



El Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el Proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales e identifica problemas de compatibilidad con el Derecho de la Unión

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («CEDH») es un acuerdo internacional multilateral celebrado en el seno del Consejo de Europa. ¹ Entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Todos los miembros del Consejo de Europa son Partes Contratantes de dicho Convenio.

En un dictamen de 1996, ² el Tribunal de Justicia ya había considerado que, en el estado del Derecho comunitario entonces vigente, la Comunidad Europea carecía de competencia para adherirse al CEDH.

Posteriormente, en 2000, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión proclamaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta»), a la que el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, confirió el mismo valor jurídico que los Tratados. Dicho Tratado modificó asimismo el artículo 6 del Tratado UE, que ahora dispone, por una parte, que los derechos fundamentales garantizados por el CEDH y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales, y, por otra parte, que la Unión se adherirá al CEDH. ³ Respecto a esto último, el Protocolo nº 8 ⁴ dispone no obstante que el Acuerdo de adhesión deberá cumplir determinados requisitos dirigidos fundamentalmente a que se refleje la necesidad de preservar las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión y a que se garantice que la adhesión no afecte a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones.

A raíz de una recomendación de la Comisión, el Consejo adoptó el 4 de junio de 2010 una decisión por la que autorizaba la apertura de las negociaciones relativas al acuerdo de adhesión. La Comisión fue designada negociador. El 5 de abril de 2013, las negociaciones concluyeron con un acuerdo sobre los proyectos de instrumentos de adhesión. En este contexto, la Comisión se dirigió el 4 de julio de 2013 al Tribunal de Justicia para solicitar su dictamen sobre la compatibilidad del Proyecto de acuerdo con el Derecho de la Unión, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 11. ⁵

¹ El Consejo de Europa fue creado mediante un acuerdo internacional firmado en Londres el 5 de mayo de 1949, que entró en vigor el 3 de agosto, con el fin de lograr una unión más estrecha entre sus miembros. Su objetivo consiste en salvaguardar y promover los ideales y los principios del patrimonio común de sus miembros y favorecer el progreso económico y social en Europa. En la actualidad son miembros del Consejo de Europa 47 Estados europeos, entre ellos los 28 Estados miembros de la Unión Europea.

² Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996 ([2/94](#)).

³ Artículo 6, apartado 2, del Tratado UE.

⁴ Protocolo (nº 8) sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

⁵ En este procedimiento han intervenido 24 Estados miembros.

En su dictamen emitido hoy, el Tribunal de Justicia, tras recordar que el Tratado de Lisboa resolvió el problema de la inexistencia de base jurídica para la adhesión de la Unión al CEDH, subraya que, puesto que la Unión no puede considerarse un Estado, dicha adhesión ha de tomar en consideración las características específicas de la Unión, como exigen precisamente los requisitos que los propios Tratados impusieron a la adhesión.

Hecha esta precisión, el Tribunal de Justicia observa en primer lugar que, como consecuencia de la adhesión, el CEDH, al igual que cualquier otro acuerdo internacional celebrado por la Unión, obligaría a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros y, por lo tanto, formaría parte integrante del Derecho de la Unión. En tal supuesto, la Unión, como cualquier otra Parte Contratante, estaría sujeta a un control externo que tendría por objeto el respeto de los derechos y libertades reconocidos en el CEDH. Por lo tanto, la Unión y sus instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, estarían sujetas a los mecanismos de control previstos por dicho Convenio, y en particular a las decisiones y sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH»).

El Tribunal de Justicia observa que es ciertamente inherente al concepto mismo de control externo que, por una parte, la interpretación dada al CEDH por el TEDH vincularía a la Unión y a todas sus instituciones y que, por otra parte, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia a un derecho reconocido por el CEDH no vincularía al TEDH. No obstante, precisa que no puede ocurrir lo mismo con la interpretación que haga el propio Tribunal de Justicia del Derecho de la Unión, y en particular de la Carta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya en particular que, puesto que el CEDH otorga a las Partes Contratantes la facultad de establecer estándares de protección superiores a los garantizados por dicho Convenio, es preciso garantizar **la coordinación entre el CEDH y la Carta**. En efecto, cuando los derechos reconocidos por la Carta se corresponden con derechos garantizados por el CEDH, es preciso que la facultad otorgada a los Estados miembros por el CEDH siga estando limitada a lo necesario para no poner en peligro el nivel de protección que contempla la Carta ni la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia observa que **no se ha establecido disposición alguna en el acuerdo previsto para garantizar tal coordinación**.

El Tribunal de Justicia considera que el enfoque adoptado en el Proyecto de acuerdo, consistente en asimilar la Unión a un Estado y reservarle un papel de todo punto idéntico al de cualquier otra Parte Contratante, ignora precisamente la naturaleza intrínseca de la Unión. En particular, este enfoque no tiene en cuenta que los Estados miembros, en lo que atañe a las materias que han sido objeto de un traspaso de competencias a la Unión, han aceptado que sus relaciones se rijan por el Derecho de la Unión, con exclusión de cualquier otro Derecho. Al imponer que se considere que la Unión y los Estados miembros son Partes contratantes, no sólo en sus relaciones con las Partes que no son miembros de la Unión, sino también en sus relaciones recíprocas, **el CEDH exigiría que cada Estado miembro verificase el respeto de los derechos fundamentales por parte de los demás Estados miembros, pese a que el Derecho de la Unión impone la confianza mutua entre esos Estados miembros. En esas circunstancias, la adhesión puede poner en peligro el equilibrio en que se basa la Unión y la autonomía del Derecho de la Unión**. Ahora bien, en el acuerdo proyectado no se ha previsto nada para prevenir este resultado.

El Tribunal de Justicia pone de relieve que **el Protocolo nº 16 del CEDH**, firmado el 2 de octubre de 2013, permite a los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados miembros dirigir al TEDH solicitudes de opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades garantizados por el CEDH o sus Protocolos. Dado que en caso de adhesión, el CEDH formaría parte integrante del Derecho de la Unión, **el mecanismo instaurado por dicho Protocolo podría afectar a la autonomía y la eficacia del procedimiento de remisión prejudicial** establecido en el Tratado FUE, especialmente cuando los derechos garantizados por la Carta se corresponden con los reconocidos por el CEDH. En efecto, no puede excluirse que una solicitud de opinión consultiva formulada en virtud del Protocolo nº 16 por un órgano jurisdiccional nacional pueda desencadenar

el procedimiento denominado de «intervención previa» del Tribunal de Justicia,⁶ creando así un riesgo de que se soslaye el procedimiento de remisión prejudicial. El Tribunal de Justicia estima a este respecto que el Proyecto de acuerdo no ha previsto nada en cuanto a la articulación entre estos dos mecanismos.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia recuerda que el Tratado FUE dispone que 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 Tratados.**⁷ Por consiguiente, cuando se cuestiona el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para conocer de cualquier litigio entre Estados miembros y entre éstos y la Unión relacionado con el cumplimiento del CEDH. El hecho de que, según el Proyecto de acuerdo, los procedimientos ante el Tribunal de Justicia no deban considerarse modos de solución de controversias a los que las Partes Contratantes renuncian con arreglo al CEDH no basta para preservar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia. En efecto, el Proyecto de acuerdo deja subsistente la **posibilidad de que la Unión o los Estados miembros planteen una demanda ante el TEDH que tenga por objeto una supuesta violación del CEDH cometida por un Estado miembro o por la Unión en relación con el Derecho de la Unión.** La existencia misma de esta posibilidad **vulnera las exigencias del Tratado FUE.** En estas circunstancias, el Proyecto de acuerdo únicamente podría ser compatible con el Tratado FUE si la competencia del TEDH estuviese expresamente excluida respecto de los litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión relacionados con la aplicación del CEDH en el marco del Derecho de la Unión.

Además, en el Proyecto de acuerdo, la finalidad **del mecanismo del codemandado** es garantizar que los recursos interpuestos ante el TEDH por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso. El Proyecto de acuerdo prevé que una Parte Contratante se convierte en codemandada bien aceptando una invitación del TEDH, bien por decisión de éste a solicitud de la propia Parte Contratante. Cuando la Unión o los Estados miembros soliciten intervenir en calidad de codemandados en un asunto ante el TEDH, deberán demostrar que concurren los requisitos para su participación en el procedimiento y el TEDH se pronunciará sobre esta solicitud a la vista de la verosimilitud de las alegaciones formuladas. Según el Tribunal de Justicia, mediante este control, el TEDH se ve llamado a apreciar las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros, así como los criterios de imputación de los actos u omisiones de éstos. El TEDH puede adoptar una decisión definitiva al respecto que obliga tanto a los Estados miembros como a la Unión. Permitir que el TEDH adoptase una decisión como ésta **podría vulnerar el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.**

Asimismo, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el **procedimiento de su intervención previa.**⁸ Señala en primer lugar que, a tal efecto, la cuestión de si el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre la misma cuestión jurídica que es objeto del procedimiento ante el TEDH únicamente puede resolverla la institución competente de la Unión, debiendo la decisión de dicha institución vincular al TEDH. En efecto, permitir que el TEDH se pronunciase sobre esta cuestión equivaldría a atribuirle competencia para interpretar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, este procedimiento debería configurarse de tal manera que, en cualquier asunto pendiente ante el TEDH, se remitiese una información completa y sistemática a la Unión para que la institución competente pudiese apreciar si el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre la cuestión que es objeto del asunto y, en caso contrario, pudiese iniciar dicho procedimiento. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia observa que **el Proyecto de acuerdo excluye la posibilidad de dirigirse al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del Derecho derivado** mediante el procedimiento de intervención previa. **Esta limitación del alcance de dicho procedimiento** exclusivamente a las cuestiones de validez **vulnera las competencias de la Unión y las atribuciones del Tribunal de Justicia.**

⁶ Este procedimiento está contemplado en el propio Proyecto de adhesión y tiene por objeto permitir que el Tribunal de Justicia intervenga en aquellos asuntos de que conozca el TEDH y en que se cuestione el Derecho de la Unión, sin que éste haya sido aún interpretado por el Tribunal de Justicia.

⁷ Artículo 344 del Tratado FUE.

⁸ Véase la nota nº 6.

Por último, el Tribunal de Justicia analiza las características específicas del Derecho de la Unión en lo que se refiere a **la tutela judicial en materia de política exterior y de seguridad común («PESC»)**. A este respecto subraya que, en el estado actual del Derecho de la Unión, determinados actos adoptados en el marco de la PESC escapan al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Esta situación es inherente a la regulación de las competencias del Tribunal de Justicia establecida en los Tratados y, como tal, únicamente puede justificarse desde la perspectiva del Derecho de la Unión. Sin embargo, como consecuencia de la adhesión tal como está contemplada en el Proyecto de acuerdo, **el TEDH estaría facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el CEDH de determinados actos, acciones u omisiones que se producen en el marco de la PESC**, y en particular, de aquellos cuya legalidad desde el punto de vista de los derechos fundamentales escapa a la competencia del Tribunal de Justicia. Ello equivaldría a **encomendar el control jurisdiccional exclusivo** de dichos actos, acciones u omisiones de la Unión, en lo relativo al respeto de los derechos garantizados por el CEDH, **a un órgano externo a la Unión**. Por consiguiente, el Proyecto de acuerdo **no tiene en cuenta las características específicas del Derecho de la Unión en lo que respecta al control jurisdiccional** de los actos, acciones u omisiones de la Unión **en el ámbito de la PESC**.

Habida cuenta de los problemas identificados, **el Tribunal de Justicia concluye que el Proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión Europea al CEDH no es compatible con las disposiciones del Derecho de la Unión**.

NOTA: Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo previsto con los Tratados. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo que se modifique éste o se revisen los Tratados.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) del dictamen se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

*Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*