



Documento de reflexión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre determinados aspectos de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

1 El programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2009, prevé que la Unión Europea se adhiera «con rapidez» al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Convenio»). En aplicación de ese programa, la Comisión Europea ha presentado recientemente un proyecto de Decisión del Consejo de la Unión Europea que autoriza a la Comisión para negociar el Acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio. Ese proyecto es objeto actualmente de profundo examen por las instancias competentes del Consejo. ¹ Con ánimo de contribuir a los esfuerzos desplegados para la realización del proyecto de adhesión, que suscita cuestiones jurídicas bastante complejas, el Tribunal de Justicia se propone presentar las reflexiones siguientes sobre un aspecto particular que está ligado a la forma de funcionamiento del sistema jurisdiccional de la Unión.

I.

2 El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, representa una etapa de gran importancia en la evolución de la protección de los derechos fundamentales en Europa. Por una parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea disfruta en adelante de la condición de acto jurídicamente obligatorio, por lo que el Tribunal de Justicia así como los tribunales nacionales disponen en lo sucesivo de un instrumento destinado a constituir el fundamento principal para cumplir su función de velar por el respeto de los derechos fundamentales en el marco de la interpretación y de la aplicación del Derecho de la Unión. Por otra parte, el Tratado de Lisboa prevé la adhesión de la Unión al Convenio. Al reforzar así el marco jurídico para la protección de los derechos fundamentales en el

¹ Las etapas anteriores se relatan en la nota de la Presidencia dirigida al Coreper/Consejo, doc. 6582/10, de 17 de febrero de 2010, «Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».



ámbito de la Unión, esa protección, cuyos primeros fundamentos jurisprudenciales se establecieron hace más de cuarenta años,² se reafirma y profundiza.

3 A este respecto, en lo que atañe más en particular al Convenio, las instituciones y órganos de la Unión tratan de asegurar desde hace mucho tiempo, en efecto, bajo el control del Tribunal de Justicia, el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio, y ello incluso a falta de una obligación expresamente enunciada en ese sentido. Como pone de manifiesto su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia aplica de forma habitual el Convenio y se refiere en ese contexto, de forma cada vez más precisa en los últimos años, a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ello ha llevado a este último a reconocer, a causa de la existencia de una protección equivalente de los derechos humanos en el Derecho de la Unión, una presunción de conformidad con el Convenio en ciertas circunstancias (jurisprudencia *Bosphorus*).³

II.

4 La adhesión de la Unión, como organización de integración regional, está sujeta a condiciones específicas, que se diferencian de las previstas en el caso de la adhesión de un Estado. En efecto, conforme al artículo 6 TUE, la adhesión «no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados»,⁴ y a tenor de un Protocolo anexo a los Tratados, y que tiene por tanto el mismo rango que éstos, el acuerdo relativo a la adhesión «estipulará que se preserven las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión».⁵

5 Una de las características específicas de la Unión y de su ordenamiento jurídico consiste en que la acción de la Unión, como regla general, sólo produce sus efectos respecto a los particulares a través de medidas nacionales de ejecución o de aplicación. De tal forma, para obtener la protección de sus derechos fundamentales frente a la acción de la Unión, los

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1969, *Stauder* (29/69, Rec. p. 419).

³ Sentencia del TEDH, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda* [GC] nº 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Artículo 6 TUE, apartado 2.

⁵ Artículo 1 del 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 (en lo sucesivo, «Protocolo nº 8»).



particulares tienen que acudir a las instancias nacionales, y en especial a los tribunales de los Estados miembros. Si en un caso concreto un particular está disconforme con la protección que se le haya concedido en el ámbito nacional, tras agotar los medios de recurso internos, puede presentar un recurso contra el Estado miembro de que se trate ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Al hacerlo, los particulares pueden poner en cuestión indirectamente la acción de la Unión, al impugnar medidas nacionales de aplicación o de ejecución del Derecho de la Unión.

6 Con la perspectiva de la adhesión de la Unión al Convenio, esa característica específica del sistema jurisdiccional de la Unión debe integrarse en el contexto de los principios que rigen el funcionamiento de los mecanismos de control establecidos por el Convenio, en especial el principio de subsidiariedad. Según ese principio, incumbe a los Estados miembros que han ratificado el Convenio garantizar a nivel interno el respeto de los derechos reconocidos por éste, y corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos comprobar que esos Estados han respetado efectivamente sus compromisos. Por tanto, incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales y a los tribunales internos prevenir, o en defecto de ello, examinar y en su caso sancionar las infracciones del Convenio.⁶

7 Con fundamento en ese principio de subsidiariedad y con vistas a garantizar su aplicación en el marco de la preparación de la adhesión, la Unión tiene que procurar que, en lo que atañe a su acción susceptible de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el control externo por parte de los órganos del Convenio pueda ser precedido por un control interno efectivo por parte de los tribunales de los Estados miembros y/o los de la Unión.

III.

8 En el marco del sistema jurisdiccional de la Unión, en la forma establecida por los Tratados, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene la función de garantizar el respeto

⁶ Véase el Memorando del Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a los Estados con vistas a la Conferencia de Interlaken [Conferencia sobre el futuro del TEDH, organizada en Interlaken en febrero de 2010], de 3 de febrero de 2009, p. 4, disponible en el sitio del TEDH.



del Derecho en la interpretación y aplicación de éstos,⁷ y es exclusivamente competente, en virtud de su función de control de la legalidad de los actos de las instituciones, para declarar en su caso la invalidez de un acto de la Unión. Según reiterada jurisprudencia, en efecto, todo tribunal nacional es competente para examinar la validez de un acto adoptado por los órganos de la Unión, pero los tribunales nacionales –sean sus resoluciones susceptibles o no de recurso interno– no son competentes para declarar la invalidez de dichos actos. A fin de preservar la uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión, así como para garantizar la necesaria coherencia del sistema de tutela jurisdiccional de la Unión, incumbe exclusivamente por tanto al Tribunal de Justicia declarar en su caso la invalidez de un acto de la Unión.⁸ Esa prerrogativa forma parte integrante de las competencias del Tribunal de Justicia y, por tanto, de las «atribuciones» de las instituciones de la Unión, a las que la adhesión no debe afectar, conforme al Protocolo n° 8.⁹

9 A fin de preservar esa característica del sistema de tutela jurisdiccional de la Unión, es preciso evitar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegue a resolver sobre la conformidad de un acto de la Unión con el Convenio sin que previamente el Tribunal de Justicia haya podido pronunciarse de forma definitiva sobre esa cuestión.

IV.

10 En lo que se refiere más concretamente al procedimiento de remisión prejudicial, previsto por el artículo 267 TFUE, es oportuno recordar en este contexto que su modo de funcionamiento, gracias a su naturaleza descentralizada, que implica que los tribunales nacionales son los jueces ordinarios de la Unión, ofrece resultados plenamente satisfactorios desde hace más medio siglo, y ello aun cuando la Unión tiene actualmente 27 Estados miembros. Sin embargo, no cabe dar por seguro que se produzca una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia en todos los casos en los que pudiera ponerse en cuestión la conformidad de una acción de la Unión con los derechos fundamentales. En efecto, si bien es cierto que los tribunales nacionales pueden –y algunos de ellos– deben presentar al Tribunal de Justicia una

⁷ Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo primero.

⁸ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199).

⁹ Artículo 2, primera frase, del Protocolo n° 8.



petición de decisión prejudicial para que se pronuncie sobre la interpretación y, en su caso, la validez de la acción de la Unión, la iniciación de ese procedimiento no corresponde a las partes. Además, sería difícil considerar ese procedimiento como un medio de recurso cuyo ejercicio constituyera un requisito previo necesario antes de toda acción ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en aplicación de la regla del agotamiento de los medios de recurso internos.

11 Es cierto, en efecto, que el sistema establecido por el Convenio no exige, como requisito para la admisibilidad de un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en cualquier caso se haya ejercitado previamente una acción ante un tribunal del máximo rango jerárquico para que se pronuncie sobre la supuesta vulneración de los derechos fundamentales por el acto controvertido. Sin embargo, en el supuesto antes mencionado la cuestión decisiva no es la intervención del Tribunal de Justicia como órgano jurisdiccional superior de la Unión, sino la ordenación del sistema jurisdiccional de la Unión de forma tal que, cuando se ponga en cuestión un acto de la Unión, pueda ejercitarse una acción ante un órgano jurisdiccional de la Unión para que éste efectúe un control interno antes de que se produzca el control externo.

V.

12 Por consiguiente, a fin de respetar el principio de subsidiariedad inherente al Convenio y asegurar al mismo tiempo el buen funcionamiento del sistema jurisdiccional de la Unión, es preciso disponer de un mecanismo capaz de garantizar que el Tribunal de Justicia pueda conocer de forma efectiva sobre la cuestión de validez de un acto de la Unión antes de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncie sobre la conformidad de ese acto con el Convenio.

Luxemburgo, a 5 de mayo de 2010.