



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
5 de agosto de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2701/2015* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	X, Y, A, B, C y D (representados por los abogados Andrea Saccucci y Massimiliano Massara)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	Grecia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	25 de septiembre de 2015 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 8 de diciembre de 2015 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	26 de julio de 2019
<i>Asunto:</i>	Participación involuntaria en el canje de bonos del Estado
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad (agotamiento de los recursos internos)
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación; recurso efectivo
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, párr. 3, leído conjuntamente con el artículo 14; 4; y 26
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 b)

1. Los autores de la comunicación, presentada el 25 de septiembre de 2015, son cinco nacionales de Italia, nacidos en 1942, 1944, 1947, 1958 y 1966, y un nacional de Alemania, nacido en 1937. Afirman que, al obligarlos a canjear sus bonos del Estado griego por títulos de menor valor en el contexto de la reestructuración de la deuda nacional, el Estado parte vulneró los derechos que los asisten en virtud de los artículos 2, párrafo 3, leído

* Adoptada por el Comité en su 126º período de sesiones (1 a 26 de julio de 2019).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Arif Bulkan, Ahmed Amin Fathalla, Shuichi Furuya, Christof Heyns, Bamariam Koita, Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany, Hélène Tigroudja, Andreas Zimmermann y Gentian Zyberi. De conformidad con el artículo 108 del reglamento del Comité, Photini Pazartzis no participó en el examen de la comunicación.



conjuntamente con el artículo 14, 4 y 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de agosto de 1997. Los autores están representados por abogados.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 En su calidad de acreedores privados, los autores eran tenedores de bonos del Estado griego regulados por la legislación griega anterior al 9 de marzo de 2012, fecha en la que se modificaron las condiciones que regulaban esos bonos. Como tenedores de bonos, normalmente habrían tenido derecho a recibir, al vencimiento, el valor nominal de sus bonos. Sin embargo, en abril de 2010, la deuda del Estado parte fue rebajada a la categoría de bono basura, lo que indica un mayor riesgo de suspensión de pagos u otros acontecimientos crediticios adversos. El 2 de mayo de 2010, la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acordaron otorgar al Estado parte un préstamo de rescate de 110.000 millones de euros, condicionado a la puesta en práctica de duras medidas de austeridad.

2.2 En octubre de 2011, los dirigentes de la eurozona acordaron ofrecer al Estado parte un segundo préstamo de rescate de 109.000 millones de euros (que posteriormente se elevó a 130.000 millones de euros). Este segundo préstamo estaba condicionado no solo a la aplicación de otro duro conjunto de medidas de austeridad, sino también a la aceptación por parte de los acreedores privados de una reestructuración general de la deuda soberana del Estado parte, a través de una operación denominada “participación del sector privado”. El objetivo de la operación era reducir la carga de la deuda del Estado parte del 198 % del producto interno bruto que se preveía para 2012 al 120,5 % a más tardar en 2020.

2.3 Solo los inversores institucionales internacionales que poseían la mayoría de la deuda del Estado pudieron participar en las negociaciones sobre las condiciones de la operación de participación del sector privado. Los autores, como tenedores minoritarios de bonos del Estado, no fueron invitados a participar en las negociaciones, durante las cuales la mayoría de los tenedores de bonos aceptaron una oferta para canjearlos por otros nuevos cuyo valor nominal era un 53,5 % inferior (lo que refleja el llamado “recorte de valoración”). Esos nuevos bonos fueron emitidos con un vencimiento de entre 11 y 30 años y con rendimientos medios más bajos. El canje de bonos permitiría al Gobierno cancelar varios miles de millones de dólares de su deuda.

2.4 El 23 de febrero de 2012, el Parlamento griego aprobó la denominada Ley de Tenedores de Bonos de 2012, que establecía un marco legal destinado a modificar los “títulos que reunían las condiciones requeridas” (los bonos en cuestión) con arreglo a los procedimientos especiales previstos en la Ley. Esta disponía la introducción y activación de cláusulas de acción colectiva, que disponían que las modificaciones que el Estado parte proponía a los títulos que reunían las condiciones requeridas se considerarían aprobadas por los tenedores de bonos si: a) los tenedores de al menos el 50 % del monto total del principal pendiente de pago de todos los títulos que reunían las condiciones requeridas aceptaban el proceso de modificación; y b) los tenedores cuyos bonos representaban al menos dos tercios del principal aceptaban las modificaciones. Si se aceptaba la oferta, todos los títulos que reunieran las condiciones requeridas se cancelarían automáticamente mediante el registro de los nuevos títulos y se extinguirían todos los derechos u obligaciones dimanantes de los títulos anteriores. La Ley establecía que sus disposiciones al respecto, destinadas a proteger el supremo interés público, eran normas obligatorias de efecto inmediato que prevalecían sobre cualquier otra legislación, reglamentación o acuerdo que las contradijeran.

2.5 El 24 de febrero de 2012, de conformidad con la Ley de Tenedores de Bonos, se invitó a los autores, o bien a canjear sus bonos del Estado, o bien a aceptar las modificaciones propuestas a sus títulos de bonos. Los autores no aceptaron ninguna de las dos opciones. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Tenedores de Bonos, si la mayoría requerida de tenedores privados de bonos aceptaban tal invitación, los tenedores minoritarios restantes que no la hubieran aceptado también se verían afectados involuntariamente. El 9 de marzo de 2012, el Gobierno anunció que el 85,8 % de los tenedores privados de bonos regulados por la legislación griega habían ofrecido sus bonos para el canje o habían dado su consentimiento a las modificaciones propuestas. Una vez alcanzada la mayoría necesaria, el Gobierno activó las cláusulas de acción colectiva que

dieron lugar a la cancelación en el mercado de los bonos del Estado griego de los autores. En consecuencia, los derechos de los autores relativos a esos bonos se extinguieron, y al tiempo recibieron nuevos bonos mediante un intercambio no voluntario. En comparación con sus bonos originales, los nuevos bonos tenían un período de vencimiento más largo y un valor nominal considerablemente inferior. En el momento en que se presentó la comunicación, el canje de bonos podía haber representado una pérdida económica de casi el 70 % del valor de la inversión inicial de los autores.

2.6 Los autores no disponen de ningún recurso efectivo en Grecia. Invocando el dictamen del Comité en *Länsman y otros c. Finlandia*¹, los autores sostienen que no están obligados a agotar los recursos internos cuando la jurisprudencia del más alto tribunal nacional se haya pronunciado sobre el asunto en cuestión, con lo que se elimina toda posibilidad de que un recurso prospere ante los tribunales nacionales. A este respecto, los autores afirman que el 21 de marzo de 2014, el Consejo de Estado —máximo tribunal administrativo de Grecia— desestimó una serie de peticiones similares presentadas por tenedores de bonos de nacionalidad griega. El tribunal consideró que las disposiciones de la Ley de Tenedores de Bonos y la decisión del Gobierno de aplicar las cláusulas de acción colectiva no contravenían el principio constitucional de igualdad ni los derechos de propiedad y no discriminación consagrados en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos).

2.7 Además, según la jurisprudencia del Comité, los autores no están obligados a impugnar una medida que está claramente autorizada por la legislación nacional². En el presente caso, el procedimiento de acción colectiva se introdujo retroactivamente con arreglo a la Ley de Tenedores de Bonos de 2012 y era aplicable a todos los bonos del Estado regidos por la legislación griega, lo que permitía al Estado parte imponer las modificaciones propuestas a los títulos que reunían las condiciones requeridas si eran aprobadas por dos terceras partes de los tenedores de los bonos, por lo que también se imponía a la minoría de los tenedores de bonos que no hubieran dado su consentimiento. Además, el Parlamento griego declaró que la aplicación del procedimiento de acción colectiva era necesario para salvaguardar el interés público supremo y declaró que las disposiciones en cuestión prevalecían sobre cualquier otra legislación que las contradijera. La introducción retroactiva del procedimiento de acción colectiva fue concebida como una medida derogatoria que menoscabó los derechos de los tenedores de bonos. Además, los autores no disponen de un recurso efectivo en Italia, debido al principio de inmunidad de los Gobiernos extranjeros.

2.8 Los autores sometieron el mismo asunto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que declaró su solicitud inadmisible mediante una decisión dictada por un solo juez en la que no se exponían los motivos específicos de inadmisibilidad.

La denuncia

3.1 Los autores alegan que, al obligarlos a canjear sus bonos del Estado griego por bonos de menor valor mediante la activación de los procedimientos de las cláusulas de acción colectiva establecidos en la Ley de Tenedores de Bonos de 2012, el Estado parte vulneró los derechos que los asisten en virtud de los artículos 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 14, 4 y 26 del Pacto.

3.2 En lo que supone una vulneración de los derechos que los asisten en virtud del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 14 del Pacto, los autores no disponen de ningún recurso en el ordenamiento jurídico griego frente a la violación de sus derechos amparados por el artículo 26, por las razones expuestas en los párrafos 2.6 y 2.7 *supra*.

¹ Véase CCPR/C/52/D/511/1992.

² Los autores se refieren a *A. c. Australia* (CCPR/C/59/D/560/1993), *Sohn c. la República de Corea* (CCPR/C/54/D/518/1992), *Johannes Vos c. los Países Bajos* (CCPR/C/66/D/786/1997) y *Faurisson c. Francia* (CCPR/C/58/D/550/1993).

3.3 El Estado parte también vulneró los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 4 del Pacto al adoptar las medidas extraordinarias que permitían el canje de bonos, con lo que suspendió sus obligaciones en virtud del Pacto sin cumplir los requisitos establecidos en él. Nunca se ha considerado que una situación de grave crisis económica o de inestabilidad financiera justifique la suspensión de las obligaciones enunciadas en los tratados de derechos humanos. No está claro si la adopción de las medidas de canje de bonos se hizo “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”, en el sentido del artículo 4 del Pacto. Además, el Estado parte no informó plenamente al Secretario General de las Naciones Unidas de las medidas de suspensión impugnadas ni de los motivos en que se basaban.

3.4 En contravención del artículo 26, el Estado parte trató a los autores de manera desfavorable en comparación con otros tenedores de bonos, sin una justificación razonable ni una finalidad legítima. Los autores sufrieron en varios aspectos una forma de discriminación basada en la propiedad porque se los obligó a aceptar un acuerdo de reestructuración de la deuda basado en condiciones sumamente desfavorables. En primer lugar, los autores estaban en situación de desventaja con respecto a los “inversores oficiales”, incluidos el Banco Central Europeo y los bancos centrales de países extranjeros, cuyas participaciones en los bonos no estuvieron sujetas a ningún tipo de reestructuración de la deuda. Además, como tenedores privados de bonos del Estado griego regulados por la legislación griega, los autores estaban en desventaja en comparación con los tenedores privados de bonos del Estado griego regulados por legislación extranjera. De hecho, a diferencia de estos últimos, los autores estaban sujetos a la Ley de Tenedores de Bonos del Estado parte y al procedimiento de las cláusulas de acción colectiva del Estado parte.

3.5 Además, los autores estaban en desventaja con respecto a otros tenedores de bonos del Estado griego que no tomaron parte en la operación de canje de bonos con participación del sector privado y que pudieron, por lo tanto, cobrar íntegramente sus títulos tras el canje sin sufrir ninguna pérdida en el valor nominal de su inversión. Por ejemplo, un fondo de cobertura poseedor de una parte significativa del 5 % de la deuda del Estado parte que no fue objeto de reestructuración recibió al parecer del Estado parte un pago de más de 400 millones de euros en mayo de 2012. Además, otros tenedores de bonos que participaron en el canje se beneficiaron de condiciones más favorables. Por ejemplo, los tenedores de bonos en los Estados Unidos de América recibieron un reembolso del 15 % en efectivo en lugar de pagarés con un período de vencimiento de uno a dos años.

3.6 Por último, cuando el canje se hizo efectivo, las autoridades del Estado parte trataron de la misma manera a inversores cuya situación era totalmente diferente. Los autores recibieron el mismo trato que los inversores privados institucionales (bancos, fondos, compañías de seguros, etc.), aunque, entre otras cosas, las instituciones podían conservar fácilmente los nuevos bonos ofrecidos en el canje por el Estado parte hasta su vencimiento, sin verse obligadas a venderlos a un precio reducido. Los inversores privados institucionales estuvieron en posición de obtener una ventaja significativa del acuerdo de reestructuración, dado que, al tiempo que participaban en las negociaciones de la operación de canje de bonos con participación del sector privado, siguieron comprando bonos del Estado griego a los minoristas a un precio muy bajo (alrededor del 20 % del valor nominal de los bonos). Por lo tanto, el trato diferente de los autores frente a otros tenedores de bonos en situación similar, sumado al hecho de no conceder a los autores un trato diferente frente a tenedores de bonos cuya situación era sustancialmente distinta, constituye una discriminación en el sentido del artículo 26 del Pacto.

3.7 El Estado parte no proporcionó a los autores información adecuada antes de activar las cláusulas de acción colectiva. La activación supuso un abuso de la confianza de los autores, no era previsible y los privó de toda posibilidad de ejercer la opción de no participar o de vender sus bonos. Por lo tanto, los autores están obligados a mantener los bonos hasta su vencimiento, aunque es posible que no vivan lo suficiente para disfrutar del rendimiento de su inversión.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 En sus observaciones sobre la admisibilidad de fecha 8 de febrero de 2016, el Estado parte proporciona información de antecedentes sobre la crisis financiera mundial de 2008,

los bonos del Estado griego, los factores económicos que llevaron a Grecia a realizar un canje de bonos, las cláusulas de acción colectiva y la Ley de Tenedores de Bonos. A pesar de la asistencia financiera proporcionada por la UE y el FMI en mayo de 2010, la situación financiera del Estado parte siguió deteriorándose a lo largo de ese año. En junio de 2011, los ministros de finanzas de los Estados de la eurozona convinieron en que era necesario adoptar nuevas medidas para evitar una suspensión de pagos, incluidas financiación adicional de fuentes oficiales y privadas y la participación del sector privado. El 26 de octubre de 2011, los Jefes de Estado de la eurozona acordaron las condiciones de la participación del sector privado necesaria para que los Estados de la eurozona siguieran prestando apoyo al Estado parte. En el acuerdo se pedía una cancelación de aproximadamente el 50 % del monto total del principal de los bonos del Estado en poder de acreedores privados, que se aplicaría a comienzos de 2012. El 21 de febrero de 2012, los ministros de finanzas de los Estados de la eurozona anunciaron un incremento del paquete financiero para Grecia, anuncio en el que reconocían el entendimiento común alcanzado con el sector privado sobre las condiciones generales de la operación de participación de ese sector, en virtud del cual se disponía un recorte del 53,5 % del valor nominal de la deuda griega. Ese apoyo financiero quedó condicionado a la puesta en práctica del canje de deuda. La promulgación de la posterior Ley de Tenedores de Bonos (Ley núm. 4050/2012) y la legislación conexas posibilitó el proceso de acción colectiva para reestructurar la deuda pública, así como su ejecución y resultados. La legislación previó medidas que eran legítimas, necesarias y apropiadas para servir un interés público superior de manera justa y proporcionada.

4.2 Las cláusulas de acción colectiva son condiciones establecidas en leyes o contratos destinados a organizar a los tenedores de bonos-acreedores en un grupo cuyas decisiones se basen en intereses colectivos, no individuales. Los bonos del Estado griego, que son el principal instrumento de endeudamiento del Estado, son títulos de deuda a largo plazo emitidos por el Estado parte con un vencimiento superior a un año. De conformidad con el artículo 8, párrafo 2, de la Ley núm. 2198 de 1994, el tenedor de un bono no tiene derechos respecto del Estado parte en relación con la emisión de un bono del Estado griego, a menos que el Estado parte incumpla su obligación de pagar al Banco de Grecia su obligación al vencimiento del bono. Esta excepción no se aplica en la presente comunicación. Las cláusulas de acción colectiva instituidas en virtud de la Ley de Tenedores de Bonos representaban parte de un proceso voluntario de modificación y canje de valores emitidos o garantizados por el Gobierno. Las cláusulas se activaron, de conformidad con la ley, cuando se cumplieron ciertas condiciones prescritas en relación con la participación, el *quorum* y la mayoría cualificada de los tenedores de bonos que dieron su consentimiento. Esto se hizo para garantizar una reestructuración uniforme y efectiva de la deuda griega a niveles sostenibles y con arreglo al principio de igualdad de trato de los acreedores.

4.3 La información sobre los detalles de procedimiento de la operación de participación del sector privado se publicó en un sitio web oficial, en el que se incluyeron las invitaciones para participar en la operación y toda la demás documentación pertinente, como el marco legislativo y los anuncios. Además, las instituciones de crédito y otras entidades depositarias se comprometieron a notificar el proceso a sus clientes, de conformidad con los principios generales que regulan la relación jurídica entre las instituciones de crédito y sus clientes. El elevado índice de participación en la operación pone de manifiesto que los fideicomisarios de los inversores informaron a estos de la operación, como se disponía en los acuerdos concluidos entre ellos.

4.4 La comunicación es inadmisibles con arreglo al artículo 1 del Protocolo Facultativo, porque los autores carecen de la condición de víctimas, ya que no han demostrado que se vieran afectados personal y directamente por el canje de bonos involuntario en marzo de 2012. Concretamente, no han establecido que fuesen de hecho tenedores de bonos que estuvieran sujetos al proceso de canje de bonos. Dada la naturaleza jurídica de los bonos y su funcionamiento como valores al portador, escriturales, negociables en el mercado secundario y transferibles, el Estado parte no sabe ni puede saber quién posee los valores que emite y qué transacciones realiza después cada titular. Por lo tanto, el Estado parte no puede determinar quién es el titular último de cada valor; solo dispone de esa información la institución de crédito que vende los valores, que es la depositaria de cada inversor. A fin de establecer que poseían en ese momento los valores afectados, los autores deben

presentar certificados que contengan las características exactas de sus valores, a saber, el número internacional de identificación de valores, la fecha de emisión, el tipo de interés y la cantidad, así como pruebas de la posesión de dichos valores, como la fecha de compra y el precio de compra, y el contenido de cualquier orden relativa a su participación o no participación en el proceso de votación. Dado que no todos los documentos proporcionados por los autores estaban traducidos a uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, el Estado parte no puede determinar si los autores han adquirido derechos sobre los valores sujetos al canje involuntario.

4.5 La comunicación también es inadmisibles con arreglo al artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo porque los autores no han agotado los recursos internos disponibles. Concretamente, podían haber solicitado, aunque no lo hicieron, la anulación de los actos administrativos impugnados ante el Consejo de Estado. Las personas que no presentaron tal petición (o no la presentaron dentro de los plazos prescritos) aceptaron la legalidad del procedimiento de canje de bonos. El Consejo de Estado puede determinar que ha habido falta de competencia, se ha incumplido un requisito procedimental esencial, se ha infringido la ley o se ha abusado de la facultad discrecional. Un recurso interpuesto ante el Consejo de Estado es admisible si se presenta dentro de los 60 días siguientes a la notificación del acto al interesado o a su publicación si la ley así lo dispone, o, en su defecto, al día en que el interesado tuvo conocimiento del acto. Ese plazo se amplía a 90 días cuando el interesado reside en el extranjero. En el presente caso, el plazo comenzó a correr el 9 de marzo de 2012 con la publicación en el *Boletín Oficial* de la Decisión Ministerial núm. 2/20964/0023A de 9 de marzo de 2012 del Viceministro de Finanzas. La reducción de la deuda mediante el canje de bonos fue ampliamente difundida en los medios de comunicación nacionales e internacionales y, por lo tanto, todas las partes interesadas tuvieron la oportunidad de ser informadas inmediatamente del proceso. En una petición de anulación ante el Consejo de Estado, el solicitante puede alegar la vulneración de sus derechos protegidos por la Constitución, el Convenio Europeo de Derechos Humanos o el Pacto. Así pues, no cabe duda de que esta constituye un recurso efectivo. De hecho, algunos residentes extranjeros solicitaron ante el Consejo de Estado, en el plazo previsto, la anulación de las decisiones impugnadas.

4.6 Al no presentar una petición de ese tipo con sus reclamaciones en virtud del Pacto, los autores privaron al Consejo de Estado de la oportunidad de examinar las presuntas violaciones. Cuando expiró el plazo para solicitar la anulación, el Consejo de Estado aún no se había pronunciado sobre el asunto en litigio. Su primera sentencia sobre el asunto se dictó mucho después de su vencimiento. Así pues, los autores tuvieron acceso a un recurso efectivo durante el plazo para solicitar la anulación y, al no hacer uso de él, aceptaron la legalidad del procedimiento administrativo impugnado de canje de bonos.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

5.1 En sus comentarios de 15 de abril de 2016, los autores impugnan la afirmación del Estado parte de que la operación de reestructuración de la deuda griega en la primavera de 2012 fue un proceso voluntario. En realidad, una minoría de tenedores de bonos fue obligada a acatar la decisión tomada por la mayoría. Además, las cláusulas de aplicación colectiva no entraron en vigor antes del 23 de febrero de 2012 y se aplicaron retroactivamente en contravención de un acuerdo anterior. Los autores nunca consintieron en que se activaran esas cláusulas, lo que cambió radicalmente los términos bajo los cuales acordaron invertir en los bonos.

5.2 Los autores han establecido su condición de víctimas porque, de hecho, se vieron afectados personal y directamente por el canje involuntario de bonos. Los documentos de uno de los autores fueron traducidos al inglés y deberían haber sido revisados por el Estado parte. Aunque no todos los documentos se tradujeron al inglés, un extracto de cuenta bancaria podía haber sido entendido por el Estado parte si hubiese aplicado la debida diligencia. En cualquier caso, los autores han solicitado documentos adicionales a sus entidades de crédito. Proporcionan documentos traducidos al inglés en los que figuran detalles sobre los valores en cuestión (fecha de emisión, cantidad, fecha y precio de compra, etc.) para indicar que los autores poseían los valores en el momento pertinente.

5.3 En cuanto al agotamiento de los recursos internos, los autores señalan que el Consejo de Estado ya ha rechazado las peticiones de anulación presentadas por muchas personas en situación similar. Por lo tanto, este recurso no es efectivo, ya que no ofrece una perspectiva razonable de reparación. Además, según la jurisprudencia del Comité, los denunciantes no están obligados a agotar un recurso “cuando la jurisprudencia del más alto tribunal interno haya decidido la cuestión objeto de controversia, eliminando así toda posibilidad de éxito de un recurso ante los tribunales internos”³. El Estado parte no discute que la jurisprudencia del Consejo de Estado no puede ser revocada y que cualquier petición similar está condenada al fracaso. Además, el Comité ha considerado que cuando “la supuesta violación se debe a que se le aplicó directamente la ley [...] sería inútil pretender que el autor de una comunicación entable actuaciones judiciales que simplemente confirmarían [...] que la legislación primordial [...] sí se le aplica en realidad”⁴. La jurisprudencia del Comité establece claramente que los autores no están obligados a impugnar una acción del Estado que esté claramente autorizada por la legislación nacional. En el presente caso, la activación de las cláusulas de acción colectiva estuvo claramente autorizada por la Ley de Tenedores de Bonos⁵. Por último, los autores no pudieron impugnar las violaciones del Estado parte ante los tribunales griegos, ya que no recibieron información sobre el canje ni sobre sus consecuencias. Por lo tanto, ni siquiera dispusieron de los 15 días concedidos a los inversores nacionales para responder a la invitación de canje de bonos.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 En sus observaciones sobre el fondo, de fecha 8 de junio de 2016, el Estado parte proporciona información adicional sobre la operación de participación del sector privado, las tres fases de la reestructuración de la deuda y el canje de bonos. En su fallo núm. 1116/2014, el Consejo de Estado confirmó la legalidad del canje de bonos después de que su Pleno examinara las solicitudes de anulación presentadas por los tenedores de bonos del Estado griego. El Consejo de Estado sostuvo que el canje de bonos, previsto por la ley y dictado por razones de interés público, no planteaba ninguna cuestión relativa al quebrantamiento del principio de igualdad y de los derechos de propiedad protegidos por la Constitución griega y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. No se planteó ninguna cuestión relativa a la vulneración del Pacto.

6.2 La comunicación carece de fundamento. La reclamación de los autores en relación con el artículo 26 del Pacto es infundada. La Ley de Tenedores de Bonos estuvo motivada por preocupaciones de interés público y se aplicó en circunstancias totalmente excepcionales, a saber, la perspectiva del colapso de la economía nacional debido a la suspensión de pagos. Es evidente que el Estado parte habría sido incapaz de hacer frente no solo a sus obligaciones de empréstito, sino también a sus necesidades operacionales elementales (respecto de los sueldos, las pensiones, la atención de la salud, la defensa nacional, la educación, etc.). Si no se hubieran adoptado medidas inmediatas y drásticas para reducir las obligaciones de endeudamiento a corto y largo plazo del Estado parte, la economía habría sin duda colapsado. Eso habría tenido un efecto dominó en otros Estados de la eurozona.

6.3 Debido a la naturaleza y el funcionamiento de los bonos, que son valores anónimos al portador desmaterializados que se negocian en cualquier momento en el mercado secundario en todo el mundo, el Estado parte no sabe ni puede saber quiénes son los tenedores de los valores que emite, ni las transacciones que hace posteriormente cada uno de ellos. El propósito de las cláusulas de acción colectiva es permitir que un deudor en dificultades llegue a un acuerdo con sus acreedores sobre un plan de reestructuración de la deuda que permita el funcionamiento y el servicio sostenibles de la deuda reestructurada. Con frecuencia hay disputas entre los acreedores sobre cómo reestructurar la deuda. Cuando algunos acreedores se niegan a participar en los planes de reestructuración de la deuda, básicamente transfieren a los demás acreedores los costes y la carga de la

³ Los autores citan, entre otras comunicaciones, *Länsman y otros c. Finlandia*, párr. 6.2.

⁴ Los autores citan *Bernadette Faure c. Australia* (CCPR/C/85/D/1036/2001), párr. 6.2.

⁵ Los autores citan, entre otras comunicaciones, *A. c. Australia*, párr. 5.6.

consolidación del deudor y, motivados por sus propios intereses, rechazan la propuesta del deudor para preservar plenamente sus derechos iniciales. En el caso de los bonos negociados en el mercado con un alto grado de dispersión entre la población, insistir en la unanimidad entre acreedores para llegar a un acuerdo de reestructuración o limitar el acuerdo únicamente a aquellos que lo acepten puede dar lugar a una cancelación del plan de reestructuración.

6.4 La activación de las cláusulas de acción colectiva no es forzosa sino voluntaria. Más concretamente, en lugar de reescribir directamente las condiciones de los bonos existentes, el Estado parte aprobó una ley que lo autorizaba a obtener el consentimiento de los tenedores de bonos para modificar los bonos existentes. No hubo imposición unilateral de nuevas condiciones a los tenedores de bonos ni un canje obligatorio de bonos, sino un procedimiento colectivo, según el cual un *quorum* específico y una mayoría más amplia bastarían para modificar las condiciones de emisión de los bonos. La modificación y el canje fueron voluntarios y no implicaron la aplicación retroactiva de ninguna ley, ya que su aplicación dependía únicamente de la decisión de los tenedores de bonos. Así pues, dado el carácter voluntario del proceso, no se infringió el artículo 26 del Pacto.

6.5 Además, desde el momento en que se anunció el proceso de canje hasta su finalización, no se interpuso ningún recurso en ningún lugar del mundo para intentar suspender la operación de participación del sector privado. Esto demuestra que el proceso fue la solución necesaria, inevitable y única para reestructurar inmediatamente la deuda y evitar la pérdida total de los fondos de los inversores.

6.6 En cuanto a la afirmación de los autores de que el carácter no personalizado del canje de bonos constituyó un trato discriminatorio, cualquier diferenciación entre los inversores sobre la base de un criterio no objetivo habría quebrantado el principio de igualdad de trato. También habría socavado el intento de reestructuración de la deuda, ya que era imposible calcular por adelantado los resultados de las votaciones que se celebrarían para todos los valores, un subconjunto de los cuales eran los valores que reunían las condiciones requeridas con arreglo a la Ley de Tenedores de Bonos. En cuanto a las afirmaciones de los autores de que estuvieron en desventaja con respecto a otros inversores, la Ley de Tenedores de Bonos establece consecuencias jurídicas que están vinculadas únicamente a los títulos que reúnen las condiciones requeridas, independientemente de quiénes sean los tenedores de esos títulos (los “inversores”). Así pues, la legislación contiene un criterio objetivo y no discriminatorio. Todos los inversores, independientemente de su identidad, datos personales o situación, tienen los mismos derechos sobre los valores. Toda persona que tenga derechos derivados de la Ley de Tenedores de Bonos recibió el mismo trato y tuvo la posibilidad de participar en el canje de bonos.

6.7 El Estado parte proporciona más detalles sobre el procedimiento de canje y refuta la afirmación de los autores de que los inversores privados institucionales negociaron el recorte de valoración y las demás condiciones de la operación de participación del sector privado. Hubo un debate oficioso entre el Gobierno y el Comité de Acreedores-Inversores Privados (integrado por 32 miembros y un comité directivo integrado por 13 acreedores principales), pero de él no se derivó ningún compromiso vinculante para ningún inversor. La decisión de los autores de conservar sus valores fue una opción de inversión. Como miembros del órgano organizado de acreedores, tuvieron la oportunidad de expresar su voluntad en el foro oficial competente. En cuanto a las alegaciones de los autores de que los inversores, incluidos los bancos centrales, se beneficiaron de condiciones más favorables, el Estado parte cita una decisión de 2015 del Tribunal General de la UE, según la cual los bancos centrales del Eurosistema —cuyas decisiones de inversión se guían exclusivamente por el interés público— se encuentran en una situación diferente de la de los inversores privados que adquirieron valores de deuda griega únicamente en función de su propio interés privado, independientemente de la razón específica por la que adoptaron sus decisiones de inversión.

6.8 El Estado parte refuta las afirmaciones de los autores sobre sus pérdidas económicas y observa que el precio medio de los nuevos bonos se ha casi triplicado. Los autores habrían sufrido una pérdida total si la operación de participación del sector privado no se hubiera completado con éxito.

6.9 La reclamación de los autores en relación con el artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 14 del Pacto, carece de fundamento. El artículo 2, párrafo 3, no impone a los Estados partes la obligación de proporcionar una forma particular de recurso. La petición de anulación ante el Consejo de Estado representaba un recurso adecuado y efectivo para los autores. Sin embargo, los autores no presentaron esa petición, como se ha dicho anteriormente. El Estado parte describe en detalle los procedimientos relativos a la petición de anulación y sostiene que constituye un recurso efectivo.

6.10 La reclamación de los autores en relación con el artículo 4 del Pacto es igualmente infundada. El Estado parte no suspendió, por las razones descritas anteriormente, ninguna de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. El canje de bonos fue un procedimiento voluntario basado en motivos objetivos y razonables y dictado por razones de interés público.

6.11 En otras observaciones de fecha 7 de octubre de 2016, el Estado parte cita la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de fecha 21 de julio de 2016, sobre un caso relativo al canje de bonos del Estado griego (*Mamatas y otros c. Grecia*, demandas núms. 63066/14, 64297/14 y 66106/14). En esa sentencia, el Tribunal sostuvo que, al establecer la operación de participación del sector privado, el Estado parte no infringió el artículo 1 del Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (relativo a la protección de la propiedad) ni el artículo 14 del Convenio (relativo a la no discriminación), leído conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo núm. 1.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo

7.1 En sus comentarios de 26 de septiembre de 2016, los autores reiteran que tienen la condición de víctimas y que han agotado los recursos internos a efectos de la admisibilidad. El cumplimiento del requisito de agotar los recursos internos debería evaluarse cuando el Comité examina la comunicación, no cuando esta se presenta⁶. El Comité debería tener en cuenta el hecho de que la crisis de la deuda griega afectó a 15.000 hogares en Grecia, así como a ciudadanos extranjeros, y no sería razonable exigir a cada uno de ellos que recurriera el canje de bonos impugnado.

7.2 Los autores reiteran que nunca estuvieron de acuerdo con las cláusulas de acción colectiva. Los valores que compraron eran bonos regidos por la legislación griega que excluían la aplicabilidad de cláusulas de acción colectiva. Los autores nunca participaron en la negociación de las condiciones del acuerdo de canje al que se aplicaron esas cláusulas unilaterales.

7.3 En cuanto al artículo 26 del Pacto, el Estado parte discriminó a los autores frente a otros tipos de inversores al principio del proceso de reestructuración de la deuda, cuando eligió el mecanismo para llevar a cabo ese proceso. Los Estados pueden elegir entre diversos instrumentos de reestructuración de la deuda (por ejemplo, la cancelación de la deuda, la renegociación bilateral de la deuda, la reestructuración de la deuda y la oferta de canje a los tenedores privados de valores). En el presente caso, el Estado parte optó por reestructurar la deuda de bonos. Esa era la forma más fácil de imponer unilateralmente una oferta de canje injusta. Además, el Estado parte discriminó de manera inadmisiblemente a los autores frente a “titulares de bonos cuasisoberanos” privilegiados (como el Banco Central Europeo, los bancos centrales nacionales de la eurozona y el Banco Europeo de Inversiones), que estuvieron protegidos frente al proceso de reestructuración de la deuda. Justo antes de la oferta de canje, los valores en posesión de los tenedores de bonos cuasisoberanos se canjearon por bonos de nueva emisión con el mismo valor e idéntica fecha de vencimiento. Esos bonos quedaron entonces exentos de la operación de participación del sector privado. Así pues, contrariamente a lo que afirma el Estado parte, fue ciertamente posible eximir a determinados tenedores de bonos de la oferta de canje. De hecho, el 15 de mayo de 2012, el Estado parte pagó 436 millones de euros por valores que no habían sido objeto de renegociación y habían llegado a su vencimiento. Mientras que la

⁶ Los autores citan, entre otras, la comunicación núm. 925/2000, *Wan Kuok Koi c. Portugal*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 22 de octubre de 2001, párr. 6.4.

mayoría de los valores que escaparon al canje de bonos estaban en manos de un fondo buitre con sede en las Islas Caimán, los pequeños inversores privados se vieron obligados a enfrentarse a las graves consecuencias de las medidas de austeridad.

7.4 En lo que respecta al artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 14 del Pacto, los autores refutan la observación del Estado parte de que la petición de anulación ante el Consejo de Estado constituye un recurso efectivo para impugnar la activación retroactiva de las cláusulas de acción colectiva. La legislación nacional exige que los solicitantes extranjeros presenten una petición de anulación en un plazo de 90 días a partir de la publicación del último acto que completó la operación administrativa impugnada. Sin embargo, los autores no recibieron puntualmente notificación de los acontecimientos pertinentes, que ocurrieron en un lapso de solo dos semanas. Concretamente, no recibieron ninguna notificación sobre el memorando de invitación de 24 de febrero de 2012. No fue hasta después de que se produjera el canje de bonos que los autores descubrieron, por casualidad, que sus títulos que reunían las condiciones requeridas ya habían sido modificados sin su consentimiento. En ese momento vieron que habían perdido el 53 % del importe nominal de sus valores y que ya era demasiado tarde para impugnar la acción en Grecia. Además, nunca antes se había aplicado una medida retroactiva y forzosa de cláusulas de acción colectiva, y los autores no podían prever que ello fuera a producirse. Por lo tanto, no se les puede culpar de falta de la debida diligencia para acudir con prontitud a los recursos internos, ya que no gozan de una posición equitativa para acceder a los tribunales nacionales. No es razonable considerar que el procedimiento interno ordinario fuera accesible y eficaz para impugnar medidas excepcionales que se impusieron unilateralmente sin la debida notificación. El Comité ha considerado en su jurisprudencia que cuando la violación se debe a que se aplicó directamente la ley, sería inútil pretender que el autor de una comunicación entable actuaciones judiciales que simplemente confirmarían que la legislación primordial sí se le aplica en realidad⁷. En respuesta a la observación del Estado parte de que los autores no habían presentado denuncias en el extranjero para suspender la operación de participación del sector privado, estos sostienen que el principio de inmunidad del Estado extranjero habría impedido que el Estado parte fuera juzgado por tribunales extranjeros.

7.5 Aunque los autores reconocen que la aplicación del artículo 4 del Pacto no se plantea en la presente comunicación, el Estado parte debería haber pedido una suspensión de las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, que ha incumplido.

7.6 En otros comentarios de fecha 4 de noviembre de 2016, los autores impugnan la pertinencia de la mencionada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Mamaty y otros c. Grecia*). La sentencia no es dispositiva porque: a) no es definitiva, ya que actualmente se está examinando una solicitud de remisión a la Gran Sala; b) se refiere a una reclamación de derechos de propiedad que no figura en absoluto en la presente comunicación; y c) la discriminación no es un derecho autónomo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino que solo se refiere a los derechos y libertades establecidos en ese Convenio, y, por tanto, el alcance de este derecho es más limitado que el contemplado en el artículo 26 del Pacto. En la sentencia, el Tribunal se negó abiertamente a examinar las diferentes instancias de discriminación alegadas por los autores y argumentó que los derechos de los demandantes debían considerarse en el contexto más amplio del proceso de reestructuración de la deuda pública griega. Esta contextualización llevó al Tribunal a garantizar en la mayor medida posible el margen de apreciación de las autoridades griegas, en detrimento de los demandantes. El Tribunal consideró que las medidas del Estado parte estaban justificadas para garantizar el éxito de la operación de participación del sector privado y pretendió que no se había planteado ningún problema de discriminación. De hecho, el Estado parte ni siquiera tenía que discriminar a los inversores particulares que no consintieron en el canje de bonos para garantizar el éxito de la operación de participación del sector privado. Aun sin la activación de las cláusulas de acción colectiva y la imposición del canje de bonos no voluntario, la operación de participación del sector privado habría logrado su objetivo de reestructurar la deuda del Estado parte. El Gobierno declaró públicamente que habría acordado no imponer unilateralmente el canje a los

⁷ Los autores citan *Bernadette Faure c. Australia*, párr. 6.2.

tenedores de bonos que no hubieran dado su consentimiento si el 90 % del valor nominal agregado de todos los bonos seleccionados para participar en la operación de participación del sector privado se hubiera canjeado voluntariamente. Enmarcada en este contexto, es evidente que la decisión de activar las cláusulas de acción colectiva fue arbitraria.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

8.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

8.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la comunicación es inadmisibles porque los autores no agotaron los recursos internos, ya que no impugnaron la Ley de Tenedores de Bonos ni la activación de las cláusulas de acción colectiva ante el Consejo de Estado. El Comité toma nota también del argumento del Estado parte de que, con arreglo a ese procedimiento, el Consejo de Estado puede evaluar si se han vulnerado los derechos que asisten al interesado en virtud del Pacto, así como de otros tratados de derechos humanos. El Comité toma nota además del argumento del Estado parte de que, en el marco del mismo procedimiento, el Consejo de Estado puede evaluar también si la decisión administrativa recurrida incumple requisitos procedimentales esenciales, infringe la ley o constituye un abuso de la facultad discrecional.

8.4 El Comité toma nota del argumento de los autores de que no tuvieron acceso a un recurso efectivo en el Estado parte que tuviera posibilidades razonables de prosperar y que hubiera podido dar lugar a la constatación de una vulneración de sus derechos protegidos por el Pacto. El Comité toma nota también del argumento de los autores de que el 21 de marzo de 2014 el Consejo de Estado se pronunció sobre los recursos que le habían presentado otros tenedores de bonos y dictaminó que las disposiciones de la Ley de Tenedores de Bonos y la decisión del Gobierno de activar las cláusulas de acción colectiva no contravenían el principio constitucional de igualdad ni vulneraban el derecho a la propiedad o la prohibición de discriminación establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Comité toma nota asimismo del argumento de los autores de que no recibieron información sobre el canje de bonos de manera oportuna. El Comité toma nota además del argumento de los autores de que, como la activación de las cláusulas de acción colectiva estaba explícitamente autorizada por la Ley de Tenedores de Bonos, habría sido inútil impugnar la activación de las cláusulas ante el Consejo de Estado.

8.5 El Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido de que, si bien no existe obligación de agotar los recursos internos que no tengan posibilidades de prosperar, los autores de las comunicaciones deben ejercer la diligencia debida para acogerse a los recursos disponibles y las meras dudas o suposiciones sobre la efectividad de dichos recursos no eximen a los autores de agotarlos⁸. El Comité recuerda también su jurisprudencia en el sentido de que cuando el máximo tribunal nacional se haya pronunciado sobre el asunto en litigio, eliminando así toda posibilidad de que un recurso interpuesto ante los tribunales nacionales pueda prosperar, los autores no están obligados a agotar los recursos internos a los fines del Protocolo Facultativo⁹. El Comité observa que, en el presente caso, los autores podrían haber presentado un recurso de anulación ante el Consejo de Estado alegando una vulneración de los derechos que los asisten en virtud del Pacto. El Comité observa que la invitación y las condiciones para tomar parte en la operación de participación del sector privado se dieron a conocer en un comunicado de prensa publicado por el Ministerio de Finanzas el 24 de febrero de 2012, y que la

⁸ Véanse, entre otras comunicaciones, *V. S. c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/115/D/2072/2011), párr. 6.3; y *García Perea y García Perea c. España* (CCPR/C/95/D/1511/2006), párr. 6.2.

⁹ Véanse, entre otras comunicaciones, *S. A. y otros c. Grecia* (CCPR/C/121/D/2868/2016), párr. 6.4; y *Gomaráz Valera c. España* (CCPR/C/84/D/1095/2002), párr. 6.4.

información sobre la operación se publicó en un sitio web específico y las instituciones de crédito se comprometieron a informar a sus clientes de la operación. El Comité toma nota asimismo del argumento del Estado parte de que la operación y el canje de bonos fueron objeto de una amplia difusión en los medios de comunicación nacionales e internacionales. El Comité observa además que, cuando venció el plazo para la presentación de un recurso de anulación, el Consejo de Estado todavía no se había pronunciado sobre el asunto en litigio. De hecho, la primera sentencia del Consejo de Estado sobre la cuestión, como señalan los autores, se dictó el 21 de marzo de 2014, es decir, dos años después de que hubiera expirado dicho plazo. En estas circunstancias, el Comité considera que, al no haber presentado una petición de anulación ante el Consejo de Estado cuando tenían derecho a hacerlo, los autores no agotaron los recursos internos disponibles. Por consiguiente, el Comité considera que la comunicación es inadmisible en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo¹⁰.

8.6 Habiendo llegado a esta conclusión, el Comité no examinará separadamente los fundamentos de la admisibilidad en virtud del artículo 1 del Protocolo Facultativo.

9. Por lo tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisible en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo;
- b) Que la presente decisión se ponga en conocimiento del Estado parte y de los autores.

¹⁰ Véase *S. A. y otros c. Grecia*, párr. 6.4.