

Dictamen del Tribunal de Justicia

Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen

- 1 Los Gobiernos irlandés y del Reino Unido, así como los Gobiernos danés y sueco, han sostenido que procede declarar la inadmisibilidad de la solicitud de dictamen o han subrayado, al menos, el carácter prematuro de ésta. Han alegado que no existe un acuerdo cuyo contenido sea lo bastante preciso como para permitir al Tribunal de Justicia examinar la compatibilidad de la adhesión con el Tratado. A juicio de dichos Gobiernos, no cabe hablar de un acuerdo previsto cuando el Consejo ni siquiera ha adoptado aún una decisión de principio sobre la apertura de las negociaciones de dicho acuerdo.
- 2 A este respecto, procede recordar que, a tenor del apartado 6 del artículo 228 del Tratado, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrá solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado.
- 3 La finalidad de dicha disposición, como ha declarado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia, y más recientemente en su Dictamen 3/94, de 13 de diciembre de 1995 (Rec. p. I-4577), apartado 16, es evitar las complicaciones que surgirían de litigios relativos a la compatibilidad con el Tratado de acuerdos internacionales que obligaran a la Comunidad.
- 4 El Tribunal de Justicia también señaló en dicho Dictamen (apartado 17) que una resolución judicial que declarara en su caso que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no sólo en el plano comunitario, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los países terceros.

- 5 A fin de evitar tales complicaciones, el Tratado ha establecido el procedimiento excepcional de una solicitud dirigida con carácter previo al Tribunal de Justicia para que se verifique, antes de la conclusión del acuerdo, si éste es compatible con el Tratado.
- 6 Se trata de un procedimiento especial de colaboración entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y las demás Instituciones comunitarias y los Estados miembros, por otra, en el cual el papel del Tribunal de Justicia consiste en garantizar, conforme al artículo 164 del Tratado, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, en una fase anterior a la celebración de un acuerdo que pueda dar lugar a litigios sobre la legalidad de un acto comunitario de celebración, de ejecución o de aplicación.
- 7 Por lo que respecta a la existencia de un proyecto de acuerdo, hay que constatar que, en el presente caso, tanto en el momento en que se solicitó el dictamen del Tribunal de Justicia como en el momento en que este último lo emite, las negociaciones no se han iniciado aún ni se ha determinado el contenido concreto del acuerdo mediante el que la Comunidad tiene la intención de adherirse al Convenio.
- 8 Para apreciar en qué medida la falta de precisiones sobre el contenido del acuerdo afecta a la admisibilidad de la solicitud de dictamen, es necesario distinguir según el objeto de esta última.
- 9 Como se deduce de las observaciones presentadas por los Gobiernos de los Estados miembros y por las Instituciones comunitarias, la adhesión de la Comunidad al Convenio plantea dos problemas principales, a saber, por un lado, el de la competencia de la Comunidad para celebrar un acuerdo de este tipo y, por otro, el de su compatibilidad con las disposiciones del Tratado, en especial con las relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.
- 10 Por lo que respecta a la cuestión de la competencia, procede recordar que, en su Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979 (Rec. p. 2871), apartado 35, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando se trata de resolver una cuestión de competencia,

interesa a las Instituciones comunitarias y a los Estados interesados, incluidos los países terceros, que dicha cuestión quede aclarada desde la apertura de las negociaciones y antes incluso de que se negocien los puntos esenciales del acuerdo.

- 11 El único requisito al que el Tribunal de Justicia hizo referencia en dicho Dictamen es que se conozca el objeto del acuerdo previsto antes de iniciar las negociaciones.

- 12 Pues bien, no cabe duda de que, en la presente solicitud de dictamen, se conoce el objeto del acuerdo previsto. En efecto, con independencia de las modalidades de la adhesión de la Comunidad al Convenio, el objeto general de dicho Convenio, la materia que regula y el alcance institucional de dicha adhesión para la Comunidad son perfectamente conocidos.

- 13 No es posible impugnar la admisibilidad de la solicitud de dictamen alegando que el Consejo no ha adoptado aún la decisión de abrir las negociaciones y que no se ha previsto ningún acuerdo en el sentido del apartado 6 del artículo 228 del Tratado.

- 14 En efecto, aunque no se haya adoptado aún dicha decisión, la adhesión de la Comunidad al Convenio ha sido objeto de diversos estudios y propuestas de la Comisión y figuraba en el orden del día del Consejo en el momento en que se sometió el asunto al Tribunal de Justicia. El hecho de que el Consejo haya iniciado el procedimiento del apartado 6 del artículo 228 del Tratado presupone, por otra parte, que dicha Institución contemplaba la posibilidad de negociar y concluir dicho acuerdo. La solicitud de dictamen parece pues inspirada por el interés legítimo del Consejo en conocer la amplitud de sus competencias antes de adoptar una decisión sobre la apertura de negociaciones.

- 15 Por lo demás, es preciso indicar que el alcance de la solicitud de dictamen, en la medida en que se refiere a la cuestión de la competencia de la Comunidad, es suficientemente claro y que una decisión formal de apertura de negociaciones por parte del Consejo no era indispensable para precisar más dicho objeto.

- 16 Por último, el efecto útil del procedimiento del apartado 6 del artículo 228 del Tratado exige que exista la posibilidad de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la cuestión de la competencia no sólo una vez abiertas las negociaciones (Dictamen 1/78, apartado 35), sino también antes de que se hayan iniciado formalmente éstas.
- 17 En estas circunstancias, al haberse planteado con carácter previo en la esfera del Consejo la cuestión de la competencia de la Comunidad para proceder a la adhesión, tanto la Comunidad como los Estados miembros y los demás Estados Partes en el Convenio tienen interés en saber a qué atenerse sobre esta cuestión antes de la apertura de las negociaciones.
- 18 De las consideraciones precedentes resulta que procede declarar la admisibilidad de la solicitud de dictamen en la medida en que se refiere a la competencia de la Comunidad para concluir un acuerdo de la naturaleza del que aquí se contempla.
- 19 No puede sin embargo decirse lo mismo en lo que respecta a la cuestión de la compatibilidad del acuerdo con el Tratado.
- 20 En efecto, para dar una respuesta detallada a la cuestión de si la adhesión de la Comunidad al Convenio es compatible con las disposiciones del Tratado, y en especial con sus artículos 164 y 219, relativos a la competencia del Tribunal de Justicia, este último debe disponer de información suficiente sobre el modo en que la Comunidad proyecta someterse a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio.
- 21 Pues bien, resulta obligado señalar que el Tribunal de Justicia no ha recibido precisión alguna sobre las soluciones previstas en lo que respecta a la forma concreta de dicha sumisión de la Comunidad a un órgano jurisdiccional internacional.
- 22 De las consideraciones precedentes resulta que el Tribunal de Justicia no se encuentra en condiciones de emitir un dictamen sobre la compatibilidad de la adhesión al Convenio con las normas del Tratado.

Sobre la competencia de la Comunidad para adherirse al Convenio

- 23 Del artículo 3 B del Tratado, que establece que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna, se deduce que la Comunidad sólo dispone de competencias de atribución.
- 24 El principio de competencias de atribución debe ser respetado tanto en la acción interior como en la acción internacional de la Comunidad.
- 25 La Comunidad actúa normalmente basándose en competencias específicas que, como ha declarado este Tribunal de Justicia, no deben necesariamente resultar expresamente de disposiciones específicas del Tratado, sino que pueden también deducirse implícitamente de dichas disposiciones.
- 26 Así, en el ámbito de las relaciones internacionales de la Comunidad, que es el que se examina en la presente solicitud de dictamen, es jurisprudencia reiterada que la competencia de la Comunidad para contraer obligaciones internacionales puede resultar no sólo de disposiciones explícitas del Tratado, sino que también puede derivarse de manera implícita de dichas disposiciones. El Tribunal de Justicia declaró, en particular, que, siempre que el Derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad estaba facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto (véase el Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-1061, apartado 7).
- 27 Procede señalar que ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito.

- 28 Al no existir competencias específicas expresas o implícitas al respecto, es preciso examinar si el artículo 235 del Tratado puede constituir la base jurídica para la adhesión.
- 29 El artículo 235 tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las Instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado.
- 30 Al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicha disposición no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo.
- 31 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede examinar ahora si la adhesión de la Comunidad al Convenio puede basarse en el artículo 235.
- 32 Es preciso comenzar recordando que diversas declaraciones de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias (citadas en el punto III.5 de los antecedentes de hecho) han subrayado la importancia del respeto de los derechos humanos. También se hace referencia a ello en el Preámbulo del Acta Unica Europea, así como en el Preámbulo y en el apartado 2 del artículo F, en el quinto guión del apartado 2 del artículo J.1, y en el apartado 1 del artículo K.2 del Tratado de la Unión Europea. El artículo F precisa, por otra parte, que la Unión respetará los derechos fundamentales tal como se garantizan, en particular, en el Convenio. El artículo 130 U del Tratado CE establece, en su apartado 2, que la política de la

Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo contribuirá al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

33 Procede señalar a continuación que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. A este respecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. Dentro de este contexto, el Tribunal de Justicia precisó que el Convenio revestía un significado particular (véase, en especial, la sentencia de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, apartado 41).

34 Aun cuando el respeto de los derechos humanos constituye, por consiguiente, un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, resulta obligado señalar, sin embargo, que la adhesión al Convenio entrañaría un cambio sustancial del actual régimen comunitario de protección de los derechos humanos, en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario.

35 Una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado.

36 Procede, por consiguiente, declarar que, en el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio.

Por consiguiente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.:

G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (Ponente), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

oídos los Sres.: G. Tesauro, primer Abogado General; C.O. Lenz, F.G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M.B. Elmer, N. Fennelly y D. Ruiz-Jarabo Colomer, Abogados Generales;

emite el siguiente dictamen:

En el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Emitido en Luxemburgo, a 28 de marzo de 1996.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias