo solicita el demandante.

41 Como también reconoce el TEDH en su citada Sentencia de 9 de julio de 2025, *Ucrania y Países Bajos c. Rusia*, párr. 1642.

42 Sentencia de 4 de febrero de 2005, ap. 46827/99 y 46951/99 (ECLI:CE:ECHR:2005:0204JUD004682799). En este asunto, en el que había indicado como medidas cautelares que las autoridades turcas no extraditaran a Uzbekistán a dos presuntos terroristas, el Tribunal de Estrasburgo mantiene que Turquía no ha vulnerado los arts. 2, 3 y 6.1 como solicitaban los demandantes, pero sí que ha vulnerado el art. 34 al incumplir las medidas provisionales (y establece que Turquía debe pagar una satisfacción equitativa de 5000 euros a cada demandante, además de las costas y gastos del proceso): párrs. 128-129.

43 Sentencia de 10 de agosto de 2006, ap. 24668/03 (ECLI:CE:ECHR:2006:0810JUD002466803). En este caso, en el que estaba en juego el cumplimiento por parte de España de las medidas cautelares deci-

cumplidas, los particulares no podrían hacer efectivo su derecho a presentar una demanda que les reconoce este precepto. Las medidas cautelares son obligatorias y deben ser cumplidas por los Estados parte, independientemente de si la demanda principal es inadmitida, es considerada manifiestamente mal fundada o es rechazada en la sentencia que se dicte sobre el fondo del asunto. Por ello, su incumplimiento da lugar a la vulneración del art. 34 del CEDH, a modo de responsabilidad objetiva para el Estado demandado, salvo que se demuestre alguna circunstancia de fuerza mayor, como pueda ser la falta de colaboración del propio demandante para que las medidas cautelares sean cumplidas (Saccucci, 2021: 243-250).

Las medidas cautelares están reguladas en el art. 39 de su Reglamento⁴⁴. Han sido decididas por el TEDH con cierta frecuencia, sobre todo en asuntos en los que solicita a las autoridades estatales que no hagan efectiva la ejecución de órdenes de expulsión de inmigrantes o de extradición de presuntos delincuentes para ser juzgados en terceros Estados, en los que podría estar en riesgo la vulneración de los arts. 2 y 3 del CEDH, hasta que se decida sobre el fondo de la demanda presentada⁴⁵.

En ocasiones los Estados demandados incumplen las medidas cautelares; por ejemplo, en el caso *Navalnyy*, en el que el TEDH exigió infructuosamente a las autoridades rusas la liberación del demandante, como se volverá a insistir en el subepígrafe 3. En el art. 39.2 del

didadas en 2003 por el Tribunal de Estrasburgo con las que se solicitaba a las autoridades españolas que no extraditaran a un nacional de Perú acusado de formar parte del grupo terrorista Sendero Luminoso para que fuera juzgado en este último país, "... the Court wishes to point out that an interim measure is provisional by nature and the need for it is assessed at a given moment because of the existence of a risk that might hinder the effective exercise of the right of individual application protected by Article 34. If the Contracting Party complies with the decision to apply the interim measure, the risk is avoided and any potential hindrance of the right of application is eliminated. If, on the other hand, the Contracting Party does not comply with the interim measure, the risk of hindrance of the effective exercise of the right of individual application remains, and it is what happens after the decision of the Court and the government's failure to apply the measure that determines whether the risk materialises or not. Even in such cases, however, the interim measure must be considered to have binding force. The State's decision as to whether it complies with the measure cannot be deferred pending the hypothetical confirmation of the existence of a risk. Failure to comply with an interim measure indicated by the Court because of the existence of a risk is in itself alone a serious hindrance, at that particular time, of the effective exercise of the right of individual application. In the light of the evidence in its possession, the Court finds that in failing to comply with the interim measures indicated under Rule 39 of its Rules of Court, Spain failed to honour its commitments under Article 34 of the Convention": párrs. 81-82. Para reparar los daños no pecuniarios causados por la vulneración del art. 34, España debe pagar al demandante 5.000 euros: párrs. 89-90.

- 44 Con el siguiente tenor literal: "1. La Sala o, en su caso, el Presidente de la Sección o el Juez de guardia designado de conformidad con el apartado 4 del presente artículo podrá, a instancia de parte o de cualquier otro interesado, o de oficio, informar a las partes de cualquier medida cautelar que considere deba ser adoptada en interés de las partes o en interés del procedimiento. 2. El Comité de Ministros será informado de las medidas adoptadas en un asunto concreto. 3. La Sala podrá solicitar a las partes que aporten información sobre cualquier cuestión relativa a la puesta en práctica de las medidas cautelares indicadas".
- 45 Los datos sobre las medidas cautelares indicadas por el TEDH con relación a cada Estado parte entre los años 2022 a 2024, ambos inclusive, se pueden consultar en https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_art_39_02_eng; y los datos sobre las indicadas en 2024, un total de 371, organizadas por tema y Estado parte, en https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_art_39_01_eng.

Reglamento del Tribunal de Estrasburgo se prevé que este órgano judicial, si lo considera conveniente, comunique inmediatamente al Comité de Ministros (CM) la adopción de medidas cautelares en un determinado asunto⁴⁶. Como se ha dicho,

..., the ultimate authority to oversee the proper execution of interim measures lies upon the Court itself and the control thus became fully judicial. Indeed it is only for the Court to establish whether the Contracting States have fully and promptly with interim measures under the terms of Article 34 ECHR or whether there exist exceptional circumstances excluding their responsibility. The Committee of Ministers is only playing a role ex post under Article 46(2) ECHR when called to supervise the execution of a Court's judgment finding a breach of Article 34 ECHR owing to non-compliance with interim measures (Saccucci, 2021: 250).

En efecto, el TEDH puede dictar Sentencia en la que se declare que el Estado vulnera el art. 34 del CEDH al incumplir las medidas cautelares. Como se explica a continuación en el subepígrafe 2, también le corresponde al CM supervisar el cumplimiento de las sentencias con las que se determina que se han incumplido las medidas cautelares en vulneración del art. 34. El CM puede solicitar al Estado que adopte las medidas particulares para llevar a cabo dicho cumplimiento, como el pago de la satisfacción equitativa, y también medidas de carácter general, dirigidas a que las autoridades estatales adopten todas las reformas legislativas y/o administrativas que sean necesarias en su ordenamiento interno para que no se vuelvan a repetir en el futuro nuevos incumplimientos de las medidas cautelares.

Por ejemplo, en *Trabelsi v. Bélgica*, se declara que las autoridades de este Estado vulneraron, además del art. 3, el art. 34 del CEDH, ya que no respetaron la prohibición de extradición del demandante a Estados Unidos indicada por el TEDH en virtud del citado art. 39 de su Reglamento; además de condenar a Bélgica al pago de 60.000 euros como satisfacción equitativa y de 30.000 en concepto de costas y gastos del proceso⁴⁷. Tras más de cuatro años, el CM adoptó el 4 de diciembre de 2018 una Resolución Final con la que cierra el procedimiento de supervisión de la ejecución de esta sentencia, ya que, además de haberse hecho efectivo el pago de las mencionadas cantidades, considera que las garantías que habían obtenido las autoridades belgas de sus homólogas de Estados Unidos de reducir o evitar el riesgo de que el demandante fuera condenado a cadena perpetua no revisable, daban cumplimiento a la sentencia dictada por el TEDH⁴⁸.

46 Según se prevé en las "Practice Directions", adoptadas por el Presidente del TEDH e incorporadas como Anexo al citado Reglamento, "The Court may also decide to give notice of an interim measure to the Committee of Ministers, under Rule 39 § 3 of the Rules of Court, where the judicial body that adopted the interim measure considers notification to be justified. In such circumstances, the parties are informed of the notification... Where a respondent Contracting Party has allegedly failed to comply with an interim measure and the Court decides to give notice of the application or part of the application to the respondent Contracting Party, the Committee of Ministers may also be notified of any question posed relating to compliance with obligations under Article 34 of the Convention": https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng.

47 Sentencia de 4 de septiembre de 2014, ap. 140/10, ECLI:CE:ECHR:2014:0904JUD000014010.

48 CM/ResDH(2028)460 de 6 de diciembre de 2018. Véase para este párrafo y el siguiente, Portier y Sibileau, 2022: 136 y ss.

En este mismo sentido, en *M.A. v. Francia* se declara la vulneración del art. 34 al incumplir las autoridades francesas la prohibición de extraditar a un presunto terrorista a Argelia que había indicado el Tribunal de Estrasburgo como medida cautelar, ante el riesgo de vulneración del art. 3 del CEDH; aunque en esa sentencia el TEDH determina que Francia no ha vulnerado el art. 3 con relación al demandante⁴⁹. El procedimiento de supervisión de esta sentencia, dictada en 2018, todavía no ha concluido, de conformidad con la Decisión adoptada por el CM en 2024⁵⁰.

2. El Comité de Ministros se encarga de supervisar la ejecución de las sentencias

Por tanto, la ejecución de las sentencias y de las medidas cautelares del TEDH corresponde a los Estados miembros, de nuevo como consecuencia del carácter esencialmente descentralizado que presenta el DI, también en el ámbito regional que constituye el Consejo de Europa, cuyos 46 Estados miembros han adoptado un conjunto de normas convencionales de DI particular. Si bien, según el art. 46.2 del CEDH, el CM debe llevar a cabo la supervisión de la ejecución de las sentencias del TEDH; el CM ha supervisado la ejecución de unas 25.000 sentencias del TEDH⁵¹.

El art. 46.2 del CEDH preceptúa que el TEDH debe transmitir al CM las sentencias definitivas, para que vele por su ejecución. Pero este precepto no ofrece ninguna precisión sobre el procedimiento y las medidas a aplicar para que el CM desarrolle esta función. La escueta regulación

49 Sentencia de 1 de febrero de 2018, ap. 9373/15, ECLI:CE:ECHR:2018:0201JUD000937315.

50 1501st meeting (11-13 June 2024) (DH) — H46-11 *M.A. group v. France* (Application No. 9373/15). Según el CM, “under Article 34, —concerning the organisation of expulsions, noted with interest the detailed information from the authorities concerning the current conditions and modalities of notification of decisions on countries of removal of foreigners representing a serious threat to public order, according to which expulsions are not subsequently carried out promptly, except in very rare and complex cases, in which the administration would, however, examine the grievances alleged under Article 3; —concerning compliance with the Court’s interim measures, noted with satisfaction that the domestic case law (judgment of the Council of State of 7 December 2023) is now consistent with that of the Court as well as the measures adopted to ensure this respect by the prefectures; however, taking into account the recent public declarations of the Minister of the Interior and Overseas Territories and the reactions they have provoked, reminded the authorities of the mandatory nature of the interim measures and the obligation for all member States to respect them in all cases, unless there is an objective obstacle preventing them in accordance with the Court’s case-law and therefore invited the authorities to continue to adopt awareness-raising measures in this regard;... requested the authorities to provide them, with updated information by no later than March 2025, possibly in an action report, and decided to resume the examination of this group at one DH meeting in 2025”: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:\[%22CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-11E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22CM/Del/Dec(2024)1501/H46-11E%22]}).

51 Por su parte, la Asamblea Parlamentaria no tiene atribuida ninguna competencia en este ámbito. Aunque durante las últimas décadas en su seno se han elaborado más de una decena de informes sobre este tema — en concreto en la Comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos— y se han aprobado diversas resoluciones y recomendaciones; entre otras la Resolución 2358(2021) y la Recomendación 2193(2021), ambas de 26 de enero de 2021: sobre la labor de la Asamblea Parlamentaria, véase Szklanna, 2022: p. 72, para quien “même si les résolutions et les recommandations de l’APCE n’ont pas d’effet juridique contraignant, la pression politique qui leur est afférente et le poids médiatique des débats et des discussions menées lors de leur préparation ou de leur adoption constituent un moyen important de pression, qui complètent bien les modalités de la surveillance de l’exécution des arrêts exercée par le CM”.

que ofrece el CEDH de entrada permite un amplio margen de discrecionalidad por parte del CM, que como es obvio es un órgano intergubernamental. De este modo, los propios Estados partes representados en el CM se van a supervisar entre sí por lo que se refiere al cumplimiento de la obligación de ejecutar las sentencias del TEDH que han asumido como Estados partes en el CEDH. Se trata, en definitiva, de una supervisión mutua o recíproca que se lleva a cabo en el seno de un órgano de naturaleza política (Fortas, 2015: 50 y 61).

A su vez, el CM permite cierto margen de discrecionalidad en favor del Estado para que sus autoridades ejecuten la sentencia del TEDH a través de las actuaciones legislativas, administrativas o judiciales que consideren más convenientes, de conformidad con el principio de subsidiariedad; principio cuya aplicación los Estados miembros han decidido reforzar con la adopción del Protocolo 15 (Nicolás, 2022: 108 y ss.; Salinas de Frías, 2025: 31 y ss.). Así se reitera, por ejemplo, en la Declaración de Reykjavík adoptada en 2023, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno: “Reaffirm also the principle of subsidiarity and the fact that respondent States remain free to choose the means by which they discharge the obligation, under Article 46 of the Convention, to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are a party”⁵².

En este sentido, el CM ha aprobado las *Rules for the supervision of the execution of judgments and of terms of friendly settlements* (en adelante, Normas de Ejecución)⁵³, con las que se regula el procedimiento de supervisión con el objetivo primordial de ayudar al Estado sobre cómo debe llevar a cabo la ejecución de las sentencias, en su caso proponiéndole las medidas que debe aplicar con este fin. Naturaleza asistencial que se vehiculiza a través del diálogo permanente que se mantiene entre el Estado obligado a ejecutar la sentencia dictada en su contra, por una parte, y el CM y el órgano técnico que le asiste, *el Servicio de Ejecución*⁵⁴, por otra. Tal

52 Reykjavík Declaration, *United around our values*, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa en la reunión celebrada en esa ciudad finlandesa los días 16 y 17 de mayo de 2023: se puede consultar en: <https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html#>. Véase en esta dirección, las “Guidelines of the Committee of Ministers on the prevention and remedying of violations of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms”, adoptadas por el Comité de Ministros en la sesión celebrada el 28 de septiembre de 2022, en las que entre una serie de propuestas dirigidas al efectivo cumplimiento de las sentencias dictadas por el TEDH, se afirma que “all member States have undertaken to abide by the final judgments rendered in cases to which they are parties, that their obligation to execute such judgments is an obligation of result and, in accordance with the principle of subsidiarity, the member States concerned are free to choose the appropriate means to execute the judgments”: <https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/11398-guidelines-prevention-and-remedying-of-violations-of-the-convention-for-the-protection-of-human-rights-and-fundamental-freedoms.html>.

53 Fueron aprobadas en su primera versión en la reunión del CM celebrada el 10 de mayo de 2006 y posteriormente han sido enmendadas en varias ocasiones, la última de ellas en la reunión de este órgano de 6 de julio de 2022. Se pueden consultar en [CM/Del/Dec\(2006\)964/4.4-app4consolidated](https://www.coe.int/t/Del/Dec(2006)964/4.4-app4consolidated).

54 Bajo la autoridad del Director General al frente de la Dirección General Derechos Humanos y Estado de Derecho, el *Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights* (DEJ), integrado por juristas procedentes de distintos Estados, asume con carácter general las siguientes funciones: por una parte, asesorar y asistir al CM en su labor de supervisión de la ejecución de las sentencias del TEDH; por otra, también se encarga de ofrecer apoyo a los Estados partes, con cuyas autoridades trabaja en estrecha colaboración, para el cumplimiento de su obligación de ejecutar las sentencias: <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department>.

diálogo se concreta formalmente a través de los Planes y Balances de Acción presentados por el Estado, y las Resoluciones Provisionales y las Resoluciones Finales adoptadas por el CM⁵⁵.

Se distinguen dos subprocedimientos: el *reforzado* (“enhanced”) y el *estándar*. Dentro del primero se incluyen: a) las sentencias que afectan a casos que requieren medidas individuales urgentes; b) las llamadas sentencias Piloto; c) las sentencias en las que el TEDH y/o el CM identifican problemas estructurales y/o complejos, cuya ejecución requiere la adopción de medidas generales para prevenir violaciones similares en el futuro; y d) sentencias relativas a demandas interestatales. Según explica el CM, “this procedure is intended to allow the Committee of Ministers to closely follow progress of the execution of a case, and to facilitate exchanges with the national authorities supporting execution” (Committee of Ministers, 2025: 175).

Por exclusión, la supervisión de la ejecución del resto de sentencias se lleva a cabo en el marco del *subprocedimiento estándar*. En este supuesto, la intervención del CM se limita a asegurar que se han presentado debidamente los Planes de Acción y a verificar que las medidas propuestas son apropiadas y se aplican en el tiempo previsto. Por ello, el desarrollo del procedimiento es llevado a cabo sobre todo por el Servicio de Ejecución, que informa al CM del mismo y le podrá presentar propuestas de actuación si se requiere alguna intervención específica por su parte (Salinas Alcega, 2015: 30-31).

Como ya se ha puesto de manifiesto, la aplicación de ambos subprocedimientos se basa en el diálogo permanente y la colaboración entre, por una parte, las autoridades del Estado que está obligado a ejecutar la sentencia y, por otra, el CM y el Servicio de Ejecución, como órgano técnico encargado de asesorarle y asistirle; con el objetivo final de que el Estado cumpla su obligación de ejecutar la sentencia y el CM dé por cerrado el procedimiento de supervisión. En un plazo de tres meses desde que la sentencia es definitiva el Estado afectado debe pagar al demandante la “satisfacción equitativa” que haya decidido el TEDH; y en un plazo de seis meses desde que la sentencia es definitiva, el Estado debe comunicar al CM las medidas —legislativas, reglamentarias o administrativas...— que ha adoptado o piensa adoptar para ejecutarla (Norma 6.1). A este respecto, se distingue entre el Plan de Acción, documento con el que el Estado da cuenta de las medidas que ha adoptado o que va a adoptar para ejecutar la sentencia del TEDH y prevé un calendario al respecto; y el Balance de Acción, con el que el Estado informa al CM de que ha aplicado todas las medidas necesarias para ejecutarla y/o las razones por las que no ha adoptado medidas adicionales.

55 Como se reitera en el Capítulo IV del último informe publicado por el CM correspondiente a 2024, titulado “Co-operation, assistance and dialogue”, que se inicia con la siguiente información: “In the Reykjavík Declaration, the Heads of State and Government reaffirmed the need for a co-operative and inclusive approach, based on dialogue, in the supervision process to assist States in the execution of the Court’s judgments”: Committee of Ministers, 2025: p. 21. En la mencionada Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa, “Affirm the need for a co-operative and inclusive approach, based on dialogue, in the supervision process to assist States in the execution of the Court’s judgments”: se puede consultar en: <https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html#>. Se debe añadir que en marzo de 2008 se creó el Fondo Fiduciario para los DH, con el objetivo de financiar diversas actividades de cooperación con los Estados miembros para prestarles asistencia en la aplicación del CEDH, y más en particular en la ejecución de las sentencias del TEDH; por ejemplo, se han financiado proyectos en Armenia, Albania, Georgia, Macedonia del Norte...: <https://www.coe.int/en/web/programmes/projects-funded>.

Corresponde al CM la decisión sobre si acepta el Plan de Acción presentado por el Estado, y una vez aceptado este último debe implementarlo. A la vista de la información que proporciona el Estado, el CM debe examinar si el Estado ha pagado la satisfacción equitativa a la que estaba obligado en virtud de la sentencia del TEDH; y también si ha adoptado las medidas que sean necesarias para la ejecución de la sentencia: ya sean individuales, dirigidas a asegurar que la violación del CEDH ha cesado y se ha restablecido la situación de la víctima a la que se encontraba antes de cometerse la vulneración de sus derechos; ya sean generales, dirigidas a prevenir que otras vulneraciones similares del CEDH se cometan en el futuro y a detener las que en su caso se estén cometiendo (Norma 6.2).

Se debe destacar la interacción que se puede desarrollar entre el TEDH y el CM a los efectos de la aplicación del art. 46.1 y 2 del CEDH. Ya que el Tribunal, por una parte, puede dictar una sentencia Piloto con la que indique las medidas de carácter general, incluso legislativas, que debe adoptar el Estado para que se produzca el cese de las vulneraciones del CEDH y prevenir nuevas violaciones en el futuro⁵⁶. Por otra, también puede dictar sentencias en las que asimismo determine medidas relevantes, de alcance particular o general, a los efectos de que el Estado cumpla la sentencia y también garantice el cumplimiento del CEDH para evitar así la repetición en el futuro de vulneraciones de este convenio. Tanto en un supuesto como en el otro, tales indicaciones deben ser tenidas en cuenta por el CM en su labor de supervisión, a la hora de valorar si el Estado ha ejecutado la sentencia dictada en su contra. Al mismo tiempo, en su jurisprudencia el TEDH por regla general se muestra muy respetuoso con los poderes de supervisión de la ejecución de sus propias sentencias que se atribuyen al CM de conformidad con el art. 46 del CEDH. Por ello, el TEDH se declara incompetente para conocer de las demandas que se presenten contra un Estado miembro alegando exclusivamente que ha vulnerado el art. 46.1 al no ejecutar una sentencia, con la excepción del recurso por incumplimiento previsto en el art. 46.4 como a continuación se explica⁵⁷.

56 Previstas en el art. 61 del Reglamento del TEDH. En el supuesto de una sentencia Piloto, el TEDH debe identificar los problemas estructurales o sistémicos que en un Estado impiden la correcta aplicación del CEDH y debe proponer las medidas que debe adoptar el Estado en su ordenamiento interno para corregir esta situación. Durante el procedimiento que permitirá dictar la sentencia piloto, el TEDH podrá aplazar la respuesta de todas las demandas similares que se hayan planteado, y la respuesta que dé el TEDH en su sentencia Piloto podrá ser aplicada a tales demandas o incluso a otras demandas similares que puedan presentarse en el futuro. Pero si el Estado parte no cumple lo dispuesto en la sentencia piloto, el TEDH podrá examinar y dictar sentencia sobre todas las demandas similares que fueron aplazadas. Como ejemplo, se puede citar la Sentencia de la Gran Sala de 12 de Octubre de 2017, *Burmych and Others v. Ukraine* (ECLI:CE:ECHR:2017:1012JUD004685213), con la que la Gran Sala decide que la inexecución de las Sentencias internas de los tribunales de Ucrania supone una vulneración de los arts. 6.1 y 13 del CEDH y del art. 1 del Protocolo 1; y que corresponde al CM supervisar que las autoridades de Ucrania cumplan la obligación de hacer efectivas las sentencias que dicten sus tribunales internos contra el propio Estado o contra empresas estatales. Tanto respecto de los demandantes, como con relación a otros miles de demandas —12.143 [sic]— que todavía no han recibido respuesta por parte del TEDH. La documentación relativa a la supervisión de la ejecución de esta sentencia, todavía pendiente a fecha de hoy, se puede consultar en la base de datos sobre la ejecución de las sentencias, HUDOC-EXEC: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Burmych%22%2C%22execdokumenttypcollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22excidetifier%22:%5B%22004-47973%22%5D%7D>.

57 Entre otras, en *Moreira Ferreira v. Portugal (no. 2)*, el TEDH “reiterates that the question of compliance by the High Contracting Parties with its judgments falls outside its jurisdiction if it is not raised in the context

El CM puede adoptar Resoluciones Provisionales con el objetivo de “provide information on the state of progress of the execution or, where appropriate, to express concern and/or to make suggestions with respect to the execution” (Norma 16). A este respecto, se debe insistir en que la publicidad que caracteriza a todo el procedimiento, se convierte en el principal instrumento de presión que recae sobre el Estado responsable de la ejecución de la sentencia. Si bien el enfoque que preside todo el procedimiento se basa en la colaboración que se reciba de las autoridades estatales, la conducta de estas últimas se ve sometida al escrutinio del que podrán ser objeto por parte de las instituciones públicas internacionales e internas y de los actores no gubernamentales dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos⁵⁸; quienes podrán comunicar toda la información al CM⁵⁹ y a su vez consultar toda la información relativa al procedimiento de supervisión de la sentencia en su web⁶⁰.

En definitiva, la efectividad del procedimiento de supervisión esencialmente descansa en el acuerdo y la colaboración de las autoridades estatales, a las que les corresponde poner en prác-

-
- of the ‘infringement procedure’ provide for in Article 46.4 and 5 of the Convention...”: Sentencia de la Gran Sala de 11 de julio de 2017 (ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD001986712), párr. 102 y párrs. 47 y ss.
- 58 A la hora de examinar la información que le proporciona el Estado declarado infractor por el TEDH, el CM puede tener en cuenta la información proveniente de: a) la parte que soporta la vulneración del CEDH; b) cualquier ONG o institución nacional (defensor del pueblo...); c) cualquier OI o cualquiera de los órganos o agencias de esta, y d) cualquier institución u órgano que haya intervenido durante el procedimiento ante el TEDH, ya sea porque tienen derecho a intervenir (en particular el Comisario de Derechos Humanos), ya sea por invitación del propio TEDH. Toda la información que se reciba desde estas fuentes deberá ser transmitida al Estado y hecha pública en la página web (Norma 9). Sobre el papel de las ONGs, véase Gascón, 2022: 85-95.
- 59 Cabe destacar a este respecto, el papel que desde 2020 desempeña el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, quien en algunos casos, entre otros en el asunto *Kavala c. Turquía* que se citará a continuación, ha presentado observaciones ante el CM relativas a la ejecución de las sentencias del TEDH: Sicilianos y Ginannopoulos, 2022: 14-15.
- 60 Por ejemplo, por lo que se refiere a España son 30 los casos pendientes de ejecutar a 31 de diciembre de 2024. Entre ellos se encuentra la Sentencia de 22 de abril de 2014, en *A.C y otros*, 6528/11, (ECLI:CE:ECHR:2014:0422JUD000652811), en la que se declara que España ha vulnerado el art. 13 en relación con los arts. 2 y 3 del CEDH, respecto de un grupo de demandantes de protección internacional de origen saharauí que iban a ser expulsados a Marruecos a pesar de que alegaban que su vida y/o su integridad física estaban en peligro si se les expulsaba al Estado magrebí. El TEDH, de conformidad con el art. 46 del CEDH, mantiene lo siguiente: “Habida cuenta de las circunstancias particulares del asunto y teniendo en cuenta el hecho de que la violación del artículo 13 del Convenio resulta de la falta del carácter suspensivo de los procedimientos judiciales relativos a las solicitudes de protección internacional presentadas por los demandantes, y del hecho de que están aún pendientes a día de hoy, habiendo llegado los primeros demandantes solicitantes de asilo a España en enero de 2011, el TEDH estima que el Estado demandado deberá garantizar, jurídica y materialmente, mantener a los demandantes en territorio español durante el examen de sus causas y hasta tanto la decisión interna definitiva en cuanto a sus solicitudes de protección internacional sea pronunciada”: párr. 112. En este sentido, en los Planes de Acción que han sido enviados por España al CM, se da cuenta de la situación en la que se encuentra cada uno de los demandantes y con carácter general de la jurisprudencia del TS relativa a la aplicación de la normativa sobre asilo y protección subsidiaria, en concreto por lo que se refiere a la garantía de la existencia del Derecho a un recurso efectivo. Toda la documentación sobre la supervisión de la ejecución de esta sentencia, puede ser consultada en [1521st meeting \(March 2025\) \(DH\) — Updated Action Report \(28/01/2025\) — Communication from Spain concerning the A.C. AND OTHERS v. Spain \(Application No. 6528/11\) \[anglais uniquement\]](#). Para los datos globales sobre la aplicación a España del procedimiento de supervisión, se puede consultar el *Country Factsheet* elaborado por el Servicio de Ejecución: <https://rm.coe.int/mi-spain-eng/1680a23caa>.

tica las medidas propuestas por el CM en sus Resoluciones Provisionales. Como principal “sanción” las autoridades estatales se ven sometidas a la presión política que se derive del desarrollo del procedimiento de supervisión en el seno del CM y de la publicidad de toda la información referida al mismo. Por último, si el CM considera que el Estado ha aplicado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia, adoptará una Resolución Final, con la que dará por terminado el procedimiento de supervisión que le encomienda el art. 46.2 del CEDH.

La Resolución Final se constituye como el resultado de una especie de “Quinta Instancia”, ya que el CM debe decidir si el Estado declarado infractor cumple o no con lo establecido en la sentencia dictada por el TEDH, asumiendo así una función que se puede calificar de cuasi jurisdiccional. Incluso se puede sostener que tales Resoluciones crean doctrina de *cosa ejecutada*; en el sentido de que sientan doctrina sobre cómo se debe llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia del TEDH y por ende de las disposiciones del CEDH declaradas infringidas por el Tribunal de Estrasburgo en casos más o menos concretos (Fortas, 2015: 61, 185 y ss., y 451 y ss.).

3. La relativa efectividad del procedimiento de supervisión y el recurso por incumplimiento: el caso de Turquía

El procedimiento de supervisión que protagoniza el CM no siempre ofrece buenos resultados. De hecho, con relación a un buen número de sentencias, el procedimiento puede prolongarse varios años e incluso en algunos casos su aplicación continua *sine die*. Por lo que se refiere a los datos globales, a 31 de diciembre de 2024 se contabilizan 3.916 casos pendientes de ejecutar por los 46 Estados partes (además de los 2.866 pendientes de ejecutar por la Federación de Rusia, que merecen un capítulo aparte, como a continuación se explica) (Committee of Ministers, 2025: 13). De los 3.916 casos, 1.149 son calificados de *leading cases*⁶¹, y el resto de *repetitive cases*⁶². Del total de *leading cases*, 519 se encuentran pendientes de ejecutar transcurridos más de cinco años desde que se dictó la sentencia. Entre los Estados que más casos pendientes de ejecutar acumulan se encuentran Ucrania (842), Turquía (440), Rumanía (411), Azerbaijón (329), Italia (310), Hungría (198)... (Committee of Ministers, 2025: 144-145). En 2024 se pagaron un total de 43.645.371 euros en concepto de satisfacción equitativa decidida en las sentencias del TEDH que se ejecutaron durante ese año, de los cuales 8.028.888 euros correspondieron a Turquía, el segundo Estado que más dinero abonó en ese concepto, por detrás de Italia con 13.745.988 euros (Committee of Ministers, 2025: 154-155).

61 Según el CM, se entiende por *leading case*, “case with has been identifies as disclosing a problem, in law and/or practice, at national level, often requiring the adoption by the respondent State of new or additional general measures to prevent recurrence of similar violations. If this new problem proves to be of an isolated nature, the adoption of general measures, in addition to the publication and dissemination of the judgment, is not in principle required. A leading case may also reveal structural/systemic problems, identified by the court in its judgment or by the Committee of Ministers in the course of its supervision of execution, requiring the adoption by the respondent State of new general measures to prevent recurrence of similar violations”: Committee of Ministers, 2025: 176.

62 Se trata de un “case relating to a structural and/or general problem already raised before the Committee in the context of one or several leading cases; repetitive cases are usually grouped together with the leading case”: Committee of Ministers, 2025: 177.

Ante esta situación, tras la reforma que introduce el Protocolo n. 14 que entró en vigor el 1 de junio de 2010, por una parte, en el art. 46.3 del CEDH, se prevé que el CM puede presentar ante el TEDH un *recurso de interpretación*, en el supuesto de que considere que “la supervisión de la ejecución de una sentencia definitiva resulta obstaculizada por un problema de interpretación de dicha sentencia con objeto de que éste se pronuncie sobre dicho problema de interpretación”. Para ello será necesario que se alcance una exigente mayoría de dos tercios de los votos de los representantes que tengan derecho a formar parte del CM. Según la Norma 10 de las citadas Normas de Ejecución, el recurso de interpretación puede ser interpuesto por el CM durante cualquier fase del procedimiento de supervisión, mediante una Resolución Provisional, que deberá ser motivada y deberá reflejar los diferentes puntos de vista que se hayan manifestado en el seno del CM y en particular el del Estado infractor del CEDH. Hasta la fecha nunca se ha interpuesto este recurso⁶³.

La misma cualificada mayoría de dos tercios es necesaria para que, por otra parte, el CM presente un *recurso por incumplimiento* y por tanto remita al TEDH la cuestión de si un Estado parte ha incumplido la obligación de acatar las sentencias definitivas del Tribunal, si considera que dicho Estado se niega a acatar una sentencia definitiva sobre un asunto en que es parte y tras notificarlo formalmente a ese Estado (art. 46.4). Le corresponde a la Gran Sala pronunciarse sobre los recursos por incumplimiento que le plantee el CM (art. 31.b)). Si esta concluye que efectivamente el Estado ha incumplido su obligación de acatar las sentencias definitivas, deberá remitir el asunto al CM para que examine las medidas que sea preciso adoptar (art. 46.5). No se concreta qué tipo de medidas puede adoptar el CM a este respecto; como se comprobará a continuación, hasta la fecha el CM se ha limitado a adoptar Decisiones con las que solicita al Estado el cumplimiento de la sentencia del TEDH.

Según las Normas de Ejecución, el *recurso por incumplimiento* sólo se puede interponer “en circunstancias excepcionales” (Norma 11); pero no se ofrece ninguna explicación sobre qué tipo de circunstancias pueden considerarse como de “excepcionales” a los efectos de que sea interpuesto este recurso; por lo que la existencia o no de tales circunstancias debe ser decidida por un órgano de naturaleza política como es el CM⁶⁴.

Hasta la fecha el recurso por incumplimiento sólo se ha interpuesto en dos ocasiones, relativas a casos en los que el TEDH había declarado contraria al CEDH la privación de libertad de sendos opositores políticos en Azerbaijan y Turquía, respectivamente. El primero, a causa de la no ejecución de la sentencia de 22 de mayo de 2014, *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, con la que se condena a este Estado por vulnerar los arts. 5.1, 5.4, 6.2 y 18 en relación con el art. 5, del CEDH, al

63 En los arts. 91 a 93 del Reglamento del TEDH —la última versión de 28 de abril de 2025— se regula el procedimiento aplicable al recurso de interpretación previsto en el art. 46.3 del CEDH: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_eng.

64 Asimismo, se condiciona la interposición de este recurso a que, mediante una Resolución Provisional, se le notifique previa y formalmente al Estado declarado infractor, con una antelación de 6 meses, salvo que el CM decida otra cosa. Con posterioridad, la interposición del recurso se llevará a cabo mediante una Resolución Provisional, que deberá ser motivada y en la que se deberá incluir, de forma concisa, la postura jurídica que mantenga el Estado concernido. En los arts. 94 a 99 del citado Reglamento del TEDH se regula el procedimiento aplicable al recurso por incumplimiento previsto en el art. 46.4 y 5 del CEDH.

detener preventivamente al demandante desde el 4 de febrero de 2013, sin respetar las garantías que precepúan los citados preceptos por lo que se refiere a la privación de libertad⁶⁵. Este recurso ha dado como resultado la Sentencia de 29 de mayo de 2019, *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, en la que el TEDH llega a la conclusión de que Azerbaiján ha incumplido el art. 46.1 del CEDH al no ejecutar la Sentencia de 22 de mayo de 2014⁶⁶. Tras la Sentencia de 2019, por fin el Tribunal Supremo de Azerbaiján ha dictado Sentencia de 23 de abril de 2020 con la que ha decidido la liberación de Ilgar Mammadov, y el CM ha cerrado el procedimiento de ejecución de la citada Sentencia de 2014 mediante Resolución final de 3 de septiembre de 2020⁶⁷.

En el segundo, a causa de la no ejecución de la Sentencia del TEDH de 10 de diciembre de 2019 en el caso *Kavala v. Turquía*, en la que el TEDH llega a la conclusión de que Turquía ha vulnerado los arts. 5 y 18 en relación con el art. 5, del CEDH, al detener y mantener privado de libertad al demandante a raíz del intento de golpe de Estado de julio de 2016⁶⁸. Ha dado como resultado la Sentencia de 11 de julio de 2022, *Kavala v. Turquía*, en la que se llega a la conclusión de que Turquía ha incumplido el art. 46.1 del CEDH al no ejecutar la citada Sentencia de 2019⁶⁹. A fecha de hoy, Osman Kavala sigue en prisión, cumpliendo la cadena perpetua dictada por los tribunales turcos, tras seis años de privación de libertad declarada contraria al CEDH; a pesar de que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa le ha concedido el premio Václav Havel 2023, y de las reiteradas solicitudes presentadas por el CM ante las autoridades turcas⁷⁰. Como reconoce el CM en su informe correspondiente a 2024,

The continuous detention of the applicant in the case of *Kavala v. Türkiye*, despite the Committee's repeated calls for his immediate release in line with the Court's judgments, constitutes a salient challenge to the Convention system and *one of the few regrettable exceptions to Türkiye's otherwise overall good record of compliance with the Court's judgments*. Throughout 2024, the Committee closely followed that case deeply deploring the fact that Mr Kavala remained detained. The Committee has continued its examination of the case at every Human Rights and ordinary meeting, adopting five decisions over the course of the year (Committee of Ministers, 2025: 6, cursiva añadida).

La valoración en general positiva que ofrece el CM sobre el cumplimiento de las sentencias del TEDH por parte de Turquía, con la que presenta la falta de ejecución de la sentencia en el

65 ECLI:CE:ECHR:2014:0522JUD001517213.

66 ECLI:CE:ECHR:2019:0529JUD001517213.

67 Resolución CM/ResDH(2020)178, de 3 de septiembre de 2020. Toda la documentación sobre la ejecución de la sentencia en este caso se puede consultar en [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Mammadov%22\],%22execdocumenttypecollection%22:\[%22CEC%22\],%22execidentifier%22:\[%22004-1867%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Mammadov%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentifier%22:[%22004-1867%22]}).

68 ECLI:CE:ECHR:2019:1210JUD002874918.

69 ECLI:CE:ECHR:2022:0711JUD002874918.

70 En la Decisión adoptada en la reunión del CM celebrada del 10 al 12 de junio de 2025, entre otras cuestiones, se afirma: "...leur profonde préoccupation quant au fait que M. Kavala soit toujours détenu, malgré les conclusions sans équivoque de la Cour et les décisions du Comité exhortant les autorités à assurer sa libération immédiate; une nouvelle fois, exhortent vivement toutes les autorités turques à envisager toutes les options possibles pour remédier à cette situation sans plus tarder": [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22kavala%22\],%22execdocumenttypecollection%22:\[%22CEC%22\],%22execidentifier%22:\[%22004-55162%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22kavala%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentifier%22:[%22004-55162%22]}).

caso *Kavala* como una excepción a esa regla general, no es conforme con la propia información que ofrece el CM. Como ya se ha dicho, a 31 de mayo de 2025 este Estado acumula el 35,2% de las demandas pendientes de respuesta ante el TEDH, un total de 21.200 demandas; además, Turquía suma un total de 440 casos pendientes de ejecutar, de ellos 137 *leading cases* y 303 *repetitive cases* (Committee of Ministers, 2025: 128-130).

Desde una óptica cualitativa, que atiende a la naturaleza inderogable de los DH vulnerados, de la lista de los principales casos pendientes de ejecución durante los últimos 20 años, se pueden destacar, en primer lugar, los más de 100 casos agrupados en torno a la Sentencia dictada el 3 de junio de 2004 en *Bati and Others v. Turkey*⁷¹, así como más recientemente con la misma problemática la Sentencia dictada en *Elvan v. Turkey*⁷². En este grupo de casos se concluye la vulneración de los arts. 2 —derecho a la vida—, 3 —prohibición de la tortura— y 13 —derecho a un recurso efectivo— del CEDH, por actuaciones de las fuerzas de seguridad turcas y la ausencia de investigaciones efectivas por parte de las autoridades de este país ante tales vulneraciones, lo que tiene como consecuencia la impunidad de sus autores⁷³. Como se afirma con toda claridad en la Resolución adoptada por el CM en la reunión celebrada los días 17-19 de septiembre de 2024, sin que hasta la fecha las autoridades turcas hayan adoptado las medidas necesarias para ejecutar las citadas sentencias⁷⁴.

En segundo lugar, merece ser mencionado el caso interestatal *Cyprus v. Turkey*, resuelto mediante las Sentencias de la Gran Sala de 10 de mayo de 2001 (fondo)⁷⁵ y de 12 de mayo de 2014 (satisfacción equitativa)⁷⁶. En este caso se condena a Turquía por vulnerar, entre otras disposiciones, los arts. 2, 3 y 5 del CEDH en relación con las 1.485 personas desaparecidas a raíz de la invasión del norte de Chipre por las tropas turcas en 1974. Muy vinculado con *Varnava v. Turkey*⁷⁷, en el que se declara que Turquía de nuevo ha vulnerado los arts. 2, 3 y 5 del CEDH al no investigar efectivamente la desaparición de 9 chipriotas también durante la ocupación armada del norte de Chipre. Se trata de un grupo de sentencias cuya ejecución sigue pendiente a fecha de hoy, hasta el punto de que Turquía ni siquiera ha hecho efectiva la satisfacción equitativa decidida por el TEDH⁷⁸.

71 Sentencia de 3 de junio de 2004 (ECLI:CE:ECHR:2004:0603JUD003309796).

72 Sentencia de 7 de febrero de 2023 (ECLI:CE:ECHR:2023:0207JUD006493719).

73 [H/Exec\(2024\)8 — Memorandum — Bati and Others v. Turkey group \(Application No. 33097/96\) and Elvan v. Türkiye case \(Application No. 64937/19\)](#) y

74 [CM/Notes/1507/H46-33](#). Según el CM, “... rappellent que ce groupe concerne l’ineffectivité des enquêtes, des poursuites pénales et des procédures disciplinaires relatives aux homicides, à la torture et aux mauvais traitements ainsi qu’au recours excessif de la force par la police et les forces de sécurité, y compris lors d’arrestations, pendant la garde à vue et les interrogatoires et lors de la dispersion de manifestations pacifiques (violations procédurales des articles 2 et 3 de la Convention);...”.

75 ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194.

76 ECLI:CE:ECHR:2014:0512JUD002578194. En la que el TEDH decide que Turquía debe pagar en concepto de satisfacción equitativa un total de 30 millones de euros por los daños no pecuniarios causados a los familiares de los desaparecidos, y 60 millones de euros por los daños no pecuniarios causados a los residentes del enclave greco chipriota de la península de Karpasia/Karpas.

77 Sentencia de la Gran Sala de 18 de septiembre de 2009 (ECLI:CE:ECHR:2009:0918JUD001606490).

78 [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentfier%22:\[%22004-37128%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentfier%22:[%22004-37128%22]}), y [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentfier%22:\[%22004-37074%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentfier%22:[%22004-37074%22]}), respectivamente.

En tercer lugar, los 37 casos agrupados en torno a *Erdogan and Others v. Turkey*⁷⁹, y *Kasa v. Turkey*⁸⁰, en los que se condena a Turquía por las vulneraciones de los arts. 2 y 13, cometidas por sus tropas durante operaciones contra grupos terroristas, sobre todo en la región del Kurdistán, y la falta de investigación efectiva de las mismas por parte de las autoridades turcas⁸¹. Por último, y sin ánimo exhaustivo, cabe traer a colación *Dink v. Turkey*⁸², en el que se declara que Turquía ha vulnerado los arts. 2, 10, y 13 en relación con el art. 2, al no investigar efectivamente el asesinato de un periodista⁸³.

Por tanto, en los últimos 15 años el CM sólo ha considerado que se daban circunstancias excepcionales para interponer el recurso de incumplimiento en los dos citados casos, en los que motivos para interponerlo desde luego no faltan. Pero el CM también podría haber apreciado la existencia de tales circunstancias en un buen número de casos referidos a la vulneración de los derechos humanos más fundamentales, como se acaba de comprobar en el caso de Turquía. Asimismo, por mencionar un asunto con cierto impacto mediático, el CM no ha aplicado el art. 46.4 con relación al prolongado incumplimiento por parte de la Federación de Rusia de los derechos humanos del opositor político *Navalnyy*, privado de libertad, torturado y según todos los indicios asesinado por las autoridades rusas mientras se encontraba en prisión; como ha sido certificado en la saga de sentencias dictadas por el TEDH en este asunto, la última de ellas de 6 de junio de 2023, *Navalnyy v. Rusia* (N. 3), todas ellas incumplidas por las autoridades de este Estado⁸⁴.

Las circunstancias que rodean a la ejecución de las sentencias que dicta el TEDH contra la Federación de Rusia, un Estado que ya no forma parte del Consejo de Europa, son muy particulares, como se insiste en el siguiente subepígrafe 4. Aunque respecto de otros Estados, el CM también se muestra muy reacio a la hora de interponer el recurso por incumplimiento, entre ellos Turquía, como se acaba de poner de manifiesto. No hace mucho la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se mostraba un tanto ambigua con relación a la posible aplicación del citado art. 46.4, al proponer al CM que “... use the procedures provided for in

79 Sentencia de 25 de abril de 2006 (ECLI:CE:ECHR:2006:0425JUD001980792).

80 Sentencia de 20 de mayo de 2008 (ECLI:CE:ECHR:2008:0520JUD004590299).

81 <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22004-37076%22%5D%7D>}. Como se puede leer en la Resolución adoptada por el CM sobre este caso en 2020: “... recalling that this group concerns the deaths or injuries as result of unjustified and excessive force used by members of the security forces during military and police operations, including absence of a legal framework which prevents arbitrary shootings and provides the level of protection “by law” of the right to life, and ineffectiveness of investigations into such incidents...”.

82 Sentencia de 14 de septiembre de 2010 (ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807).

83 <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22execidentifier%22:%5B%22004-37184%22%5D%7D>}.

84 ECLI:CE:ECHR:2023:0606JUD003641820. A los efectos de supervisar su ejecución, se agrupan nueve casos en torno a *Navalnyy and Ofitserov group*, objeto de varias Resoluciones Provisionales por parte del CM, la última de marzo de 2025, con la que entre otras cuestiones el CM “reiterated their position as expressed in the Interim Resolution CM/ResDH(2024)49, including that the Russian authorities are obliged to conduct an effective and independent investigation, in particular by an ad hoc international commission, into the tragic death of Aleksey Navalnyy in 2024, and into the plausible allegations of his poisoning with a chemical nerve agent in 2020”; <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Navalnyy%20and%20Ofitserov%20group%22%5D%2C%22execdocumenttypecollection%22:%5B%22CEC%22%5D%2C%22execidentifier%22:%5B%22004-13537%22%5D%7D>}.

Article 46, paragraphs 3 to 5, of the Convention, in the event of implementation of a judgment encountering strong resistance from the respondent State; however, this should continue to be done sparingly and in exceptional circumstances”⁸⁵.

Se debe reconocer que, según se regula el recurso por incumplimiento en el vigente art. 46.4, en su respuesta el TEDH se limita a declarar que el Estado no ha ejecutado la sentencia dictada anteriormente, como ya sostiene el CM en su demanda, sin ninguna otra consecuencia concreta. Con esta nueva sentencia por parte del TEDH, con la que se reitera que el Estado está vulnerando el CEDH, se consumen tiempo y recursos por parte del TEDH —de su Gran Sala— de los que desde luego no está sobrado, para ofrecer una conclusión a la que con anterioridad el propio TEDH y también el CM ya habían llegado. La escasa práctica relativa a los asuntos *Mammadov* y *Kavala*, demuestra que hasta ahora el recurso por incumplimiento no ha sido la panacea que se necesita para garantizar la ejecución de las sentencias del TEDH (Gascón, 2019: 345-364; Petit y Rousset, 2025: 153-175; Salinas Alcega, 2022: 37-61).

De lege ferenda, a la hora de responder a los recursos por incumplimiento que se le presenten, el TEDH debería tener competencia para imponer, al Estado que no ejecuta la sentencia, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva, con el objetivo de compelerle a ejecutar la sentencia. En aplicación de la terminología de la que se hace uso en el art. 260.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), en el que se regula el llamado recurso por doble incumplimiento en el ámbito del DUE, según se estudia en el siguiente epígrafe IV. Como así recomendaba a principios de la primera década de este siglo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁸⁶. Más recientemente, en el seno de la Asamblea Parlamentaria se ha vuelto a poner encima de la mesa esta propuesta⁸⁷, aunque sin demasiada convicción⁸⁸.

Falta por ver si esta propuesta podrá ser consensuada por los 46 Estados partes en el CEDH, en el marco de la estructura institucional del Consejo de Europa y contando con el modesto presupuesto del que dispone esta OI. Como a continuación se explica en el epígrafe IV, en la

85 Recomendación 2251 (2023), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, de 26 de abril de 2023: se puede consultar en: <https://pace.coe.int/en/files/31773>.

86 Recomendación 1477 (2000), de 28 de septiembre de 2000, en la que entre otras medidas se propone al CM “... de modifier la Convention pour introduire un système d’astreintes (amendes journalières en cas de retard dans l’exécution d’une obligation légale) pour les États qui persistent à ne pas exécuter un arrêt de la Cour”.

87 Efstathiou, 2023: 34: “I note that a significant number of interlocutors have suggested that tricky implementation challenges could be facilitated by introducing incentives, including the possible imposition of penalties as part of the tools for tackling unduly delayed implementation of ECtHR judgments, as for the judgments of the Court of Justice of the European Union. Such ideas should not be ruled out for the future”.

88 En la Recomendación aprobada en 2023 por la Asamblea Parlamentaria, por una amplia mayoría de votos a favor, con solo dos votos en contra (los dos parlamentarios turcos) y una abstención (un parlamentario español de la formación política Vox), se propone al CM lo siguiente: “consider developing new mechanisms to motivate and, if need be, sanction States that fail to take timely action, including by failing to supply information, especially where delays or obstacles in execution were readily avoidable, for example by more effective co-ordination; this could include using financing options from the Council of Europe Development Bank to help to fund projects relevant to the implementation of the Convention rights”: Recomendación 2251 (2023), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, de 26 de abril de 2023: <https://pace.coe.int/en/files/31773>.

UE la Comisión Europea asume un importante protagonismo en el control de la ejecución de las sentencias del TJ, incluida la competencia para cobrar por compensación con cargo al presupuesto de la UE las sanciones económicas impuestas por el TJ que los Estados se nieguen a abonar⁸⁹. Como ya se ha insistido, los Gobiernos representados en el CM, o al menos una gran mayoría de ellos, en virtud del principio de subsidiariedad, se muestran partidarios de seguir disfrutando de un amplio margen de discrecionalidad en el cumplimiento de las sentencias, en el marco de la colaboración que a este respecto deben mantener con un órgano político, como es CM, del que a su vez forman parte. Como se acaba de comprobar, el CM viene protagonizando una actuación bastante lenta y en ocasiones se podría decir que de mínimos a la hora de desarrollar el procedimiento de supervisión de la ejecución de buena parte de las sentencias del TEDH; al menos así se ha demostrado en el supuesto de Turquía. Tanto es así, que cientos de sentencias permanecen inejecutadas durante períodos de tiempo muy prolongados, sin ninguna reacción por parte del CM, excepto por lo que se refiere a la publicación de algunas Resoluciones Provisionales, y, muy excepcionalmente, solamente en dos ocasiones en los últimos 15 años, la presentación de un recurso por incumplimiento ante el propio TEDH. Por consiguiente, todo apunta a que va a ser muy difícil que se alcance un consenso entre las autoridades de los 46 Estados partes que permita adoptar reformas en el CEDH relativas a la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo.

4. La suspensión y posterior expulsión del Consejo de Europa de la Federación de Rusia: ¿se debería aplicar a otros Estados?

El incumplimiento de las sentencias del TEDH podría dar lugar a la suspensión o incluso la expulsión del Estado miembro del Consejo de Europa, de conformidad con los arts. 3 y 8 del Estatuto del Consejo de Europa⁹⁰. En el art. 8 se prevé que el CM puede *suspender el derecho de representación* del Estado miembro que infrinja gravemente lo dispuesto en su art. 3 (en el que se afirma el principio del respeto de los derechos humanos de las personas que se hallen bajo la jurisdicción de cualquier Estado parte)⁹¹, pudiendo invitarle a retirarse de esta OI según las condiciones previstas en el art. 7 de dicho Estatuto. Y si el Estado hace caso omiso a la invitación del CM, este podrá decidir la *expulsión del Estado* en la fecha que

89 A principios de los 2000 la Comisión de Venecia se mostraba un tanto escéptica con relación a la propuesta de sancionar económicamente a los Estados que no ejecutan la sentencias del TEDH; sobre todo, dudaba del órgano (TEDH o CM) que debía decidir imponer la sanción y del procedimiento para supervisar su aplicación tras la decisión del CM y/o la sentencia del TEDH: “De l’avis de la Commission, pour envisager plus à fond la possibilité d’introduire un tel mécanisme dans le système européen, il serait nécessaire de procéder à une étude exhaustive de toutes les possibilités offertes, notamment des organes concernés, de la procédure et des modalités d’accès au dispositif”: Avis n.º 209/2002-CDL-AD (2000) 34, sur la mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme adopté par la Commission de Venise lors de sa 53 session plénière (publicado en la *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, vol. 15, 2003, pp. 379-381).

90 Hecho en Londres el 5 de mayo de 1949: *BOE* de 1 de marzo de 1978.

91 Con el siguiente tenor literal: “Cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero”.

determine⁹². La posibilidad de que un Estado miembro sea expulsado resulta coherente con el art. 4, en el que se exige como condición para ser miembro que el Estado sea “capaz de cumplir las disposiciones del artículo 3, y que tenga voluntad de hacerlo”.

Según el art. 20 d) del Estatuto, las decisiones del CM relativas al art. 8, “... se adoptarán por mayoría de dos tercios de los votos emitidos y por la mayoría de los representantes con derecho a formar parte de aquél”. En los arts. 26 y 27 del Reglamento de Procedimiento del CM se prevé que las propuestas de suspensión y de expulsión de un Estado miembro, han de presentarse al menos por un representante de un Estado miembro en este órgano. Por tanto, el CM dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de interpretar y aplicar el art. 8. Hasta la fecha el CM ha decidido la expulsión de un Estado miembro, la Federación de Rusia, con fecha de 16 de marzo de 2022, tras la invasión a gran escala de Ucrania que se inicia en febrero de ese mismo año por parte del ejército ruso. Pero en otros supuestos el CM no ha decidido aplicar los arts. 8 y 7 del Estatuto. Ni siguiera en el caso de Turquía, Estado que como se acaba de comprobar acumula cientos de sentencias pendientes de ejecutar en las que se declara la vulneración de los arts. 2 y 3 del CEDH.

Los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el CM, al menos una mayoría de ellos, tradicionalmente esgrimen que mientras un Estado forme parte del Consejo de Europa, más capacidad de influencia se podrá desplegar desde los órganos de esta OI para que se respeten los derechos humanos de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Se considera que la suspensión o la expulsión pueden ser contra productivas, ya que, “... la persuasión est toujours plus bénéfique que la contrainte, à laquelle l’Etat pourra toujours en définitive se dérober. Le gain escomptable est pour le moment supérieur au risque de ‘destruction massive’ qu’encourt le recours a cette solution ultime” (Sicilianos y Giannopoulos, 2021: 21-22).

Aunque como se ha comprobado en el supuesto de Turquía, en bastantes ocasiones la capacidad de influencia que el CM despliega a través del desarrollo del procedimiento de supervisión de la ejecución de las sentencias, resulta más que relativa. *Mutatis mutandis*, también se puede concluir que la capacidad de influencia que el CM ha proyectado con relación a la Federación de Rusia desde 1996 hasta 2022, por lo que se refiere a la ejecución de las sentencias del TEDH, tampoco ha sido en absoluto muy efectiva (Ferrer, 2018: 853-898). Según Salinas de Frías (2022: 128):

lo cierto es que en el corazón de todos los debates, de cualquier solución, son los derechos humanos y las personas las que pierden, pues tan poco sirve tener a una Rusia formalmente vinculada por unos principios ilusorios sometidos a ignorancia constante, cuando no a violaciones palmarias y a incumplimiento de las sentencias condenatorias del TEDH, como dejarla fuera del sistema. Es cierto que no debe menoscabarse el hecho de que durante veinticinco años Rusia haya sido la única superpotencia sometida a control jurisdiccional obligatorio en materia de respeto de derechos humanos, pero también lo son los magros resultados obtenidos hasta aquí.

92 Art. 8: “El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité”.

En este sentido, el CM debería plantearse la aplicación de los citados arts. 7 y 8 como respuesta frente a los Estados que presentan un cuadro persistente de incumplimientos de sentencias del TEDH en las que se declara la vulneración de los derechos inderogables reconocidos en el CEDH⁹³. El CM ha sido muy reacio a la aplicación de estas disposiciones⁹⁴. Hasta marzo de 2022, cuando decide la expulsión de la Federación de Rusia. Sin duda, el factor determinante de la expulsión de la Federación de Rusia, fue la invasión rusa a gran escala de Ucrania que se inicia el 22 de febrero de ese mismo año. Pero con anterioridad ya había motivos más que suficientes para adoptar como mínimo la suspensión de la representación de este Estado en el Consejo de Europa⁹⁵.

Sea como fuere, la Federación de Rusia dejó de ser miembro del Consejo de Europa el 16 de marzo de 2022 y parte en el CEDH el 16 de septiembre de 2022, tras su expulsión por el CM en aplicación del art. 8 del Estatuto de esta OI, y tras la suspensión, el 25 de febrero, de sus derechos de representación ante el Consejo de Europa. De conformidad con los compromisos convencionales asumidos por este Estado al incorporarse al Consejo de Europa en 1996, el CEDH sigue siendo de aplicación a la Federación de Rusia hasta el 16 de septiembre de 2022, según se preceptúa en el art. 58 del CEDH. Y el CM sigue siendo competente para supervisar las sentencias dictadas por el TEDH contra este Estado y también las que vaya a dictar en el futuro por demandas relativas a hechos que acontecen hasta el 16 de septiembre de 2022; como mantiene el TEDH en su citada Sentencia de 9 de julio de 2025⁹⁶.

93 Véase para lo que sigue, Dzehtsiarou y Coffey, 2019: 467 y ss., en las que proponen una serie de criterios para que el CM decida si suspende o expulsa a un Estado miembro, a saber: a) como va a afectar a la efectividad del funcionamiento de la OI y su legitimidad y reputación teniendo siempre en cuenta los fines para los que fue creada (entre otras cuestiones, se refieren a las implicaciones que para la financiación de las actividades de la OI puede tener la expulsión de un Estado miembro; el Consejo de Europa dispone de un presupuesto muy austero, de alrededor de 400 millones de euros al año...); b) por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, con relación al argumento de que al expulsar a un Estado las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de este Estado ya no podrán presentar una demanda ante el TEDH, consideran que el sistema de protección de los derechos humanos del Consejo de Europa se basa en Estados democráticos y de derecho, y respetuosos de los derechos humanos, respecto de los cuales el TEDH puede ejercer su función jurisdiccional para determinar si se han cometido violaciones de los derechos humanos ante casos individuales y también detectar y pedir que se corrijan problemas estructurales que afecten a un particular ámbito jurídico del ordenamiento interno del Estado; pero “a judgment of the ECtHR or indeed any court is unlikely to be enough to protect democracy in a given country”; en este mismo sentido, “... the ECtHR is not likely to trigger a structural change in the Member State especially if the Member State in question is resistant to such changes. What is important here is not only the sheer scale of unexecuted judgments but the lack of the authorities’ genuine willingness to at least try to implement these judgments”: (475).

94 Ni siquiera en 1967, cuando se perpetró el golpe de Estado militar en Grecia; ni en 2014, cuando la Federación de Rusia invadió la península de Crimea e intervino con su ejército en el este de Ucrania...

95 En los años noventa se discutió en el seno del CM si la Federación de Rusia ya cumplía las condiciones para ser miembro del Consejo de Europa, y finalmente uno de los argumentos que se dio para justificar el voto favorable a su ingreso en esta OI, fue que si incumplía sus obligaciones como Estado miembro se le podrían suspender sus derechos de representación: Dzehtsiarou y Coffey, 2019: 448-449.

96 “The Court has expressly acknowledged that Article 46 of the Convention requires that the Committee of Ministers set forth an effective mechanism for the implementation of the Court’s judgments also in cases against a State which has ceased to be party to the Convention. The Court has observed in this connection that the Committee of Ministers continues to supervise the execution of the Court’s judgments against the Russian Federation and that the Russian Federation is required, pursuant to Article 46 § 1 of the Convention, to implement them despite the cessation of its membership of the Council of Europe”: párr. 1643.

Según los datos que ofrece el CM en capítulo aparte de su Informe Anual dedicado específicamente a la Federación de Rusia, a finales de 2024 se acumulan un total de 2.866 casos pendientes de ejecución, todos clasificados dentro del procedimiento reforzado; y además se contabilizan 7.350 demandas contra este Estado pendientes de respuesta. Las autoridades rusas deben pagar más de 3.000 millones de euros en concepto de satisfacción equitativa decidida por el TEDH en unos 1.603 casos. Pero desde marzo de 2022 las autoridades de este Estado ya no mantienen ninguna comunicación con el CM (Committee of Ministers, 2025: 13). Por consiguiente, las posibilidades de que se ejecuten las sentencias dictadas contra la Federación de Rusia son bastante remotas, y el estudio de los casos pendientes de ejecución por parte de este Estado puede convertirse en una labor estéril⁹⁷. Por más que en el seno del Consejo de Europa se defienda con toda firmeza que “... the Russian Federation, despite no longer being a High Contracting Party to the Convention, still has the duty to co-operate with the Court and the binding and unconditional obligation under international law to implement all final judgments and decisions of the Court in relation to its acts or omissions capable of constituting a violation of the Convention that occurred before 16 September 2022”⁹⁸.

Tras la expulsión de este Estado en marzo de 2022, con buen criterio el CM ha decidido no presentar contra la Federación de Rusia ningún recurso por incumplimiento ante el TEDH, ya que muy probablemente no serviría de nada, dada la intransigente postura que mantienen las autoridades rusas. Entre otras medidas, el CM solicita a los Estados miembros que colaboren con los mecanismos de protección de los derechos humanos de NU, organización de la que es miembro la Federación de Rusia; entre otros, con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la Federación de Rusia⁹⁹. Y también con otras OOII, como la OSCE y la UE. Asimismo, el CM mantiene contactos con interlocutores de la sociedad civil rusa, sobre todo organizaciones no gubernamentales (Committee of Ministers, 2025: 168).

En este orden de cosas, se debe reconocer que, aunque en el seno del Consejo de Europa se ha puesto en práctica el más avanzado sistema de protección internacional de los derechos humanos en la historia de la humanidad, el establecido por el CEDH; el Consejo de Europa es una OI de ámbito regional europeo, formada como es obvio por Estados soberanos e independientes. Por tanto, que esta OI pueda alcanzar los fines para los que fue creada, en gran medida depende de la efectiva aplicación del principio de cooperación entre sus Estados miembros y entre estos y los órganos que la estructuran, siempre en el contexto de un ordenamiento inter-

97 En un trabajo elaborado en 2021 y publicado poco después de la expulsión de la Federación de Rusia, en el que se da cuenta de que la Federación de Rusia ha llevado a cabo algunas reformas en su ordenamiento interno para ejecutar cierto número de sentencias del TEDH, y que ha pagado buena parte de las “satisfacciones equitativas” decididas por el Tribunal de Estrasburgo contra este Estado (incluidos 300.000 euros en concepto de costas y gastos del proceso en el caso *Yukos* al que se hará referencia a continuación); al mismo tiempo se reconocía que, tras la expulsión hecha efectiva en marzo de 2022, “l’exécution des arrêts par elle et, par conséquent, l’article en question semblent passer de l’actualité juridique à l’histoire du droit”: Bodnarchuk, 2022: 185 y nota a pie 2.

98 Reykjavík Declaration, *United around our values*, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa en la reunión celebrada en esa ciudad finlandesa los días 16 y 17 de mayo de 2023: se puede consultar en: <https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html#>.

99 <https://www.ohchr.org/en/specialprocedures/sr-russian-federation>.

nacional esencialmente descentralizado. En esta dirección, en el Informe elaborado hace unos años en el seno del Comité Jurídico y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria, se mantenía el siguiente el punto de partida: “The implementation of judgments depends above all on the political will of States” (Le Borgn, 2018: 40).

Pero los supuestos de la Federación de Rusia y de Turquía demuestran la evidente heterogeneidad política, jurídica, económica, social... que presentan algunos de los Estados que forman parte, o que hasta hace poco formaban parte, de esta OI. Esta heterogeneidad repercute negativamente en el respeto que demuestran del CEDH, según ha sido certificado por el TEDH en un elevado número de sentencias, buena parte de las cuales no han sido debidamente ejecutadas. Se han cumplido así los pronósticos que hace un cuarto de siglo vaticinaban las dificultades que podía suponer la incorporación a esta OI de Estados con sistemas democráticos muy poco consolidados, como se ha demostrado en el supuesto de la Federación de Rusia (Carrillo, 2003: 77). Como se ha dicho más recientemente, el Consejo de Europa ha pasado de sus 10 Estados fundadores, a 46 Estados miembros en la actualidad y desde luego se puede sostener que “..., there is less homogeneity to the CoE now than there was in the 1950s” (Dzehtsiarou y Coffey, 2019: 456).

En todo este contexto, la expulsión de la Federación de Rusia merece una valoración positiva. La participación de este Estado en el Consejo de Europa ponía en peligro el desarrollo en su seno de un *orden público europeo* basado en los principios de democracia, Estado de derecho y respeto de los DH, que esta OI lleva décadas tratando de implantar en todo el continente europeo. El lamentable balance que en materia de derechos humanos protagonizaban las autoridades este Estado, afectaba muy negativamente al funcionamiento y la efectividad del sistema de protección de los derechos humanos instaurado con el CEDH¹⁰⁰. Como recientemente así

100 Por lo que se refiere a la Federación de Rusia, es sabida la participación de sus tropas en conflictos que se desarrollan no sólo en su propio territorio —Chechenia—, sino también en antiguas repúblicas soviéticas —Ucrania, Georgia...—, y otros terceros Estados —Siria—, en cuyo contexto se vienen cometiendo vulneraciones graves y masivas de los derechos humanos *bajo su jurisdicción* (art. 1 CEDH). Se debe añadir que el 15 de diciembre de 2015 entraron en vigor reformas a Ley que regula la Corte Constitucional en la Federación Rusa; según las cuales esta última tiene competencia, a solicitud del Gobierno ruso, para establecer si lo dispuesto en una sentencia o en una decisión de una instancia internacional, como el TEDH, es o no conforme con la Constitución de este Estado. De darse el segundo supuesto, la sentencia del TEDH deberá ser incumplida por las autoridades rusas. En clara contravención con lo dispuesto en el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (BOE, 13 de junio de 1980), y más en particular con lo preceptuado en el art. 46 del CEDH. El TC ruso ha dictado dos sentencias, la primera de 19 de abril de 2016, que declara inexecutable *Anchugov and Gladkov v. Rusia*, Sentencia de 4 de julio de 2013 (ECLI:CE:ECHR:2013:0704JUD001115704); y la segunda de 19 de enero de 2017, con la misma conclusión respecto de *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Rusia*, Sentencia de 31 de julio de 2014 (ECLI:CE:ECHR:2011:0920JUD001490204), en la que se establece una satisfacción equitativa de unos 1.866 millones de euros, además de 300.000 euros en concepto de costas y gastos. Se debe añadir que, como consecuencia de la segunda guerra de Chechenia, el CM suspendió sus derechos de voto en 2000-2001; asimismo, a raíz de la invasión de la península de Crimea en 2014, la Asamblea Parlamentaria suspendió el derecho de voto de los representantes rusos, así como su participación como observadores en misiones electorales. Como respuesta, el Gobierno ruso dejó de pagar buena parte de su contribución anual, 33 millones de euros, al presupuesto de esta OI, que sumaba en ese año un total de 454 millones de euros. Además, las autoridades rusas amenazaron con no reconocer la legitimidad del TEDH si no podía

lo confirma la citada sentencia de 9 de julio de 2025, *Ucrania y Países Bajos c. Rusia*, en la que se detallan, a lo largo de 1.652 párrafos, las violaciones graves y masivas de los derechos humanos de las que son responsables las autoridades rusas en el contexto del conflicto que se desarrolla en Ucrania, en el periodo que abarca desde 2014 hasta el 16 de septiembre de 2022.

A la vista de lo ocurrido con la Federación de Rusia, el CM debería valorar si aplica los citados arts. 7 y 8 a otros Estados miembros que no respetan los principios sobre los que se asienta esta OI. Como es el caso de Turquía, Estado que, entre otros déficits y como se ha puesto de manifiesto en el anterior subepígrafe, incumple un buen número de sentencias del TEDH relativas a vulneraciones de derechos inderogables. Es cierto que otros Estados miembros presentan un balance en materia de ejecución de las sentencias del TEDH que deja que desear¹⁰¹; e incluso respecto de alguno de ellos se puede discutir si también deberían ser objeto del procedimiento de suspensión o de expulsión¹⁰². Pero como se ha demostrado en el anterior subepígrafe, tanto desde un punto de vista cuantitativo que atiende al número de sentencias cuya ejecución sigue pendiente, como desde una óptica cualitativa, que tiene en cuenta que se trata de vulneraciones de los arts. 2, 3 y 5 del CEDH; tras la expulsión de la Federación de Rusia, Turquía es el Estado miembro que muy probablemente presenta un peor balance de respeto de los derechos humanos reconocidos en el CEDH. Al menos se debería valorar si como medida inicial se le aplica la suspensión de sus derechos de representación. Porque a pesar de que se cumplen 75 años como Estado miembro de esta OI, a fecha de hoy las autoridades turcas son responsables internacionalmente de vulneraciones graves y masivas del CEDH y se niegan a ejecutar cientos de sentencias del TEDH; causando así un perjuicio muy considerable para el buen funcionamiento y la efectividad del sistema de protección creado por el CEDH¹⁰³.

participar en la votación que se llevaba a cabo en la asamblea parlamentaria para la elección de sus jueces. Más recientemente, tras la expulsión del Consejo de Europa, como se explica en Committee of Ministers, 2025: 165, nota a pie 42, el 11 de junio de 2022 en la Federación de Rusia se adoptó legislación con la que se impide la ejecución en el ordenamiento interno de este Estado de las Sentencias dictadas por el TEDH después del 15 de marzo de 2022. Y se prevé de plazo hasta el 1 de enero de 2023 para pagar la satisfacción equitativa decidida en las Sentencias dictadas por el TEDH antes del 15 de marzo de 2022, aunque el pago se hará en rublos y solo mediante una anotación en cuenta bancaria.

- 101 Por ejemplo, es conocida la resistencia que han presentado las autoridades del Reino para que se reconozca el derecho de voto de los presos, a pesar de la jurisprudencia dictada por el TEDH a ese respecto, en particular en el caso *Hirst v. Reino Unido (n. 2)*, Sentencia de 6 de octubre de 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:-1006JUD007402501. El CM, entre otras razones en el contexto políticamente poco propicio que supuso el Brexit, se ha mostrado muy indulgente con este Estado y finalmente ha cerrado este asunto, a pesar de que las reformas introducidas solo permiten el voto de los condenados que se encuentren en libertad condicional: véase CM/ResDH(2018)467. En la doctrina, véase Barbé, 2022: 171-183.
- 102 Por ejemplo, en el caso de Bosnia Herzegovina, la artificial y compleja estructura político-administrativa que presenta este Estado, hace muy difícil la ejecución de las sentencias que dicta el TEDH en su contra: más del 60% del PIB de este Estado se destina a sufragar el funcionamiento de la administración estatal, formada por un Estado central que prácticamente carece de poderes efectivos, y por dos entidades cuasi independientes, la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska; con un total de 14 primeros ministros, más de 180 ministros, 760 miembros de diversos órganos legislativos, 148 municipios, tres lenguas oficiales y dos alfabetos distintos, con una población total de unos 3,5 millones de habitantes: véase Grewe, 2022: 215-222.
- 103 Por lo que concierne a Turquía, cabe recordar que en 1981 se le suspendió el derecho de voto en el CM, como respuesta al no restablecimiento de la democracia por las autoridades de este Estado. Asimismo, es

Por otra parte, al igual que en el supuesto del incumplimiento de las sentencias de la CIJ, cabe la posibilidad de que el resto de Estados partes en el CEDH, en virtud del Derecho de la responsabilidad internacional del Estado, apliquen medidas de retorsión o contramedidas descentralizadas contra el Estado que incumple las sentencias dictadas en su contra por el TEDH y por ende incumple el art. 46.1 de este tratado internacional. Pero en la práctica no suele ser en absoluto habitual que ello ocurra. De hecho, se cuentan muy pocas demandas interestatales presentadas ante el TEDH, y la gran mayoría de ellas en el contexto de situaciones de conflicto que afectan al Estado demandante y al Estado demandado (Janer, 2023: 127 y ss.). Por ejemplo, ya se ha citado la reciente sentencia de 9 de julio de 2025, tras las demandas presentadas por Ucrania y Países Bajos contra la Federación de Rusia. Asimismo, a pesar de que durante las últimas décadas las autoridades rusas son responsables de violaciones graves y masivas de los derechos humanos (entre otras, en el contexto de los sucesivos conflictos armados en Chechenia...), una parte de ellas certificadas mediante sentencias del TEDH, la UE solo se ha decidido a aplicar una amplia batería de medidas de retorsión y de contramedidas contra este Estado como respuesta a la invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022. Por tanto, no es en absoluto frecuente que se adopten este tipo de medidas como respuesta a los incumplimientos de las sentencias del TEDH. Si bien, por ejemplo, se podría calificar de medida de

conocido el incumplimiento grave y masivo de los derechos humanos que protagonizan sus autoridades en el contexto de los conflictos que se vienen arrastrando desde hace décadas —invasión del Norte de Chipre, Kurdistán turco...—, y también durante los últimos años en el marco de la ocupación de una parte del territorio sirio; en el contexto de la cual se ha denunciado la vulneración grave y masiva de los derechos humanos por parte de Turquía, y en más en particular la comisión del crimen de guerra consistente en la expulsión forzosa de sus hogares de decenas de miles de sirios; como se ha denunciado, entre otras instancias internacionales, desde el Tribunal Permanente de los Pueblos, en su Sentencia de 5-6 de febrero de 2025, en el asunto *Rojava vs. Turkey*: <https://permanentpeoplestribunal.org/the-ppt-judgment-on-rojava-vs-turkey-as-a-tool-to-prevent-the-crime-of-silence/?lang=en>. Asimismo, el Gobierno turco aprovechó el intento de golpe de Estado de 15 de julio de 2016 para decretar el Estado de Emergencia. Como consecuencia, se han derogado la mayor parte de los derechos y libertades fundamentales; han sido detenidas unas 78.000 personas, han sido apartados de sus puestos decenas de miles de funcionarios, jueces, maestros, profesores... Todo ello explica que durante los últimos años se presenten miles de demandas contra Turquía en Estrasburgo y que muy probablemente en los próximos años se mantenga esta presentación masiva de demandas ante el TEDH. Para una valoración reciente de la situación política y en materia de DH en Turquía, se pueden consultar los informes que elabora anualmente la Comisión Europea sobre la candidatura de este Estado a la adhesión a la UE; en el último, correspondiente a 2024, en su resumen se puede leer, en el tono diplomático con el que la Comisión se dirige a un Estado admitido formalmente como candidato a la adhesión, lo siguiente en la p. 3: “Accession negotiations with Türkiye have remained at a standstill since 2018, in line with the European Council Conclusions. The EU’s serious concerns about the continued deterioration of democratic standards, the rule of law, the independence of the judiciary and respect for fundamental rights were not addressed”; y entre otras cuestiones en materia de derechos humanos se pide a las autoridades turcas que “implement the ECtHR judgments as a matter of priority, including in the case of *Kavala vs Türkiye*”: https://enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2024_en. En esta misma dirección, el 9 de abril de 2025 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó una Resolución con la que se condena la detención del Alcalde de Estambul, junto con otras más de 100 personas por parte del Gobierno de Erdogan, y que se le retire su título universitario, con lo que se le impide presentarse a las elecciones presidenciales de 2028; así como el clima general de represión política que impera en Turquía, y más en particular se denuncia la falta de cumplimiento de las sentencias del TEDH en las que se exige la liberación de personas privadas de libertad por motivos políticos, entre ellas la referida al mencionado caso de *Kavala*: <https://pace.coe.int/en/files/34285/html>.

retorsión el reproche que, como ya se ha citado en nota a pie 102, la Comisión Europea suele hacer a Turquía en sus informes sobre la adhesión de este Estado a la UE, relativo al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo, en el sentido de que se considera que es un obstáculo para dicha adhesión.

IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Las sentencias y las medidas provisionales son obligatorias

Por lo que respecta al TJ, se va a hacer referencia a la problemática que presenta el cumplimiento de las sentencias dictadas por este órgano judicial como respuesta a los recursos por incumplimiento (arts. 258 y 259 TFUE), así como el cumplimiento de las medidas provisionales que el Tribunal de Luxemburgo puede adoptar en el marco de este recurso (art. 279 TFUE). Con relación a este tipo de recursos no se puede negar la naturaleza de tribunal internacional que cabe atribuir al TJ, como órgano jurisdiccional responsable del control del cumplimiento del Derecho de la UE (DUE) por los Estados miembros de esta OI (Mangas y Liñán, 2024: 506-507)¹⁰⁴. Con las características propias que presenta este órgano judicial dentro del complejo sistema institucional de la UE; entre otras, el TJ ejerce competencia obligatoria sobre los 27 Estados miembros, una vez ha sido aceptada por cada Estado mediante la ratificación del Acuerdo de Adhesión, con el que se incorpora a la UE y se compromete al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los Tratados Constitutivos. Asimismo, como a continuación se insistirá, el recurso por incumplimiento puede ser interpuesto tanto por los Estados miembros, como por la Comisión Europea, institución independiente de los Estados miembros y que tiene atribuida la misión de la promoción del interés general de la UE, y algo más en concreto está encargada de supervisar la aplicación del DUE bajo el control del TJ (art. 17.1 TUE). Con carácter general, así se explica que en el marco del DUE esté prohibida la autotutela, por lo que un Estado miembro no puede adoptar contramedidas contra otro Estado miembro que consistan en el incumplimiento de normas del DUE, aunque este último las haya incumplido previamente¹⁰⁵.

Según el art. 260.1 del TFUE, las sentencias del TJ que declaran el incumplimiento del DUE por parte de un Estado miembro son de obligado cumplimiento para dicho Estado, debiendo

104 Por las limitaciones de espacio que se deben cumplir, no se aborda en este estudio el cumplimiento de las sentencias que dicta el TJ con relación a otros procedimientos, como las sentencias que resuelven cuestiones prejudiciales. Como es sabido, tales sentencias tienen efectos de cosa juzgada y despliegan un alcance general, ya que vinculan tanto al órgano judicial que la planteó, como a cualquier otro órgano jurisdiccional de los 27 Estados miembros que deba interpretar y aplicar las normas del DUE que han sido objeto de la cuestión prejudicial. Por tanto, sería necesario un estudio de la práctica de los tribunales nacionales en el cumplimiento de las sentencias prejudiciales dictadas por el TJ, y, en su caso, de las respuestas que desde la estructura institucional de la UE se pueden articular en supuestos de incumplimiento de una sentencia prejudicial (presentación de un recurso por incumplimiento por la Comisión Europea...); estudio que no es posible acometer en esta sede y que desde luego por su enjundia merecería un trabajo *ad hoc*.

105 En este sentido, según el art. 344 del TFUE, “Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos”.

adoptar las medidas que sean necesarias para su ejecución. Las sentencias del TJ son definitivas y despliegan efectos de cosa juzgada, por lo que frente a ellas solo se pueden interponer recursos de carácter extraordinario, como son los recursos de interpretación o de revisión (arts. 43 y 44 del Estatuto del TJ). Asimismo, según el art. 279 TFUE el TJ puede “ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo”. La redacción de ambos preceptos, los arts. 260.1 y 279 TFUE, no permite ninguna duda sobre el carácter vinculante, tanto de las Sentencias que dicte el TJ en respuesta a un recurso por incumplimiento, como de las medidas provisionales que pueda “ordenar”.

Como ya se ha señalado, el recurso por incumplimiento puede ser interpuesto por la Comisión Europea o por los Estados miembros, aunque en la práctica estos últimos han sido muy remisos y se cuentan muy pocos casos; en el siguiente subepígrafe se hará referencia al asunto C-121/21, *República Checa/Polonia (Mina de Turów)*¹⁰⁶. En la gran mayoría de casos la demandante es la Comisión Europea. Como se ha dicho, “..., la Comisión actúa como una especie de ministerio fiscal al entablar procedimientos contra los Estados miembros” (Castillo, 2023: 37). En ambos supuestos, sea el demandante el Estado miembro, lo sea la Comisión, antes de presentar el recurso por incumplimiento ante el TJ, se debe agotar la fase precontenciosa que corresponde desarrollar a la Comisión y que por lo general culmina con un dictamen motivado enviado por esta institución al Estado infractor, como condición para poder interponer dicho recurso (arts. 258 y 259 TFUE)¹⁰⁷.

Se debe destacar la amplia discrecionalidad de la que disfruta la Comisión con relación a todo el procedimiento por incumplimiento¹⁰⁸, incluso en supuestos en los que la Comisión decide

106 Como ejemplo reciente, véase la Sentencia de 30 de abril de 2024, *Letonia/Suecia (Sistema de garantía de depósitos)*, C-822/21, ECLI:EU:C:2024:373, en la que se declara que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, al negarse a transferir al sistema de garantía de depósitos (SGD) letón las aportaciones que habían sido abonadas al SGD sueco por la sucursal letona de Nordea Bank AB y que corresponden a los doce meses anteriores a la transferencia de las actividades de dicha sucursal al SGD letón. En las Conclusiones Generales presentadas por el AG Jean Richard de la Tour de 7 de septiembre de 2023, ECLI:EU:C:2023:647, se citan en nota a pie 4 las siguientes Sentencias dictadas en respuesta a recursos por incumplimiento presentados por Estados miembros: de 4 de octubre de 1979, *Francia/Reino Unido* (141/78, EU:C:1979:225); de 16 de mayo de 2000, *Bélgica/España* (C388/95, EU:C:2000:244); de 12 de septiembre de 2006, *España/Reino Unido* (C145/04, EU:C:2006:543); de 16 de octubre de 2012, *Hungría/Eslovaquia* (C364/10, EU:C:2012:630); de 18 de junio de 2019, *Austria/Alemania* (C591/17, EU:C:2019:504), y de 31 de enero de 2020, *Eslovenia/Croacia* (C457/18, EU:C:2020:65).

107 Aunque en el supuesto en el que el asunto es sometido a la Comisión por un Estado miembro, si la Comisión no emite el dictamen motivado en el plazo de tres meses desde la fecha en la que el Estado presentó la solicitud, este podrá presentar el recurso ante el TJ: art. 259 TFUE, último párrafo. En otras disposiciones del TFUE se prevé la interposición de un recurso por incumplimiento en ámbitos sectoriales del DUE: art. 108.2 (ayudas de Estado); 114.9 (aproximación de legislaciones); 348.2 (mercado interior con relación a las medidas adoptadas de conformidad con los arts. 346 y 347). Véanse para este párrafo y los siguientes, Materne, 2012: 25 y ss.; y Prete, 2017: 29 y ss.

108 “De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Comisión dispone de una facultad de apreciación para decidir sobre la oportunidad de actuar contra un Estado miembro, especificar las disposiciones que este haya podido infringir y elegir el momento en que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que deter-

demandar solamente a una parte de los Estados miembros que están incumpliendo una misma normativa¹⁰⁹. Dentro de esta amplia discrecionalidad, la Comisión concibe la presentación de una demanda por incumplimiento ante el TJ como la última solución para garantizar el cumplimiento del DUE, una vez resultan infructuosas las actuaciones basadas en el diálogo y la cooperación con las autoridades estatales. Según explica la Comisión, la gran mayoría de los procedimientos por incumplimiento que inicia concluyen en la fase precontenciosa, gracias al cumplimiento del DUE por parte del Estado infractor, sin necesidad de que la Comisión presente un recurso por incumplimiento ante el TJ¹¹⁰.

Si llega a darse este último supuesto, en los recursos por incumplimiento solo puede solicitarse la declaración de la existencia del incumplimiento del DUE, sin que se pueda pedir al TJ que determine las medidas o actuaciones que debe adoptar el Estado infractor para poner fin a dicho incumplimiento¹¹¹. Como se estudia en el siguiente subepígrafe, para que el TJ pueda imponer una suma a tanto alzado o una multa coercitiva al Estado infractor, es necesario iniciar un nuevo procedimiento ante el TJ como se prevé en el art. 260.2 TFUE, en el supuesto de que dicho Estado no adopte las medidas necesarias para la ejecución de la primera sentencia. Por tanto, los procedimientos por incumplimiento, incluidas las fases precontenciosa y judicial, pueden durar varios años; e incluso en algunos casos para que el Estado ponga fin a la vulneración del DUE es necesario que el TJ pronuncie una sentencia declarativa del incumplimiento y después otra sentencia con la que impone una suma a tanto alzado y una multa coercitiva al Estado infractor, según se explica en el siguiente subepígrafe.

minen dicha decisión...”: *Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)*, asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apdo. 75. Sobre los argumentos a favor y en contra de esta amplia discrecionalidad que corresponde a la Comisión Europea, véase Várnay, 2015: 841 y ss.

109 Así se reitera en la STJ, de 14 de diciembre de 2023, *Comisión Europea/Rumanía*, C-109/22, EU:C:2023:991, apdo. 29: “por lo que respecta a la alegación de Rumanía de que la Comisión violó el principio de igualdad de trato al aplicarle un plazo de adaptación a la Directiva 1999/31 más breve que el supuestamente concedido a otros Estados miembros en situaciones análogas, procede recordar la jurisprudencia consolidada según la cual la Comisión dispone de una facultad de apreciación para decidir sobre la oportunidad de actuar contra un Estado miembro para determinar las disposiciones que este haya podido infringir y para elegir el momento en que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento, sin que puedan afectar a la admisibilidad del recurso las consideraciones que determinen dicha decisión. Así pues, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, habida cuenta de ese margen de apreciación, la inexistencia de un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro no resulta pertinente para apreciar la admisibilidad de un recurso por incumplimiento interpuesto contra otro Estado miembro”.

110 Véase la Comunicación de la Comisión, *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*, DO C 18, de 19 de enero de 2017. Más recientemente, la Comisión Europea insiste hasta la saciedad en la importancia del diálogo y la cooperación con los Estados miembros para garantizar el cumplimiento del DUE, en European Commission, *Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law*, Brussels, 14.7.2023, SWD(2023) 254 final.

111 En la citada Sentencia de 2 de abril de 2020 en los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, el TJ afirma en apdo. 56 que: “... en los recursos por incumplimiento, la Comisión no puede solicitar al Tribunal de Justicia más que que declare la existencia del presunto incumplimiento a los efectos de que cese. De esta forma, la Comisión no puede, por ejemplo, solicitar al Tribunal de Justicia, en un recurso por incumplimiento, que conmine a un Estado miembro a adoptar un comportamiento concreto para conformarse al Derecho de la Unión...”.

A este respecto, se debe denunciar la postura excesivamente contemplativa o indiferente que en ocasiones mantiene la Comisión ante incumplimientos del DUE que se prolongan durante varios años¹¹². Según se va a insistir más adelante, la Comisión debería mostrarse mucho más diligente y resolutiva a la hora de presentar un recurso por incumplimiento ante el TJ contra el Estado miembro responsable de infracciones del DUE. Con carácter general, así se lo ha pedido el Parlamento Europeo (PE), en una Resolución en la que se pone de manifiesto el riesgo de que la actuación de la Comisión incurra en el “mercadeo político” con los Estados miembros¹¹³. El PE incluso advierte que la excesiva dilación que en bastantes ocasiones protagoniza la Comisión a la hora de presentar un recurso por incumplimiento, puede constituir un caso de mala administración, como mantiene el Defensor del Pueblo¹¹⁴.

2. La Comisión Europea se encarga del control del cumplimiento de las sentencias

Una vez dictada la Sentencia en la que el TJ declara el incumplimiento del DUE por parte de un Estado, corresponde a la Comisión el control de la ejecución de la sentencia por las autori-

112 Véanse Mangas y Liñán, 2024: 270-273, en general sobre el control que lleva a cabo la Comisión sobre los Estados miembros, y 273 en la que consideran que “la Comisión hace un amplísimo uso de todos sus medios de prevención, advertencia y demanda judicial. Pero también se ciernen dudas sobre los factores que impulsan a la Comisión a ejercer su deber”. En opinión de Castillo, 2023: 38-39, con referencia a la creciente caracterización como “política” o incluso “geopolítica” de la Comisión, “el riesgo evidente es la posible politización del procedimiento de incumplimiento. Mientras el riesgo, creo que, en lo fundamental, se ha evitado, debido entre otras cosas a mecanismos internos que aseguran la coherencia interna de las decisiones (e intentan evitar ‘favoritismos’), es innegable que la Comisión desde hace tiempo establece prioridades en su política de incumplimientos y se habla hoy en día abiertamente de dicho recurso como un *policy tool*...”.

113 Resolución, de 23 de noviembre de 2023, sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea en los años 2020, 2021 y 2022 (P9_TA[2023]0443), en la que, entre otras consideraciones, se afirma que el PE “entiende también la importancia del diálogo entre la Comisión y los Estados miembros en la fase administrativa previa; considera, no obstante, que depender casi exclusivamente del diálogo y de la diplomacia informal puede conducir al mercadeo político con los Estados miembros o a la aplicación de un doble rasero por parte de la Comisión; lamenta, por tanto, que la Comisión parezca reticente a interponer recursos contra los Estados miembros ante el TJUE cuando proceda; pide a la Comisión que aclare en mayor medida cómo prioriza las infracciones graves del Derecho de la Unión y que concrete sus criterios de selección y que aporte aclaraciones jurídicas sobre conceptos clave relacionados con su acción de supervisión sobre la aplicación del Derecho de la Unión, tales como las ‘cuestiones de principios más amplios’ y el ‘incumplimiento sistemático del Derecho de la UE’; recomienda a la Comisión que acorte el período de diálogo, minimice y aclare el calendario de los procedimientos de infracción, y no rehuya los litigios, lo cual es fundamental para poner fin a las violaciones del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, velar por la protección de los ciudadanos de la Unión y garantizar la convergencia normativa en todo el mercado único”: párr. segundo.

114 “Manifiesta su preocupación por el elevado número de procedimientos de infracción en curso que la Comisión ha mantenido estancados durante muchos años en la fase precontenciosa, sin llevar a los Estados miembros en cuestión ante el TJUE, a pesar de su persistente falta de respeto del Derecho de la Unión correspondiente o de transposición correcta de las disposiciones de la legislación de la Unión en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales; observa que el Defensor del Pueblo Europeo ha constatado que, en algunos casos, esto puede constituir un caso de mala administración...”: párr. cuarto de la citada Resolución.

dades del Estado. La Comisión debe determinar si el Estado cumple la sentencia y por ende se pone fin al incumplimiento del DUE declarado por el Tribunal de Luxemburgo. En esa labor, la Comisión no está sometida a plazos ni límites temporales; en la práctica los incumplimientos de las sentencias del TJ y por tanto del DUE, se pueden prolongar durante varios años, como a continuación se volverá a insistir. Si la Comisión considera que el Estado no cumple la sentencia, *en el art. 260.2 se prevé el llamado recurso por doble incumplimiento ante el TJ, que solo puede presentar la Comisión Europea contra el Estado que incumple una sentencia del TJ*, y con el que se prevé la imposición de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva al Estado afectado¹¹⁵.

Pero la Comisión, de nuevo dentro del amplio margen de discrecionalidad del que dispone según el tenor literal del art. 260 TFUE (“la Comisión... podrá someter el asunto al TJ...”), suele recurrir en cuentagotas al apartado 2 del art. 260 TFUE, con el objetivo de que se sancionen económicamente a los Estados por los incumplimientos de las sentencias del TJ con las que con anterioridad se ha declarado el incumplimiento del DUE¹¹⁶. Los datos más recientes así lo evidencian: en los últimos cinco años (2019-2024) se han dictado 104 sentencias en virtud del art. 258 TFUE y solo se han dictado 8 sentencias en aplicación del art. 260.2 TFUE; en 2024 el TJ solo ha dictado una sentencia en respuesta a un recurso por doble incumplimiento, a la que se va hacer referencia a continuación; como se va a defender, la Comisión debería aplicar con más frecuencia, diligencia y prontitud el art. 260.2 TFUE¹¹⁷.

115 Después de que la Comisión haya ofrecido al Estado “la posibilidad de presentar sus observaciones”; gracias a reforma que entra en vigor con el Tratado de Lisboa, no es necesario que la Comisión vuelva a enviar otro dictamen motivado al Estado que no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del TJ. Por otra parte, en la tercera de las sentencias que dictó el TJ en aplicación de este precepto, que será citada en la siguiente nota a pie de página, la sentencia en el asunto *Comisión c. Francia*, C-304/02, apdo. 83, el Tribunal de Luxemburgo mantiene que la redacción del art. 260.2 no impide que se apliquen cumulativamente ambos tipos de sanciones económicas, ya que “no cabe oponer a esta interpretación el empleo, en el artículo 228 CE, apartado 2, de la conjunción ‘o’ para unir las sanciones pecuniarias que pueden imponerse. Como han alegado la Comisión y los Gobiernos danés, neerlandés, finlandés y del Reino Unido, esta conjunción, desde un punto de vista lingüístico, puede tener un significado alternativo o acumulativo y, por tanto, debe interpretarse en el contexto en el que se emplea. Habida cuenta de la finalidad perseguida por el artículo 228 CE, el empleo de la conjunción ‘o’ en el apartado 2 de esta disposición debe entenderse en un sentido acumulativo”.

116 La primera dio como resultado la STJ de 4 de julio de 2000, *Comisión c. Grecia*, C-387/97, EU:C:2000:356; seguida de las STJ de 25 de noviembre de 2003, *Comisión c. España*, C-278/01, EU:C:2003:635; de 12 de julio de 2005, *Comisión c. Francia*, C-304/02, EU:C:2005:444; de 14 de marzo de 2006, *Comisión c. Francia*, C-177/04; EU:C:2006:173... Para la práctica habida hasta 2011 en la aplicación del art. 260.2, con un total de 13 sentencias dictadas y un total de 35 demandas presentadas por la Comisión Europea, desde que entrara en vigor esta disposición con la reforma del Tratado de la UE el 1 de noviembre de 1993, véase el análisis de Materne, 2012: 348 y ss.; y para la práctica habida hasta 2016, Prete, 2017: 252 y ss.

117 Según los datos que ofrece el TJ en su *Informe Anual, Panorámica de 2024*, p. 23, y en su *Informe anual 2024, Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia*, p. 11, en ese año se dictaron un total de 26 sentencias en las que se declara el incumplimiento por parte de un Estado miembro, y 1 sentencia por doble incumplimiento (con una duración media de los procedimientos de 17,7 meses); y se presentaron un total de 42 recursos por incumplimiento (39 recursos por incumplimiento y 3 recursos por doble incumplimiento), 52 en 2023, 35 en 2022, 22 en 2021 y 18 en 2020: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-04/ra_pan_2024_es_web.pdf. y https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra_es_statistiques_24_-b_statistiques-cour-.pdf.

En efecto, el 13 de junio de 2024 el TJ dicta su Sentencia en el asunto *Comisión/Hungría (Acogida de solicitantes de protección internacional II)*¹¹⁸, con la que resuelve el recurso por doble incumplimiento presentado por la Comisión Europea contra Hungría, por incumplir la Sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional)*¹¹⁹; es decir, tres años y medio después de que se dictara esta última. Con anterioridad, el 11 de diciembre de 2015, la Comisión envió un escrito de requerimiento a Hungría, en el que se denunciaba la infracción del DUE por parte de este Estado¹²⁰; seguido de un escrito de requerimiento complementario el 18 de mayo de 2017, y de un dictamen motivado el 8 de diciembre de 2017. Finalmente, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el TJ el 21 de diciembre de 2018 que dio lugar a la citada sentencia de 2020¹²¹.

En su Sentencia de 13 de junio de 2024, el TJ declara que Hungría no ha adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la anterior sentencia de 17 de diciembre de 2020, y condena a este Estado, *por una parte, a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 200 millones de euros*. La Comisión en su recurso pedía que se calculara la suma a tanto alzado como el resultado de multiplicar 5.468,45 euros por el número de días que perduraba el incumplimiento, con un mínimo de poco más de un millón de euros (1.044.000)¹²².

Por otra, el TJ impone, de forma cumulativa, una multa coercitiva, justificada porque el incumplimiento de la Sentencia perdura hasta el examen de los hechos por el TJ en el recurso por incumplimiento presentado por la Comisión en este asunto. El TJ se muestra firme en el sentido de que según el art. 260.2 TFUE no está vinculado por la propuesta de la Comisión, y dispone de facultad de apreciación en la materia, teniendo en cuenta los mismos criterios que ha aplicado para determinar la cuantía de la suma a tanto alzado (gravedad de la infracción, duración de la misma y capacidad de pago del Estado miembro de que se trate)¹²³. Y según reiterada jurisprudencia, *la multa coercitiva debe establecerse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro se avenga a cumplir el DUE*¹²⁴. El TJ condena a Hungría a pagar a la Comisión, desde el día en que se pronuncia la presente Sentencia hasta

118 C-123/22, UE:C:2024:493.

119 Sentencia del TJ (Gran Sala), de 17 de diciembre de 2020, *Comisión/Hungría*, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029. En esta última, el TJ llega a la conclusión de que las autoridades húngaras han vulnerado de forma flagrante y durante varios años, la normativa de la UE que regula las garantías y procedimientos que deben cumplir los Estados miembros para permitir que se presente una solicitud de protección internacional; para internar a los solicitantes de protección internacional; para expulsar a un nacional de un tercer país; y para permitir a los solicitantes de protección internacional que presenten un recurso con efecto suspensivo contra la decisión denegatoria de su solicitud. Véase Ferrer, 2020: 25-66.

120 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_15_6223.

121 DO C 155, de 6 de mayo de 2019.

122 Si se multiplican los 5.468,45 euros diarios propuestos por la Comisión, por los aproximadamente 1.282 días transcurridos entre la fecha en la que se dicta la Sentencia de 17 de diciembre de 2020 y la dictada el 13 de junio de 2024, el resultado es de 7.010.552,9 euros. Poco más de siete millones de euros, desde luego una cantidad muy inferior a los 200 millones de euros que impone el TJ.

123 A diferencia del supuesto previsto en el art. 260.3, al que se hará referencia a continuación, en el que se preceptúa que la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que puede imponer el TJ, debe situarse “dentro del límite del importe indicado por la Comisión”.

124 Apdo. 138.

que este Estado dé pleno cumplimiento a la Sentencia en el asunto C-808/18: a) 900.000 euros diarios mientras no ejecute íntegramente la Sentencia en lo que se refiere a los artículos 6 y 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32; y b) 100.000 euros diarios mientras no ejecute íntegramente dicha Sentencia respecto de los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Directiva 2008/115¹²⁵. Por supuesto, el TJ condena en costas a Hungría.

Se trata de una de las multas coercitivas más elevadas que ha impuesto el TJ hasta la fecha¹²⁶, y muchísimo más elevada (61 veces) que la propuesta por la Comisión Europea, que se limitaba a 16.393,16 euros diarios¹²⁷. El TJ considera que para asegurar el efecto disuasorio que predica la propia Comisión Europea, la cuantía de la suma a tanto alzado y de la multa coercitiva, debe ser mucho más elevada que la propuesta por esta última institución¹²⁸.

125 Apdo. 143.

126 Los dos apartados de esta multa coercitiva suman un millón de euros diarios. Con esta cantidad se iguala la multa coercitiva que el TJ impuso a Polonia en el asunto C-204/21, *Comisión c. Polonia (segundo asunto sobre el régimen disciplinario de los jueces)*, mediante auto de su Vicepresidente de 27 de octubre de 2021, *Comisión/Polonia*, C-204/21 R, EU:C:2021:878. Si bien, con posterioridad la multa fue reducida a 500.000 euros diarios mediante Auto del Vicepresidente del TJ de 21 de abril de 2023, al considerar que Polonia había adoptado parte de las reformas necesarias para cumplir dichas medidas provisionales: *Polonia/Comisión*, C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334.

127 Aunque el TJ siempre ha mantenido que en la aplicación del art. 260.2 no está vinculado por la propuesta de la Comisión Europea, en la mayoría de los asuntos el TJ no se aparta en gran medida de dicha propuesta. Por ejemplo, así se pone de manifiesto en las dos únicas sentencias dictadas en 2023 con las que el TJ impone una sanción económica en virtud del art. 260.2 TFUE: en la Sentencia de 14 de diciembre de 2023, *Comisión Europea/Rumanía*, C-109/22, EU:C:2023:991, el TJ impone a Rumanía una multa coercitiva de 600 euros por cada vertedero (unos 30) y día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la anterior Sentencia en el asunto C-301/17, *Comisión/Rumanía*, EU:C:2018:846; y una suma a tanto alzado de un millón y medio de euros (la Comisión había solicitado una multa coercitiva de 29.781,30 euros por día, y una suma a tanto alzado como mínimo de 1.643.000 euros); y en la Sentencia de 28 de septiembre de 2023, *Comisión/Reino Unido*, C-692/20, EU:C:2023:707, con la que el TJ impone al Reino Unido el pago de una suma a tanto alzado de 32.000.000 euros (la Comisión había solicitado que el cálculo de la suma a tanto alzado se basara en multiplicar 35.873,20 euros por cada día transcurrido entre la fecha en la que se dictó la previa Sentencia del TJ, el 17 de octubre de 2018, y la fecha en que el Reino Unido cumplió dicha Sentencia, el 30 de septiembre de 2021, con un mínimo de 8.901.000 euros). Por lo que se refiere a la única sentencia dictada en 2022 en aplicación del art. 260.2, en la Sentencia de 20 de enero de 2022, *Comisión Europea/República Helénica*, C-51/20, EU:C:2022:36, el TJ impone a la República Helénica el pago de una multa coercitiva de 4.368.000 euros cada seis meses hasta la ejecución completa de la Sentencia de 9 de noviembre de 2017, *Comisión/Grecia*, C-481/16, EU:C:2017:845; y de una suma a tanto alzado de 5.500.000 euros (la Comisión había solicitado una multa coercitiva de 26.697,89 euros por día; y una suma a tanto alzado que resulte de multiplicar 3.709,23 euros por el número de días transcurridos desde que se dictó esta última sentencia, hasta que el Estado miembro ponga fin a su incumplimiento).

128 Tanto la propuesta de suma a tanto alzado, como la de multa coercitiva, presentadas por la Comisión Europea en este asunto, no parece que cumplan con los criterios que en general defiende la propia Comisión Europea, para la aplicación de sanciones financieras, que deben estar basadas fundamentalmente en los siguientes tres criterios: a) la gravedad de la infracción; b) su duración; y c) la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción financiera para evitar la reincidencia. Añade la Comisión a este último respecto que “a fin de garantizar la eficacia de las sanciones, es importante fijar importes lo suficientemente elevados como para producir un efecto disuasorio. La imposición de sanciones meramente simbólicas privaría de utilidad al mecanismo sancionador del artículo 260 del TFUE, que es accesorio del procedimiento de infracción, y menoscabaría su objetivo último, que es garantizar el pleno cumplimiento del Derecho de

Las autoridades de los Estados miembros, en este caso las de Hungría, están obligadas a cumplir la Sentencia del TJ y a abonar las sanciones económicas a la Comisión, en el marco del principio de cooperación leal previsto en el art. 4.3 TUE, que les obliga a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión¹²⁹. La suma a tanto alzado o la multa coercitiva se debe abonar a una OI, a la propia UE; no al Estado o a los particulares, víctimas de la vulneración del DUE. Se deben ingresar en la partida presupuestaria de “recursos propios” de la UE, dentro del apartado “otros recursos” de conformidad con el art. 311 TFUE.

Se puede dar la situación en la que el Estado miembro no abone a la Comisión Europea la sanción económica impuesta por el TJ. A este respecto, según el art. 299 TFUE los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos. Por tanto, en el supuesto de que impongan obligaciones pecuniarias a los Estados tales actos no serán títulos ejecutivos y los bienes de los Estados no podrán ser objeto de ejecución por parte de la Comisión Europea. Si bien, en la Decisión de la Comisión sobre las disposiciones de procedimiento interno para la recuperación de créditos derivados de la gestión directa y la recuperación de multas, cantidades a tanto alzado y multas coercitivas en virtud de los Tratados, se prevé la compensación de los fondos europeos en favor del Estado miembro para compensar las sumas a tanto alzado y multas coercitivas que se le impongan¹³⁰.

El TG mantiene que la Comisión puede recuperar por compensación, con cargo a los fondos que correspondan al Estado en el presupuesto de la UE, las sanciones impuestas por el TJ a un Estado miembro, si sus autoridades se niegan a abonar las cantidades decididas por el TJ en la sentencia que da respuesta al recurso por doble incumplimiento, y sin que sea necesario que la Comisión Europea inicie un nuevo procedimiento judicial contra el Estado miembro¹³¹.

la Unión”: Comisión Europea, *Sanciones financieras en los procedimientos de infracción*, DO C 2, de 4 de enero de 2023, p. 2.

129 Véase para este párrafo y los siguientes, Amalfitano y Condinanzi, 2024: 69-93.

130 Decisión C (2018/5119) final, de 3 agosto de 2018.

131 Véase la Sentencia del TG, de 19 de octubre de 2011, *Francia/Comisión*, T-139/06, EU:T:2011:605, con la que se rechaza el recurso de anulación interpuesto por Francia contra la Decisión de la Comisión Europea C (2006) 659 final, de 1 de marzo, con la que se reclama a Francia el pago de la multa coercitiva (57.761.250 por cada período de seis meses) adeudada en ejecución de la Sentencia del TJ de 12 de julio de 2005, *Comisión/Francia*, C-304/02, con la que se impone dicha sanción económica (además de de una suma a tanto alzado de 20.000.000 euros) a Francia por incumplir la Sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Francia*, C-64/88. Según Francia, los Tratados no atribuyen a la Comisión competencia para exigir el pago de la multa coercitiva impuesta por el TJ en su Sentencia de 2005, por lo que la única forma de proceder consiste en interponer un nuevo recurso por incumplimiento ante el TJ. Pero según el TG, “Toda vez que una sentencia del Tribunal de Justicia, dictada con arreglo al artículo 228 CE, apartado 2, condena a un Estado miembro a pagar a la Comisión, mediante ingreso en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva, y que la Comisión ejecuta el presupuesto en virtud del artículo 274 CE, le incumbe a ésta recaudar las cantidades adeudadas al presupuesto de la Unión en ejecución de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los reglamentos adoptados en ejecución del artículo 279 CE”: apdo. 37. Con anterioridad, véase la Sentencia del TG de 29 de marzo de 2011, *Portugal c. Comisión*, T-33/09, EU:T:2011:127, apdo. 62.

Asimismo, la Comisión puede recuperar por compensación los importes que adeuden los Estados en concepto de multa coercitiva impuesta por el TJ para asegurar el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas de conformidad con el art. 279, que como ya se ha insistido son de obligado cumplimiento para los Estados miembros. En este sentido, la Comisión recuperó por compensación los importes adeudados por ella en concepto de la multa coercitiva diaria impuesta por la Vicepresidenta del TJ en su auto de 20 de septiembre de 2021, *República Checa/Polonia*¹³². En su respuesta a los recursos de anulación contra las decisiones de la Comisión presentados por Polonia, el TG declara compatible con el DUE la actuación de la Comisión¹³³.

En esta misma dirección, mediante sus Sentencias de 5 de febrero de 2025 en los asuntos acumulados T-830/22 y T-156/23, y T-1033/23¹³⁴, el TG rechaza los recursos de anulación presentados por Polonia contra la decisiones de la Comisión Europea¹³⁵, de cobro por compensación de las cantidades adeudadas por Polonia en concepto de multa coercitiva diaria impuesta por el Vicepresidente del TJ en el citado auto de 27 de octubre de 2021¹³⁶. Más en concreto, mediante la decisión de 13 de enero de 2023, la Comisión compensó la deuda de Polonia por un importe total de 60.270.027,40 euros con un crédito que dicho Estado miembro tenía frente a la Unión con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)¹³⁷.

132 C-121/21 R, EU:C:2021:752.

133 El TG entiende que la Comisión cumplió con los requisitos exigidos para aplicar la compensación de créditos, ya que permitió a Polonia: a) identificar los créditos compensados; y b) conocer las razones por las que la Comisión hizo uso del procedimiento de cobro por compensación: Sentencia del TG de 29 de abril de 2024, Polonia c. Comisión, Asuntos acumulados T-200/22 y T-314/22, EU:T:2024:329, apdos. 57 y ss. Está pendiente de respuesta el recurso de casación interpuesto por Polonia contra las citadas sentencias del TG; en sus Conclusiones sobre este asunto la AG opina que el acuerdo amistoso entre la República Checa y Polonia conllevó la supresión de las medidas provisionales con efecto retroactivo. Por consiguiente, la Comisión compensó erróneamente la multa coercitiva con los créditos de Polonia frente al presupuesto de la Unión, y el recurso debe ser estimado, las sentencias del TG anuladas y asimismo las decisiones de compensación anuladas: Conclusiones de la AG Kokott de 10 de julio de 2025, C-554/24 P, *Polonia/Comisión (Revocación retroactiva de medidas provisionales)*, EU:C:2025:564.

134 EU:T:2025:131, y EU:T:2025:129.

135 De 12 de octubre y 23 de noviembre de 2022, en el asunto T-830/22, y de 13 de enero de 2023, en el asunto T-156/23; y de 4 y 9 de agosto de 2023, en el asunto T-1033/23.

136 C-204/21 R, EU:C:2021:878.

137 Conviene añadir, que el TG rechaza la excepción de incompetencia que plantea la Comisión Europea en virtud del art. 51.1c) del Estatuto del TJ, según el cual “No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia... los recursos contemplados en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra un acto de la Comisión relativo a la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 2 o al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Según defendía la Comisión Europea, la excepción de competencia del TG aplicable a los recursos relativos a la falta de ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia dictada en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, se debía aplicar, por analogía. Pero el TG mantiene que las excepciones al principio general de la competencia del TG en virtud del art. 256.1 TFUE, contempladas por el citado art. 51 c) del Estatuto, deben ser objeto de una interpretación estricta, y en el presente asunto Polonia solicita la anulación de la decisión de la Comisión con la que procedió a compensar las cantidades adeudadas por Polonia en concepto de multas coercitivas impuestas por el juez de medidas provisionales del TJ en apli-

Por consiguiente, en el seno del proceso de integración europea se han adoptado desarrollos jurídicos e institucionales con los que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las decisiones del TJ. Al menos se asegura que el Estado que persista en el incumplimiento de las decisiones del TJ va a tener que soportar un menoscabo en sus finanzas de cierta consideración¹³⁸. Desde esta perspectiva, la citada sentencia en el asunto C-123/22 merece una valoración positiva. El TJ impone a Hungría una sanción de una notable cuantía para asegurar el cumplimiento de una sentencia dictada en diciembre de 2020, con la que se declara el incumplimiento del DUE por este Estado miembro. Pero el TJ dispone de muy pocas ocasiones para aplicar el art. 260.2, ya que únicamente la Comisión está legitimada para presentar un recurso por doble incumplimiento, y suele ser muy reacia a la hora de activar esta vía judicial, de la que solo hace uso después de agotar todas las posibilidades de diálogo y colaboración con las autoridades del Estado¹³⁹. Como ya se ha dicho, en 2024 el TJ dictó una Sentencia en

cación del art. 279 TFUE; por tanto, las multas coercitivas se impusieron en el marco de un procedimiento de medidas provisionales accesorio a un recurso por incumplimiento interpuesto según el art. 258 TFUE: apdos. 26 a 31 de los asuntos acumulados T-830/22 y T-156/23. Resulta criticable que en la reforma del art. 51.1c) se incluyera dentro de la competencia del TJ los recursos contra las decisiones de la Comisión relativas a la falta de ejecución de las sentencias dictadas de conformidad con el art. 260.2 y 3 TFUE, y se dejara fuera de su competencia los recursos contra las decisiones de la Comisión sobre el incumplimiento de las sanciones económicas decididas por el TJ para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares de conformidad con el art. 279 TFUE; por coherencia, dado que las sanciones económicas decididas por el TJ en los dos supuestos están dirigidas a garantizar el cumplimiento del DUE por los Estados miembros, en todos los casos la competencia debería corresponder al TJ.

138 El Tribunal de Cuentas Europeo, 2024: 73-74, cita varios asuntos en los que persiste el incumplimiento de la sentencia del TJ que ha motivado el recurso por doble incumplimiento y la imposición de sanciones económicas en la posterior sentencia del TJ en virtud del art. 260.2, por lo que el Estado lleva varios años pagando sanciones financieras sin haber cumplido plenamente el DUE. Por ejemplo, en la Sentencia del TJ en el asunto C-502/03, *Comisión/Grecia*, EU:C:2005:592, se declara el incumplimiento por este Estado de diversas disposiciones de la Directiva 75/442/CEE, debido a la existencia de vertederos ilegales e incontrolados; con la posterior Sentencia en el asunto C-378/13, *Comisión/Grecia*, EU:C:2014:2405, el TJ condena a Grecia al pago de una suma a tanto alzado de 10 millones de euros y de una multa coercitiva semestral basada en un importe inicial de 14,52 millones de euros. El importe total pagado a 31 de diciembre de 2023 por Grecia a la Comisión Europea ascendía a 70 millones de euros, y el incumplimiento de la citada Directiva continuaba en dicha fecha. También por ejemplo, a 31 de diciembre de 2023 Italia había pagado un total de 86,46 millones de euros en concepto de sanciones financieras impuestas por el TJ en la Sentencia de 17 de noviembre de 2011, C-496/09, *Comisión/Italia*, EU:C:2011:740, por incumplimiento de la sentencia de 1 de abril de 2004 en el asunto C-99/02, *Comisión/Italia*, EU:C:2004:207, en la que se declara que Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2000/128/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia en favor del empleo; es decir, en 2023 Italia seguía sin cumplir la Sentencia de 2004, y estaba pagando sanciones financieras desde 2011. A la vista de esta práctica, en la doctrina se ha puesto en duda el carácter disuasorio de las sanciones financieras impuestas de conformidad con el art. 260.2, entre otras razones porque las autoridades de los Estados incumplidores siguen recibiendo fondos del presupuesto de la UE, a pesar de no cumplir las sentencias del TJ: Burelli, 2023: 367-388.

139 Según los datos que ofrece el Tribunal de Cuentas Europeo, 2024: 43-46, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta el 31 de diciembre de 2023, el TJ ha impuesto sanciones económicas a los Estados miembros en 47 casos en virtud del art. 260.2 y 3 del TFUE. En 31 de ellos, los procedimientos de infracción se han archivado tras haber pagado los Estados miembros sanciones financieras por un valor de 258,9 millones de euros (88,5 millones de Euros por parte de Francia; 80 a cargo de España; Grecia ha pagado 46,5...). Como ya se ha apuntado, en esta última fecha había 16 casos activos (de los 47), en

virtud del art. 260.2. Desde enero hasta principios de octubre de 2025 ha dictado cuatro sentencias de conformidad con este precepto; llama la atención que estas últimas son relativas al incumplimiento de sentencias dictadas por el TJ en 2019, 2014, 2015 y 2014, respectivamente; es decir, en los tres últimos casos transcurre alrededor de una década entre la sentencia que declara el incumplimiento y la sentencia que sanciona económicamente al Estado por incumplir la primera sentencia [*sic*]¹⁴⁰.

Si bien, se contabilizan bastantes más casos en los que la Comisión se basa en el art. 260.3 TFUE, para solicitar al TJ la aplicación a un Estado miembro de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva por incumplir la obligación de informar sobre las medidas de transposición de las Directivas¹⁴¹. Aunque conviene destacar que el supuesto que se contempla en este precepto no incluye los asuntos en los que esté en juego la posible transposición incorrecta de una directiva, a los que se debe aplicar el art. 258 y en su caso, con posterioridad una vez dictada la sentencia declarativa del incumplimiento del DUE, el art. 260.2¹⁴².

los que los Estados miembros seguían infringiendo el DUE y que estaban sujetos a sanciones financieras por un total de 1.406,8 millones de euros; en 13 de los 16 casos activos los Estados miembros han pagado sanciones financieras durante más de 3 años, y en 6 de los 13 casos durante más de 8 años (entre los que destaca con mucho Italia, con 1.018,9 millones por continuar incumpliendo el DUE en 6 casos; Grecia, con 284,9 millones relativos a 6 casos; y España, con 84,3 millones con referencia a 1 caso). Por ámbitos, el pago de 1.043 millones de euros se debe al incumplimiento de normativa sobre medio ambiente; y 363,8 al incumplimiento de normativa sobre competencia.

140 Son las sentencias de 6 de marzo de 2025, *Comisión/Croacia*, C-315/23, EU:C:2025:154, con la que condena a Croacia al pago a la Comisión Europea de una suma a tanto alzado de 1.000.000 euros, y de una multa coercitiva de 6.500 euros por día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de 2 de mayo de 2019, *Comisión/Croacia (Vertido en Biljane Donje)*, C-250/18, EU:C:2019:343; de 27 de marzo de 2025, *Comisión/Italia (tratamiento de las aguas urbanas residuales)*, C-515/23, EU:C:2025:209, con la que condena a Italia al pago a la Comisión Europea de una suma a tanto alzado de 10 millones de euros, y de una multa coercitiva de 13.687.500 euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de 10 de abril de 2014, *Comisión/Italia*, C-85/13, EU:C:2014:251; de 8 de mayo de 2025, *Comisión/Eslovenia (Vertedero de Bukovžlak)*, C-318/23, EU:C:2025:342, con la que el TJ impone una suma a tanto alzado de 1.200.000 euros a Eslovenia por el incumplimiento de la Sentencia de 16 de julio de 2015, *Comisión/Eslovenia*, C-140/14, EU:C:2015:501; y de 9 de octubre de 2025, *Comisión/Grecia (Ejecución de la sentencia sobre el vertedero de Zakynthos)*, C-368/24, EU:C:2025:770, con la que impone una suma a tanto alzado de 5.500.000 euros y una multa coercitiva de 12.500 euros, por día de retraso en la ejecución de la Sentencia de 17 de julio de 2014, *Comisión/Grecia*, C-600/12, EU:C:2014:2086.

141 Como se puede consultar en la base de datos que ofrece la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/search-infringement-decisions/?langCode=EN>. Sobre la aplicación del art. 260.3 durante los últimos años, véanse, sin ánimo exhaustivo, las sentencias de 8 de julio de 2019, *Comisión/Bélgica*, C-543/17, EU:C:2019:573; de 16 de julio de 2020, *Comisión/Rumanía*, C-549/18, EU:C:2020:563; de 16 de julio de 2020, *Comisión/Irlanda*, C-550/18, EU:C:2020:564; de 13 de enero de 2021, *Comisión/Eslovenia*, C-628/18, EU:C:2021:1; de 25 de febrero de 2021, *Comisión/España*, C-658/19, EU:C:2021:138; de 9 de noviembre de 2023, *Comisión/Suecia*, C-353/22, EU:C:2023:851; de 29 de febrero de 2024, *Comisión/Irlanda*, C-679/22, EU:C:2024:178.

142 Según la Comisión Europea, "... si en las comunicaciones de las medidas de transposición no se indica de forma inequívoca qué disposición nacional garantiza la transposición de cada disposición de una directiva, se justifica la interposición de un recurso con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE. A falta de tal información, la Comisión no puede comprobar si el Estado miembro ha efectuado de manera efectiva y completa la transposición de la directiva de que se trate. Sin embargo, de conformidad con el principio

En efecto, durante los últimos años la Comisión ha optado por hacer uso del art. 260.3 con cierta frecuencia. Por ejemplo se puede citar la sentencia del TJ de 14 de marzo de 2024, *Comisión/Eslovenia*, C-457/22, con la que se impone a este Estado una suma a tanto alzado de 800.000 euros en aplicación del art. 260 por incumplir las obligaciones que le corresponden de conformidad con el art. 124, apdo. 1, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, al no haber adoptado las medidas necesarias para su ejecución, ni haberlas comunicado a la Comisión¹⁴³. Otros Estados también han sido objeto de sentencias condenatorias en aplicación del art. 260.3 por incumplir esta misma directiva¹⁴⁴.

Asimismo, el TJ ha dictado la Sentencia de 6 de marzo de 2025, *Comisión c. Hungría*, C-155/23, con la que declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben según el artículo 26, apartados 1 y 3, de la citada Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del DUE, al no haber adoptado, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión Europea de 22 de julio de 2022, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva, y, por tanto, al no haber comunicado a la Comisión tales disposiciones; y condena a Hungría a abonar a la Comisión una suma a tanto alzado de 1.750.000 euros, además del pago de sus propias costas y las de la Comisión¹⁴⁵. Varios Estados han sido objeto de sentencias condenatorias por parte del TJ en aplicación del art. 260.3 con relación a la no ejecución de la citada directiva¹⁴⁶.

A la vista de esta jurisprudencia, se constata que la Comisión acude con algo más de frecuencia al art. 260.3, que al art. 260.2¹⁴⁷. Por una parte, merece una valoración positiva que la Co-

de proporcionalidad, en el caso de que el contenido de la comunicación sea obvio, la Comisión no podría interponer recurso con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE, aun cuando dicha comunicación no especifique la medida nacional de transposición correspondiente a cada disposición de un acto legislativo. Por lo tanto, la Comisión solo interpone recursos con arreglo al artículo 260, apartado 3, del TFUE cuando no hay indicaciones claras que especifiquen qué disposiciones del Derecho nacional transponen qué disposiciones de una directiva. Estas indicaciones deben facilitarse en forma de documentos explicativos, a los que podrá añadirse una tabla de correspondencias en la que se emparejen las disposiciones de la directiva y del Derecho nacional de forma sistemática". Por ello, "cualquier litigio relativo a la adecuación de las medidas de transposición comunicadas, es decir, la cuestión de si dichas medidas constituyen una transposición correcta de las disposiciones correspondientes de una directiva, se resuelve con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 258 del TFUE": Comisión Europea, *Sanciones financieras en los procedimientos de infracción*, DO C 2, de 4 de enero de 2023, pp. 4-5.

¹⁴³ EU:C:2024:237.

¹⁴⁴ Sentencias de 14 de marzo de 2024 en los asuntos: *Comisión/Letonia*, C-454/22, EU:C:2024:235; *Comisión/Polonia*, C-452/22, EU:C:2024:232; *Comisión/Portugal*, C-449/22, EU:C:2024:230; *Comisión/Irlanda*, C-439/22, EU:C:2024:229.

¹⁴⁵ EU:C:2025:151.

¹⁴⁶ Sentencias del TJ de 25 de abril de 2024, *Comisión/Polonia*, C-147/23, EU:C:2024:241; de 6 de marzo de 2025, *Comisión/Alemania*, C-149/23, EU:C:2025:145; de 6 de marzo de 2025, *Comisión/Luxemburgo*, C-150/23, EU:C:2025:146; de 6 de marzo de 2025, *Comisión/República Checa*, C-152/23, EU:C:2025:147; y de 6 de marzo de 2025, *Comisión/Estonia*, EU:C:2025:148.

¹⁴⁷ Así lo demuestran también las sentencias de 23 de enero de 2025, *Comisión/Estonia*, C-577/23, EU:C:2025:38, con la que condena a este país al pago de una suma a tanto alzado de 400.000 euros y una

misión haga uso del art. 260.3, sin duda una vía judicial más rápida y eficiente para asegurar el cumplimiento del DUE. En comparación con la que se prevé en el art. 260.2, cuya aplicación requiere de una previa sentencia declarativa del incumplimiento, y por tanto la imposición de sanciones económicas al Estado infractor del DUE se puede demorar durante varios años¹⁴⁸. Pero, por otra, como ya se ha puesto de manifiesto, el recurso al art. 260.3 está delimitado al incumplimiento de la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva, supuesto este que como es obvio no abarca todos los incumplimientos del DUE, entre otros los relativos a los Tratados Constitutivos o a los reglamentos y a las decisiones, o incluso a la transposición incorrecta de una directiva, como se acaba de explicar. En este sentido, de cara a las futuras reformas de los Tratados Constitutivos se debería valorar si se extiende el ámbito de aplicación del citado art. 260.3 a otros incumplimientos del DUE¹⁴⁹.

De cualquier modo, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados Constitutivos en vigor, teniendo en cuenta la práctica que se acaba de comentar, cabe proponer que, ante incumplimientos del DUE tan flagrantes y persistentes como, por ejemplo, el protagonizado por las

multa coercitiva de 3.000 euros diarios, por incumplir la Directiva UE 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018; las tres dictadas el 8 de mayo de 2025, *Comisión/Bulgaria*, C-186/23, EU:C:2025:343; *Comisión/Dinamarca*, C-214/23, EU:C:2025:345; y *Comisión/Portugal*, C-211/23, EU:C:2025:344; con las que se aplica el art. 260.3 como respuesta al incumplimiento de las normas sobre derechos de autor y derechos afines que recoge la Directiva UE 2019/790; y la sentencia de 1 de agosto de 2025, *Comisión/España*, C-70/24, EU:C:2025:615, con la que el TJ aplica el art. 260.3 a España por incumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 20, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; asimismo, el TJ aplica el art. 260.3 a Irlanda y Bélgica por incumplir esta última directiva, en sus sentencias de 1 de agosto, *Comisión/Irlanda*, C-69/24, EU:C:2025:612, y *Comisión/Bélgica*, C-68/24, EU:C:2025:607.

- 148 Además, como destaca el Tribunal de Cuentas Europeo, 2024: 14, la tramitación de los casos de no comunicación de las medidas de transposición de una directiva, tiene un plazo indicativo de un año desde que se abre el procedimiento por infracción hasta que se interpone el recurso ante el TJ; mientras que el resto de casos de incumplimiento del DUE (aplicación incorrecta de directivas, aplicación incorrecta de tratados, reglamentos y decisiones) tienen un plazo indicativo de 3 años desde que se abre el procedimiento de infracción hasta que se interpone el recurso ante el TJ. El plazo indicativo para presentar un recurso por doble incumplimiento es de 18 meses desde que se dictó la primera sentencia del TJ. Si bien, en las pp. 37 y ss. se pone de manifiesto que estos plazos son incumplidos por la Comisión Europea con bastante frecuencia; más en concreto, en 2023 el tiempo medio para presentar un recurso por no comunicación de las medidas de transposición previsto en el art. 260.3 fue de media de 1,6 años; el plazo medio para interponer el recurso por incumplimiento en virtud del art. 258 fue de 3,3 años; y el plazo medio para interponer el curso por doble incumplimiento previsto en el art. 260.2 fue de 42 meses desde que se dictó la primera sentencia [sic].

- 149 Como se defendía en 2011, en la Nota *Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento*, publicada por la Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo, pp. 19-20: “El art. 260.3 TFUE supone, sin duda, un avance para la efectividad del Derecho de la Unión. Pero un avance muy limitado y prudente, dado su reducido ámbito de aplicación. Es deseable que esta vía o alguna similar se extienda a otros supuestos de incumplimiento. Así se lograría extender el efecto disuasorio que este artículo presta a las actuaciones pre-contenciosas de la Comisión a otros muchos ámbitos. De este modo, también se racionalizaría el tortuoso sistema de ejecución de sentencias previsto, con carácter general, en el art. 260.2 TFUE. De conseguirse este objetivo, pasaría a ser más razonable que también los Estados miembros pudieran hacer uso de este mecanismo en sus pretensiones frente a los incumplimientos de otros Estados miembros”: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432765/IPOL-JURI_NT\(2011\)432765_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/432765/IPOL-JURI_NT(2011)432765_ES.pdf). En la doctrina, véase Prete, 2017: 265.

autoridades húngaras durante estos últimos años por lo que se refiere a las normas de este ordenamiento sobre inmigración y asilo según ha sido certificado por el TJ en su citada Sentencia de 2024 (Ferrer, 2024: 17-69); la Comisión, *en primer lugar*, sea mucho más diligente y resolutive a la hora de iniciar un procedimiento por infracción y de presentar un recurso por incumplimiento ante el TJ. Como se ha comprobado, la Comisión suele demorarse entre dos y tres años, o incluso en ocasiones más tiempo, desde que inicia el procedimiento por infracción, hasta que presenta el recurso por incumplimiento ante el TJ.

En segundo lugar, también cabe proponer que la Comisión sea mucho más diligente y resolutive en la aplicación del art. 260.2 TFUE, y solicite al TJ la imposición de una suma a tanto alzado o multa coercitiva contra el Estado que no cumple una sentencia (Di Gaetano, 2023: 262 y ss.)¹⁵⁰. La Comisión no debería mostrarse indiferente, ante incumplimientos de sentencias con las que se declara que un Estado no cumple el DUE. Por ejemplo, en la Sentencia de 2 de abril de 2020 en los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión/Polonia, Comisión/Hungría y Comisión/República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)*, el TJ llega a la conclusión de que estos tres Estados no han cumplido sus obligaciones de reubicación y más en particular Hungría no ha reubicado a ninguno de los 1.294 solicitantes de protección internacional que le correspondían. La Comisión no ha interpuesto un recurso por doble incumplimiento contra Hungría ni contra los otros dos Estados. Por consiguiente, el incumplimiento de la Decisión 2015/1601 sobre reubicación de solicitantes de protección internacional, no ha tenido ninguna repercusión negativa para los tres Estados, más allá de la mencionada sentencia con la que se declara dicho incumplimiento¹⁵¹.

En todo este contexto, la citada Sentencia de 13 de junio de 2024, merece una valoración positiva; el TJ ha decidido imponer una sanción económica de una notable cuantía, con la que se sanciona el incumplimiento del DUE protagonizado por las autoridades húngaras durante los últimos nueve años. Ahora bien, como ya se ha insistido, la sentencia en el asunto C-123/22 es relativa a hechos que tienen su origen nada menos que en 2015. Por ello, *en tercer lugar*, en supuestos en los que *prima facie* un Estado miembro vulnere de forma “excepcionalmente grave” el DUE, como era público y notorio que ocurría en el caso de Hungría desde 2015, *la Comisión debería acompañar al recurso por incumplimiento presentado ante el TJ de una solicitud de medidas provisionales*, con las que se ordene que se suspenda la aplicación de la normativa interna y de las actuaciones judiciales o administrativas de las autoridades estatales

150 Como propone esta autora, en particular teniendo en cuenta que en su opinión Hungría no ha cumplido la Sentencia del TJ de 18 de junio de 2020, *Comisión c. Hungría (Transparencia Asociativa)*, C-78/18, EU:C:2020:476, sin que hasta la fecha la Comisión Europea haya presentado un “recurso por doble incumplimiento” ante el TJ.

151 EU:C:2020:257. El TJ declara que estos tres Estados han incumplido las obligaciones de reubicación de solicitantes de protección internacional establecidas en las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601; más en concreto, en la respuesta al recurso presentado contra Hungría centrado en el incumplimiento de esta última Decisión del Consejo, el TJ constata que las autoridades húngaras no han aceptado la reubicación de ninguno de los solicitantes de protección internacional que les correspondía de conformidad con la citada Decisión 2015/1601 (un total de 1.294, 306 procedentes de Italia y 988 de Grecia): apdo. 25. Se debe añadir, que de las 160.000 personas que estaba previsto reubicar con las dos citadas Decisiones, se estima que únicamente se reubicaron 21.999 personas desde Grecia y 12.706 desde Italia, por lo que se puede mantener que la aplicación de ambas Decisiones ofrece unos magros resultados: Arenas, 2021: 27.

que contradicen claramente el DUE y se apliquen las normas en vigor de este ordenamiento jurídico¹⁵². La Comisión solicita en muy pocas ocasiones la aplicación de medidas provisionales en virtud del art. 279 TFUE¹⁵³.

Además, la Comisión debería pedir al TJ que, en caso de que el Estado miembro no cumpla con las medidas provisionales, le imponga una multa coercitiva, a razón de un tanto por cada día que persista el incumplimiento de las medidas provisionales¹⁵⁴. Se cuentan unos pocos precedentes a este último respecto. En 2017 el TJ atendió la solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión en *Comisión/Polonia (Bosque de Bialowieza)*, y apercibió a Polonia con la imposición de una multa coercitiva de al menos 100.000 euros al día si no detenía la tala de árboles del mencionado bosque, en contravención de la Directiva de Hábitats¹⁵⁵.

Años después, en su Auto de 20 de septiembre de 2021 el TJ impuso una multa coercitiva de 500.000 euros diarios contra Polonia por incumplir las medidas provisionales decididas con anterioridad mediante auto de 21 de mayo de 2021, en el asunto C-121/21, *República Checa/Polonia*. Con este último, se ordenó a la República de Polonia que cesara de forma inmediata las actividades de extracción de lignito en la mina de Turów, a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable para el medio ambiente y la salud humana; actividad minera que según la República Checa vulneraba varias disposiciones del DUE¹⁵⁶.

152 Según el TJ, en aplicación del art. 279 y de conformidad con lo dispuesto en el art. 160.3 del Reglamento de Procedimiento, "... el juez que conoce de las medidas provisionales solo podrá ordenar las medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada a primera vista de hecho y de Derecho (*fumus boni iuris*) y que son urgentes, en el sentido de que para evitar que los intereses del demandante sufran un perjuicio grave e irreparable es necesario que tales medidas sean acordadas y surtan efectos desde antes de que se resuelva sobre el recurso principal. El juez que conoce de las medidas provisionales procederá asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego"; tales condiciones son acumulativas: Auto del TJ de 20 de noviembre de 2017, *Comisión/Polonia (Bosque de Bialowieza)*, C-441/17 R, EU:C:2017/877, apdos. 28-30, cita en apdo. 29.

153 Según los datos que ofrece el TJ en su *Informe Anual de 2024*, p. 26, entre 2020 y 2024 se presentaron un total de 30 solicitudes de medidas provisionales, de las cuales fueron admitidas un total de 8 (2 en 2024, 3 en 2023, 0 en 2022, 2 en 2021 y 1 en 2020): https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-05/ra_es_statistiques_24_-b_statistiques-cour-pdf. En la doctrina véase Materne, 2017: 265 y ss., y 265-266, en las que destaca que desde 1977 hasta 2011 solo se han dado una veintena de casos en los que la Comisión haya solicitado medidas provisionales en el marco de un recurso por incumplimiento; en el mismo sentido, Prete, 2017: 232 y ss. También critica que la Comisión no solicite medidas provisionales con más frecuencia contra Estados que vulneran el DUE, en referencia a la crisis del Estado de derecho en Polonia y Hungría y los recursos por incumplimiento interpuestos contra estos dos Estados por la Comisión: Bonelli, 2022: 30-58.

154 Véase a este respecto, además del art. 279 TFUE, los arts. 160-166 del Reglamento de procedimiento del TJ. Según mantuvo el TJ en el citado asunto C-441/17 R, apdo. 102 "... el hecho de hacer respetar por un Estado miembro las medidas provisionales adoptadas por el juez que conoce de las medidas provisionales, previendo la imposición de una multa coercitiva en caso de incumplimiento de estas, tiene por objeto garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, la cual es inherente al valor del Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE y en el que se basa la Unión".

155 Auto del TJ (Gran Sala), de 20 de noviembre de 2017, *Comisión/Polonia (Bosque de Bialowieza)*, C-441/17 R, EU:C:2017/877. Sobre la práctica del TJ y del TG, véase Orzan, 2021: 199-213.

156 En particular, sobre todo la infracción de determinadas disposiciones de la Directiva 2011/92 —en la que se regula la evaluación de impacto ambiental—, y también de la Directiva 2000/60, de la Directiva 2003/4

Asimismo, en el asunto C-204/21, el TJ concluye que, entre otros incumplimientos del DUE, el régimen disciplinario de los jueces en Polonia incumple el principio de independencia judicial, garantizado por el art. 19.1 párrafo segundo TUE¹⁵⁷. En este caso, con anterioridad mediante Auto de 27 de octubre de 2021, el Vicepresidente del TJ impuso a Polonia una multa coercitiva diaria de un millón de euros mientras no se cumpliera al Auto de medidas provisionales adoptado el 14 de julio de 2021. Con este último solicitaba que se suspendiera inmediatamente la aplicación de la mencionada normativa interna polaca relativa al régimen disciplinario aplicable a los jueces polacos, que posteriormente sería considerada contraria al DUE por el TJ en su citada Sentencia de junio de 2023¹⁵⁸.

En definitiva, la jurisprudencia dictada en los últimos años por el TJ con relación a Hungría, así como la dictada con relación a otros Estados, como Polonia, *con carácter general pone en evidencia que la heterogeneidad política, jurídica, económica, social... que presentan algunos de los Estados miembros*, en el contexto de la alambicada estructura institucional diseñada en el seno proceso de integración europea; afecta negativamente al efectivo cumplimiento del DUE y más en particular de las decisiones del TJ. Como se ha dicho, “... the Eastern enlargement of the EU represents a serious challenge to the continued success of the EU, and by implication, of the CJEU. The enlargement introduced into the EU a group of states without a strong rule of law and judicial review tradition and made the Union itself much less homogenous” (Björnsson y Shany, 2014: 300). Aunque la UE “is an empirical example of a highly legalized international institution”, como en el caso de cualquier otra OI, “... members States are ultimately responsible for the legal implementation of law beyond the nation-State” (Panke, 2010: p. 6).

3. La posible aplicación del art. 7 del Tratado de la Unión Europea

Se debe reconocer, por tanto, que la heterogeneidad que en cierta medida también afecta al proceso de integración europea, repercute o tiene como consecuencia, entre otras, que algunos Estados miembros protagonicen incumplimientos del DUE e incluso de las sentencias que dicta el TJ con las que se declara tales incumplimientos. A este respecto, cabe plantear si las instituciones de la UE podrían considerar que el incumplimiento de las sentencias del TJ, supone a su vez incumplir los valores sobre los que se basa esta OI, según se establece en el art. 2 TUE; a saber, los valores de democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos. Si así fuera, podría ser de aplicación el art. 7 TUE, en el que se regulan dos procedimientos cuya finalidad, es, respectivamente, constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave

y del TUE (principio de cooperación leal): Auto de la Vicepresidenta del TJ, de 20 de septiembre de 2021, *República Checa/Polonia (Mina de Turów)*, C-121/21 R, EU:C:2021:752. Tras el acuerdo alcanzado entre los dos Estados en 2022, la República Checa renunció a seguir adelante con el recurso por incumplimiento y el asunto fue archivado.

157 Sentencia del TJ (Gran Sala), de 5 de junio de 2023, *Comisión/Polonia*, C-204/21, EU:C:2023:442.

158 Auto del Vice-presidente del TJ, de 27 de octubre de 2021, *Comisión/Polonia*, C-204/21 R, EU:C:2021:878. Con posterioridad, después de evaluar las medidas adoptadas por las autoridades polacas para dar cumplimiento a las mencionadas medidas provisionales, la multa fue reducida a 500.000 euros por día, por Auto del Vice-presidente del TJ, de 21 de abril de 2023, *Polonia/Comisión*, C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334.

por parte de un Estado miembro de los valores del art. 2 TUE (art. 7.1 TUE); y constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores del art. 2, y aplicar sanciones contra este Estado que pueden consistir en la suspensión de determinados derechos que correspondan a ese Estado según los Tratados Constitutivos (art. 7.2 y 3). Pero hasta la fecha no se han aplicado las sanciones previstas en el art. 7 a ningún Estado miembro.

En efecto, solo se han presentado dos propuestas para aplicar el procedimiento preventivo del art. 7.1 TUE. Por una parte, *la presentada a finales de 2017 por la Comisión con relación a Polonia*. Con la que se invita al Consejo a determinar, de conformidad con el art. 7.1 TUE, que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de Polonia, del Estado de Derecho, uno de los valores contemplados en el art. 2 TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Polonia a este respecto¹⁵⁹. Por otra, *la presentada en septiembre de 2018 por el Parlamento Europeo respecto de Hungría*. Con la que se invita al Consejo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores contemplados en el art. 2 del TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Hungría a este respecto¹⁶⁰.

En aplicación del art. 7.1 TUE y a raíz de estas dos propuestas, el Consejo ha organizado varias audiencias con Polonia y con Hungría en el marco del Consejo de Asuntos Generales. Pero el Consejo no ha constatado que exista un riesgo claro de violación grave del art. 2 por parte de ninguno de estos dos Estados, ni les ha dirigido recomendación alguna. El Parlamento Europeo ha criticado la pasividad demostrada por el Consejo con relación a la aplicación del art. 7.1 respecto de Polonia y Hungría¹⁶¹.

Desde la doctrina se ha defendido que el Consejo debería haber aplicado sanciones a estos dos Estados, por graves violaciones del Estado de derecho, según los párrafos 2 y 3 del art. 7 TUE (Mangas y Liñán, 2024: 58). Pero la regulación del art. 7, con la que se exige una mayoría muy cualificada de cuatro quintos de los miembros del Consejo en su primer apartado para adoptar la mencionada constatación, y, además, la decisión unánime en el Consejo para imponer las sanciones previstas en el segundo apartado (aunque, claro está, no participe en la votación el Estado en cuestión: art. 345 TFUE); en la práctica hace inviable que se aplique este precepto cuando son varios los Estados miembros los que incumplen los valores del art. 2 TUE y se inician procedimientos paralelos contra algunos de ellos dirigidos a la aplicación del citado art. 7. Al menos así se ha demostrado hasta la fecha.

Si bien, como se ha citado en el anterior subepígrafe, ambos Estados, Polonia y Hungría, han sido objeto de algunos procedimientos judiciales por incumplimiento del DUE, y a ambos el

159 Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia: COM (2017) 835 final, de 20 de diciembre de 2017.

160 Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en que se fundamenta la Unión: P8_TA (2018) 0340.

161 Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría, P9_TA(2020)0014; Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2022, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría, P9_TA(2022)0204.

Tribunal de Luxemburgo les ha impuesto sanciones económicas en forma de sumas a tanto alzado y multas coercitivas; eso sí, en aquellos supuestos de incumplimiento del DUE en los que la Comisión se ha decidido a solicitarlo y cuando esta Institución ha considerado que era el momento oportuno. Más en particular, está pendiente la respuesta del TJ al recurso por incumplimiento presentado por la Comisión Europea contra Hungría en 2022, con el que se solicita al TJ que declare que la legislación nacional húngara adoptada el 15 de junio de 2021, con la que se prohíbe o restringe el acceso de los menores a contenidos LGTBI, vulnera diversas normas del DUE, entre ellas varias disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales, y también los valores de la UE según se reconocen en el art. 2 del TUE como infracción autónoma del DUE. La AG ha dado la razón a la Comisión Europea y entre otras cuestiones considera que la constatación de una infracción autónoma del art. 2 TUE, puede influir en el cálculo de las sanciones con arreglo al artículo 260 TFUE si no se pusiera fin al incumplimiento tras la sentencia del TJ. Aunque como suele ser habitual, en la demanda presentada por la Comisión no se ha solicitado al TJ la aplicación de medidas provisionales, ni la aplicación de una multa coercitiva si Hungría las incumpliera; a pesar de que la normativa interna húngara que según la Comisión vulnera el DUE se adoptó el 15 de junio de 2021 y el dictamen motivado fue remitido a Hungría el 2 de diciembre de 2021¹⁶².

Por último, *en los Tratados Constitutivos no se prevé la expulsión de un Estado miembro de la UE*, ni siquiera como respuesta a la vulneración grave y persistente de los valores del art. 2 TUE; entre otras actuaciones contra el Estado de derecho, incumpliendo las sentencias y las medidas provisionales dictadas por el TJ. Esta omisión se debería corregir en la próxima reforma de los Tratados Constitutivos. La UE debería estar bien pertrechada de todas las herramientas y mecanismos jurídicos que puedan ser necesarios ante un quebranto de sus valores de tal envergadura. Por supuesto, sin perjuicio de que el Estado miembro recalcitrante al cumplimiento de los valores del art. 2, haga uso del art. 50 del TUE y decida retirarse de la UE¹⁶³.

162 Véase las Conclusiones de la AG Tamara Capeta, de 5 de junio de 2025, C-769/22, *Comisión Europea c. Hungría*, EU:C:2025:408. También está pendiente de respuesta el recurso presentado por la Comisión Europea en el asunto *Comisión c. Hungría*, C-829/24, en el que solicita al TJ que declare que la Ley LXXXVIII de 2023, de Protección de la Soberanía Nacional, incumple un buen número de normas del DUE, entre ellas los artículos 7, 8, 11, 12, 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que “...considera que la Ley controvertida permite tomar como objetivo actividades que son expresión legítima de los derechos conferidos por los Tratados de la Unión a los ciudadanos y organizaciones de la Unión y limitar tales actividades. Además, somete a estos ciudadanos y organizaciones al ejercicio de prerrogativas de poder público que infringen las normas en materia de protección de datos y que son incompatibles con varios derechos fundamentales, que son los pilares en los que se sustenta una sociedad pluralista y democrática”. De nuevo, como suele ser habitual, la Comisión no ha solicitado al TJ la aplicación de medidas provisionales dirigidas a suspender la aplicación de esta normativa húngara.

163 En opinión de Martín, 2025: 30, “temo que, *despite Brexit*, haya quien opere sobre la convicción de que ningún país optará por la salida en caso de confrontación y que, si lo hace, poco importa; pero, con franqueza, no sé si se puede correr políticamente el riesgo de tener, por utilizar a Hungría de ejemplo, un submarino sino-ruso de ese tamaño en el centro geográfico de la Unión y con el percal geopolítico mundial que tenemos”.

V. CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de la práctica estudiada en los anteriores epígrafes, se debe llegar a la conclusión de que el cumplimiento de las decisiones de los tres tribunales internacionales objeto de este trabajo, se basa en el acuerdo y la colaboración por parte de las autoridades de los Estados sobre los que tales tribunales ejercen su competencia. No puede ser de otro modo, ya que los tres órganos jurisdiccionales que se han estudiado ejercen su labor en el marco de un ordenamiento jurídico esencialmente descentralizado, como es el DI contemporáneo. Si bien, se aprecian diferencias muy notables por lo que se refiere a los desarrollos jurídicos e institucionales que se han adoptado como respuesta a los incumplimientos de las decisiones de cada uno de estos tres tribunales.

Por lo que se refiere al incumplimiento de las decisiones de la CIJ, un tribunal con una competencia *rationae materiae* y *rationae personae* potencialmente universal, el ordenamiento internacional prevé la posible intervención del Consejo de Seguridad, hasta la fecha nunca hecha realidad, y el posible recurso a medidas descentralizadas de aplicación de normas, en forma de medidas de retorsión y de contramedidas, con todas las carencias que presenta el recurso a este tipo de medidas. *Como consecuencia de la profunda heterogeneidad que existe entre los Estados que participan en el ámbito con vocación universal que constituye NU*, no se han puesto de acuerdo sobre otros desarrollos jurídicos e institucionales dirigidos a garantizar el cumplimiento de las decisiones de la CIJ. Ni parece nada probable que a corto o medio plazo vaya a darse tal acuerdo, en un medio internacional en el que las grandes potencias mundiales y regionales mantienen desacuerdos sobre temas de indudable trascendencia, que incluso en algunos supuestos afectan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (conflictos de Ucrania, Palestina, Siria...).

Por su parte, en el ámbito regional europeo del Consejo de Europa, gracias a la relativa homogeneidad que existe —o debería existir— entre los Estados que forman parte de esta OI, basada según su tratado constitutivo en los principios de democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos¹⁶⁴; se han acordado desarrollos jurídicos e institucionales de cierta importancia dirigidos a garantizar el cumplimiento de las decisiones del TEDH. Se ha creado un procedimiento de supervisión del cumplimiento de las decisiones de este tribunal, basado en la actuación de un órgano político, el CM, que, entre otras actuaciones, puede presentar un recurso por incumplimiento ante el propio TEDH. Aunque la efectividad del procedimiento de supervisión deja bastante que desear, sobre todo por lo que respecta a algunos Estados miembros;

164 Según los jefes de Estado y de Gobierno de los 46 Estados miembros: “Throughout its history, the Council of Europe’s standards on human rights, democracy and the rule of law have been pivotal to ensuring and strengthening individual freedoms, peace and prosperity in our member States”; y también se insiste en que “we will work together to protect and promote the three fundamental, interdependent and inalienable principles of democracy, rule of law and human rights, as enshrined in the Statute of the Council of Europe and in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”: Reykjavík Declaration, *United around our values*, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europea en la reunión celebrada en esa ciudad finlandesa los días 16 y 17 de mayo de 2023: se puede consultar en: <https://edoc.coe.int/en/the-council-of-europe-in-brief/11619-united-around-our-values-reykjavik-declaration.html#>.

como es el caso de Turquía, cuyas autoridades vienen protagonizando un lamentable registro de incumplimientos de las decisiones del TEDH y, por ende, de los mencionados principios sobre los que se basa el Consejo de Europa. Sin que se aprecien perspectivas de que el CM vaya a suspender los derechos de representación de este Estado miembro, ni tampoco que vaya a decidir su expulsión; no obstante el precedente que ha supuesto la expulsión de la Federación de Rusia en marzo de 2022. El estudio de la práctica demuestra que, para el buen funcionamiento del sistema de protección, es necesario que las autoridades de todos los Estados partes en el CEDH efectivamente participen en este proyecto dirigido a avanzar en el proceso de armonización jurídica basado en el principio del respeto de los derechos humanos establecido por el Estatuto del Consejo de Europa, y desarrollado y concretado su contenido mediante el CEDH y la jurisprudencia del TEDH. *Proceso que debe cimentarse, como no puede ser de otro modo, en la existencia de un alto nivel de homogeneidad entre los Estados que participan.*

Los desarrollos jurídicos e institucionales dirigidos a garantizar el cumplimiento de las decisiones de los órganos jurisdiccionales internacionales, han llegado bastante más lejos en el ámbito de la UE, por lo que se refiere al TJ. *De conformidad con los valores comunes consagrados en el art. 2 TUE, que tratan de garantizar un elevado grado de homogeneidad para que un Estado sea miembro de la UE.* Entre otras muchas cuestiones, el respeto de los valores del art. 2 TUE conlleva que el Estado miembro cumpla con las sentencias del TEDH que se hayan dictado en su contra, como por ejemplo la Comisión Europea viene exigiendo a Hungría, si bien con resultados bastante modestos¹⁶⁵. Gracias a este alto nivel de homogeneidad, los 27 Estados miembros han acordado que la Comisión Europea sea la “guardiana” de los tratados y que el TJ tenga competencia obligatoria para determinar si cualquier Estado miembro cumple o no el DUE. Para asegurar el cumplimiento de las sentencias del TJ, este órgano jurisdiccional de naturaleza internacional dispone de competencia para imponer una suma a tanto alzado y una multa coercitiva al Estado que las incumple. Aunque siempre que así se lo solicite la Comisión Europea, mediante la interposición del llamado recurso por doble incumplimiento.

Como se ha demostrado, la efectividad de este complejo y original sistema jurídico e institucional instaurado en el seno de la UE, se ve condicionada por una aplicación por parte de la Comisión Europea, un tanto esporádica y que en bastantes ocasiones se dilata en el tiempo, de las vías judiciales que permiten los Tratados Constitutivos, sobre todo por lo que se refiere a la presentación de un recurso por doble incumplimiento. Con carácter general, esta institución defiende que es preferible la negociación y la colaboración con los Estados miembros, aunque en bastantes ocasiones los incumplimientos del DUE de los que son responsables se prolonguen durante años. Como así se ha puesto de manifiesto, entre otros supuestos, en el caso de Hungría, cuyas autoridades durante los últimos años vienen poniendo en peligro la homogeneidad que debería regir con relación al cumplimiento de los valores del art. 2 TUE; sin que hasta la fecha haya habido acuerdo en el seno del sistema institucional de la UE para

165 En el último Informe sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea, el correspondiente a 2025, SWD(2025) 917 final, de 8 de julio de 2025, en el capítulo sobre Hungría, se puede leer, p. 27, lo siguiente: “On 1 January 2025, Hungary had 47 leading judgments of the European Court of Human Rights pending implementation, an increase of 2 compared to the previous year”: [524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a_en](https://doi.org/10.36151/reei.50.04).

aplicar a este Estado el art. 7 del TUE. Aunque merece una valoración positiva que en algunos pocos casos la Comisión se haya decidido a acudir al TJ por la vía del art. 260.2, la posición que mantiene la Comisión Europea de nuevo demuestra el carácter esencialmente descentralizado que presenta el ordenamiento internacional, incluso en este ámbito subregional europeo tan privilegiado por lo que se refiere al desarrollo político, jurídico, económico y social de los Estados que lo forman, que constituye la UE; como es obvio una OI formada por Estados soberanos e independientes, que pueden decidir libremente su retirada, como así ha ocurrido con el Reino Unido. Como se ha dicho, “la verdadera naturaleza de la Unión Europea y su Tratado sigue anclada en el Derecho de las OOI” (Mangas y Liñán, 2024: 51).

En una perspectiva más general, en su conjunto, los desarrollos jurídicos e institucionales dirigidos a garantizar el cumplimiento de las decisiones de estos tres tribunales que se acaban de estudiar, aunque no están exentos de considerables limitaciones y de dificultades en su aplicación, ponen de manifiesto que la evolución que se aprecia en la estructura institucional del ordenamiento internacional durante las últimas décadas, ha permitido avances de cierta relevancia para que las decisiones de los tribunales sean cumplidas y, en última instancia, se haga efectivo el principio del Estado de derecho en el plano internacional. Como potencia media en el plano internacional y Estado miembro de las mencionadas tres OOI, España debería mantener una postura firme y coherente en su política exterior jurídica, a la hora de defender el cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales¹⁶⁶.

En este orden de cosas, se debe reconocer que en el ámbito con vocación universal que representa NU, dada la gran heterogeneidad de intereses que presentan sus Estados miembros, no parece posible que lleguen a darse los desarrollos jurídicos e institucionales que sí han acordado los Estados miembros del Consejo de Europa y de la UE. Gracias a que, con carácter general, tales Estados comparten unos mismos valores, como se demuestra, aunque con bastantes desviaciones, en el Consejo de Europa, y sobre todo en la UE; aún así, como se ha comprobado las autoridades de algunos Estados miembros de la UE se muestran recalcitrantes a la hora de cumplir las sentencias del TJ¹⁶⁷. La CIJ, al igual que el TDM y otros tribunales internacionales, son órganos judiciales cuya actuación se basa en que su competencia es fa-

166 También del cumplimiento de las decisiones de otros tribunales internacionales, así como de los laudos dictados por tribunales arbitrales. Cabe destacar, a este último respecto, que durante los últimos años España se niega al cumplimiento de la gran mayoría de los laudos arbitrales dictados en su contra en los arbitrajes sobre energías renovables, con los que ha sido condenada al pago de más de 1.500 millones de euros. Ello ha tenido como consecuencia, entre otras, que se presenten demandas ante los tribunales internos de los países anglosajones con las que se solicita que se ejecuten tales laudos arbitrales sobre los bienes del Estado español que podrían no estar protegidos por las normas internacionales que regulan la inmunidad de ejecución; por ejemplo, las cuentas bancarias del Instituto Cervantes en el Reino Unido: véase a este respecto, Rodríguez, 2025: 76 y ss., y 92, en la que advierte del perjuicio reputacional para los intereses de España, tanto como Estado exportador de inversiones de empresas españolas en terceros países, como Estado receptor de inversiones extranjeras, que está causando la postura incumplidora que mantienen las autoridades de nuestro país en este ámbito.

167 Sobre los valores sobre los que se asientan el Consejo de Europa y la Unión Europea, véanse las reflexiones en torno a la proyección de estos valores sobre las políticas de inmigración, asilo y control de fronteras que ofrece Del Valle, 2025: 690 y ss., y 693 en la que el autor mantiene que “..., a pesar de ser valores muy similares [los del Consejo de Europa y los de la UE], en nuestra opinión los valores de la UE están más

cultativa para los Estados. A diferencia de lo que ocurre en los mencionados ámbitos regional y subregional, cuyos tribunales disponen de una competencia obligatoria, gracias a que previamente los Estados han aceptado que las controversias sobre la aplicación de la normativa sobre derechos humanos (TEDH), o más en general sobre el cumplimiento del DUE (TJ, con ciertas excepciones, como buena parte de los ámbitos regulados en el seno de la PESC), deben ser sometidas a un órgano jurisdiccional cuyas decisiones son vinculantes. Por tanto, por lo que se refiere a la CIJ “instaurer un système de règlement aussi rigide que pour les juridictions regionales pourrait aboutir à ce que les Etats ne saisissent plus...” su competencia para resolver sus controversias (Ben Mansour, 2011: 165).

En suma, con la problemática que afecta al cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales, está en juego el papel que pueden desempeñar estos órganos jurisdiccionales para el arreglo pacífico de controversias, en un ordenamiento en el que desde 1945 está proscrito el uso o la amenaza de la fuerza. Se trata de la contribución que pueden aportar estos tres tribunales —y también otros, como el TDM...— como instituciones que promueven la paz a través del Estado de derecho a nivel internacional, aunque desarrollen su labor en el contexto de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado (Couvreur, 2016: 1-7). En este sentido, como defendió el representante de México ante la Asamblea General en el debate relativo al incumplimiento por parte de Estados Unidos de la citada sentencia en el caso *Avena* de 2004: “El incumplimiento de las sentencias de la CIJ, principal órgano judicial de esta Organización, no es una preocupación de orden bilateral, sino que quebranta el Estado de derecho internacional e impacta profundamente en el sistema de las NU en su conjunto”¹⁶⁸.

Como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, los tribunales internacionales desarrollan su labor en el contexto de la tensión o contradicción que puede plantearse en el DI contemporáneo en la aplicación, por una parte, de los principios estructurales de la igualdad soberana y la no intervención, y, por otra, de los principios estructurales de arreglo pacífico de controversias, de cooperación y de buena fe. Tensión o contradicción que se proyecta en su creación, en las condiciones para el ejercicio de su competencia, en todos los aspectos de su funcionamiento, y también en la problemática que presenta el cumplimiento de sus decisiones.

Aún con todas las dificultades que afectan a la actuación de los tribunales internacionales y más en concreto, como se ha estudiado en las anteriores páginas, al cumplimiento de sus decisiones; se debe reconocer que las jurisdicciones internacionales llevan a cabo una labor muy encomiable a la hora de defender la propia existencia del DI; es decir, que está en vigor un sistema de normas jurídicas internacionales, acordadas por los Estados y que deben ser respetadas por ellos, por supuesto también cuando son interpretadas y aplicadas en un caso concreto por un órgano jurisdiccional¹⁶⁹. Con su jurisprudencia los tribunales contribuyen así a salvaguardar la autonomía del DI, relativa si se quiere, pero autonomía al fin y al cabo, tanto

afianzados y blindados jurídicamente, los países de la Unión Europea fomentan y aseguran los iniciales valores del Consejo de Europa de una forma más contundente”.

168 A/73/PV.63, p. 1.

169 Por ejemplo, así lo evidencia la importante labor protagonizada por los tribunales internacionales en el sector de normas dedicado al Derecho del Mar, según ha demostrado recientemente en la doctrina española, Casado, 2023: 215-511.

respecto de las relaciones de poder que se dan en el ámbito internacional, encabezadas por las grandes potencias; como por lo que se refiere a los postulados morales o éticos que se puedan mantener en la esfera internacional y que por desgracia en bastantes ocasiones se encuentran alejados de la realidad (Rodrigo, 2024: 185 y ss.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalde Cantero, O. (2016). *Naturaleza jurídica de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. Fuerza obligatoria y fuerza ejecutiva*, Aranzadi.
- Amalfitano, Ch. y Condinanzi, M. (2024). Infrazioni statali al diritto UE: l'esecuzione delle sentenze 'comunitarie' di accertamento e di quelle di condanna. *Rivista del Contenzioso Europeo*, pp. 69-93.
- Arenas Hidalgo, N. (2021). El principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre Estados en la política europea de asilo: la conformación de la reubicación en un contexto de crisis. *Revista Española de Derecho Internacional*, 73, pp. 21-36.
- Barbé, V. (2022). L'appréciation controversée de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: le cas du droit de vote des détenus au Royaume-Uni. En Ch. Giannopoulos (ed.), *L'exécution...*, op. cit. (pp. 171-183).
- Ben Mansour, A. (2011). *La mise en oeuvre des arrêts et sentences des juridictions internationales*, Éditions Larcier.
- Bonafé, B.I. (2020). Osservatorio sulla Corte Internazionale di Giustizia n. 2/2021. *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 400-410.
- Bodnarchuk, O. (2022). L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par la fédération de Russie. En Ch. Giannopoulos (ed.), *L'exécution...*, op. cit., (pp. 185-202).
- Bonelli, M. (2022). Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 18, pp. 30-58.
- Björnsoon, T. y Shany, Y. (2014). The Court of Justice of the European Union. En Y. SHANY (ed.), *Assessing...*, op. cit., (pp. 277-306).
- Burelli C. (2023). The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) tfeu in the Context of Violations of Environmental Obligations. *The Italian Review of International and Comparative Law*, 3, pp. 367-388.
- Carrillo Salcedo, J.A. (2003). *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Tecnos.
- Casado Raigón, R. (2023). La contribution des juridictions internationales au développement du droit de la mer. *RCADI*, t. 434, pp. 215-511.
- Castillo de la Torre, F. (2023). La Comisión Europea y el interés general de la Unión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, pp. 31-73.

- Cataldi, G. (2016). La mise en oeuvre des décisions des tribunaux internationaux dans l'ordre interne. *RCADI*, t. 386, pp. 267-428.
- Committee of Ministers (2025). *Supervision of the Executions of Judgments and Decisions of the European Courts of Human Rights. 18th Annual Report 2024*. Council of Europe.
- Couvreur, Ph. (2016). *The International Court of Justice and the Effectiveness of International Law*. Brill.
- Charney, J. (1987). Disputes Implicating the Institutional Credibility of the Court: problems of Non-Appearance, Non-Participation, and Non-Performance. En L.F. Damrosch (ed.), *The International Court of Justice at a Crossroads* (pp. 288-319). Dobbs Ferry New York.
- Daudet, Y. (2019). 1919-2019, le flux du multilatéralisme. *RACDI*, t. 403, pp. 9-48.
- Del Valle Gálvez, A. (2025). ¿Identidad, narrativas y valores vs. Inmigración en Europa? Reflexiones y propuestas. En L.A. Pérez Martín y A.L. Mariscal González (eds.), *El Derecho internacional y las relaciones internacionales como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 679-726). Tirant Lo Blanch.
- Di Gaetano, M. (2023). Ball in the Commission's Court: Ensuring the Effectiveness of EU Law the Day After the Court Ruled. *European Papers*, 8, pp. 243-271.
- Dzehtsiarou, K., y Coffey, D. (2019). Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: difficult decisions in troubled times. *International and Comparative Quarterly*, vol. 68, pp. 443-476.
- Efstathiou, C. (2023). *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Informe presentado al Comité de Asuntos Legales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Doc. 15724, de 11 de abril de 2023 (se puede consultar en https://pace.coe.int/en/files/31693/html#_TOC_d19e2170),
- Fajardo del Castillo, T. (2025). La práctica de España sobre la cuestión de Palestina. *REDI*, vol. 77, pp. 257-280.
- Ferrer Lloret, J. (2018). La ejecución de las sentencias del TEDH relativas a la Federación de Rusia y a Turquía: ¿han fracasado las reformas del Protocolo 14? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, pp. 853-898.
- Ferrer Lloret, J. (2020). La Unión Europea ante el Derecho de asilo: a propósito de la Sentencia Comisión/Hungría (Acogida de solicitantes de protección internacional). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, pp. 25-66.
- Ferrer Lloret, J. (2023a). Las 'consecuencias particulares' de las violaciones graves de normas de *ius cogens* en el Proyecto de la CDI de 2022: ¿desarrollo progresivo del Derecho Internacional?, *Anuario Español de Derecho Internacional*, n. 39, pp. 149-207.
- Ferrer Lloret, J. (2023b). La Unión Europea ante la guerra de Ucrania: ¿un 'gendarme mundial'? *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, pp. 148-242.

- Ferrer Lloret, J. (2024). El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ante el incumplimiento de sus normas: el caso de Hungría. *Revista General de Derecho Europeo*, 64, pp. 17-69.
- Fortas, A.C. (2015). *La surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours Européenne et Interaméricaine des Droits de l'Homme. Contribution à l'étude du droit du contentieux international*. Pedone.
- Gascón Marcén, A. (2019). Réplica de mecanismos institucionales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ¿inspiración positiva o fuera de la realidad?. En J. Martín y Pérez de Nanclares (dir.), *El diálogo judicial internacional en la protección de los derechos fundamentales* (345-364). Tirant Lo Blanch.
- Gascón Marcén, A. (2022). El papel de las organizaciones no gubernamentales en el control de la ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En E.J. Martínez Pérez (coord.), *Cuestiones actuales en torno a la aplicación de normas y obligaciones en materia de derechos humanos. Diálogos interdisciplinarios con la práctica* (pp. 85-95). Tirant Lo Blanch.
- Giladi, R. y Shany, Y. (2023). Valoración de la efectividad de la Corte Internacional de Justicia. En C. Espósito y K. Parlett (eds.), *La Corte, op. cit.* (pp. 135-155).
- Ginsburt, T. (2023). El contexto institucional de la Corte Internacional de Justicia. En C. Espósito y K. Parlett (eds.), *La Corte, op. cit.* (pp. 119-134).
- Grewe, C. (2022). L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par la Bosnie-herzégovine: mission impossible?. En Ch. Giannopoulos (ed.), *L'exécution..., op. cit.* (pp. 215-222).
- Jalloh, Ch. Ch. (2024). *Segundo informe sobre los medios auxiliares para la determinación de las normas de Derecho internacional*, A/CN.4/769, de 30 de enero de 2024.
- Janer Torrens, J.D. (2023). *Conflictos territoriales y Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Aranzadi.
- Kolb, R. (2021). Le droit international comme corps de 'droit privé' et de 'droit public'. Cours général de droit international public. *RCADI*, t. 419, pp. 9-668.
- Kolb, R. (2023). Medidas provisionales. En C. Espósito y K. Parlett (eds.), *La Corte..., op. cit.* (pp. 183-201).
- Kovács, P. (2021). Interim Measures in the Practice of the International Court of Justice and the International Criminal Court. En F. M. Palombino; R. Virzo, y G. Zarra (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (pp. 147-170). Asser Press.
- Le Borgn, P.-Y. (2018), *The Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*. Council of Europe.
- Le Floch, G. (2021). Requirements for the Issuance of Provisional Measures. En F. M. Palombino; R. Virzo, y G. Zarra (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (pp. 19-54). Asser Press.

- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D.J. (2024). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 11ª ed., Tecnos.
- Martín Rodríguez, P. (2025). Los dilemas actuales del Estado de Derecho en la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 81, pp. 11-37,
- Materne, T. (2012). *La procédure en manquement d'Etat. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne*. Larcier.
- Mignolli, A. (2024). L'Unione europea e la crisi di Gaza. Un equilibrismo sempre più complesso. *Ordine Internazionale e diritti umani*, pp. 261-282.
- Miles, C. (2017). *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*. Cambridge University Press.
- Nicolás Martínez, H.-E. (2022). La ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. España y el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En C. Izquierdo Sans (dir.) y M. García Casas (coord.), *Litigación internacional para la defensa de los derechos humanos* (pp. 105-126). Colex.
- Panke, D. (2010). *The effectiveness of the European Court of Justice. Why reluctant states comply*. Manchester University Press.
- Paulson, C. (2004). Compliance with Final Judgments of the International Court of Justice since 1987. *American Journal of International Law*, 98, pp. 434-461.
- Pellet, A. (2021). Le droit international à la lumière de la pratique: l'introuvable théorie de la réalité. Cours général de droit international public. *RCADI*, t. 414, pp. 9-547.
- Petit de Gabriel, E.W., y Rousset Siri, A. (2025). El procedimiento de incumplimiento de sentencias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En L.M. Godio, y A.R. Laborías (dirs.), *Cortes y Tribunales internacionales. Antecedentes, jurisprudencia y desafíos actuales* (pp. 153-175). Aldina editorial digital.
- Portier, J. y Sibileau, J.-B. (2022). Quan le temps est compté: la bonne exécution des mesures provisoires de l'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme. En Ch. Giannopoulos (ed.), *L'exécution...*, *op. cit.* (pp. 123-141).
- Prete, L. (2017). *Infringement Proceedings in EU Law*. Wolters Kluwer.
- Orzan, M.F. (2021). The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union. En F. M. Palombino; R. Virzo, y G. Zarra (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (pp. 199-213). Asser Press.
- Rodrigo Hernández, A.J. (2024). *La autonomía del Derecho Internacional*. Aranzadi.
- Rodríguez Benot, A. (2025). Los arbitrajes en energías renovables y el Reino de España. En L.A. Pérez Martín y A.L. Mariscal González (eds.), *El Derecho internacional y las relaciones internacionales como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 39-93). Tirant Lo Blanch.

- Saccucci, A. (2021). Interim Measures at the European Court of Human Rights: Current Practice and Future Challenges. En F. M. Palombino; R. Virzo, y G. Zarra (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (pp. 216-252). Asser Press.
- Salinas Alcega, S. (2015). El nuevo procedimiento de control de la ejecución de la Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tras el *Proceso de Interlaken*: la evolución técnica de un mecanismo político. *Revista General de Derecho Europeo*, 36, pp. 1-42.
- Salinas Alcega, S. (2022). El recurso de incumplimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un balance negativo sin perspectivas de mejora. En E.J. Martínez Pérez (coord.), *Cuestiones actuales...*, *op. cit.* (pp. 37-61).
- Salinas de Frías, A. (2022). Los efectos jurídicos derivados de la pérdida de la condición de Estado miembro del Consejo de Europa por la Federación Rusa. *REDI*, 74, pp. 105-128.
- Salinas de Frías, A. (2025). La reforma interminable del TEDH: ¿una nueva lógica en la protección de los derechos humanos?. *Revista General de Derecho Europeo*, 63, pp. 1-35.
- Shany, Y. (2014). *Assessing the Effectiveness of International Courts*, Oxford University Press.
- Sicilianos, L.-A., y Giannopoulos, Ch. (2022). Le caractere participatif et multidimensionnel du système d'exécutions des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En Ch. Giannopoulos (ed.) *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: pratiques et perspectives après la fin du processus d'Interlaken* (pp. 8-22). Editions Pedone.
- Szklanna, A. (2022). La récente contribution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au processus de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En Ch. Giannopoulos (ed.), *L'exécution...*, *op. cit.* (pp. 53-72).
- Tanzi, A. (1995). Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations. *European Journal of International Law*, 6, pp. 539-572.
- Thouvenin, J.-M. (2023). La jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. En C. Espósito y K. Parlett (eds.), *La Corte Internacional de Justicia* (pp. 159-182). Aranzadi.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2024). *Informe Especial. Cumplimiento del Derecho de la UE* (<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-28>).
- Treves, T. (2018). The Expansion of International Law. General Course on Public International Law. *RCADI*, t. 398, pp. 9-398.
- Várnay, E. (2015). Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures. *Maastricht journal of European and comparative law*, 22, pp. 836-861.

