

Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Pleno)

ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El 18 de diciembre de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) dictó su Dictamen 2/13, con el que se pronunció con objeto de examinar la compatibilidad entre el Proyecto de Acuerdo de Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de los Derechos Humanos (PAA) y los Tratados constitutivos de la Unión. Como ya hiciera en 1996 (con su Dictamen 2/94), el TJUE ha vuelto a bloquear –o al menos a retrasar– la posibilidad de que la Unión Europea se adhiriera al citado Convenio. El Pleno del Tribunal se ha apartado, así, de todas las alegaciones presentadas por los Estados miembros y por la Comisión Europea, así como por la Abogada General Kokott, quienes sostenían –con matices aquí o allí– que el PAA era conforme con los Tratados.

La declaración de incompatibilidad con los Tratados ha sido todo un giro inesperado por parte de la curia luxemburguesa, y ha sido acogida con comprensible estupor por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), y ha sido calificada por su Presidente, Dean Spielman, como una «gran decepción» (*vide* su Informe Anual 2014, versión provisional, p. 6).

En primer lugar, el Tribunal afirma en su argumentario que ya se ha resuelto el problema de la falta de base jurídica para la adhesión, que fue el fundamento para el dictamen de 1996, puesto que el Tratado de Lisboa ha previsto –de hecho, ordenado– la adhesión de la Unión al Convenio de Roma, reformando el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea en ese sentido.

Pero este primer punto positivo se diluye de inmediato. El Tribunal ha aprovechado todos y cada uno de los posibles obstáculos –ciertamente muchos y variados, pero ninguno insalvable– que podían derivarse de la adhesión, para rechazar el PAA sometido a su examen. El argumento central de Luxemburgo ha sido que el PAA no respeta suficientemente las características específicas de la Unión, equiparándola *in totum* a los otros Estados firmantes del CEDH. A tal efecto, el TJUE afirma –con la evidente intención de adelantarse a las críticas que estaban por venir– que los derechos de los ciudadanos europeos están ya suficientemente protegidos por sus Constituciones nacionales, por la jurisprudencia del propio Tribunal y, muy especialmente, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Recuerda, en ese sentido, que la misma es ahora Derecho primario de la Unión, y que los derechos contenidos en el CEDH forman parte también del ordenamiento jurídico comunitario como principios generales y como base de numerosos artículos de la Carta.

Repasaremos, de manera forzosamente sucinta, los argumentos esgrimidos por el TJUE para declarar la oposición del PAA a los Tratados. Un grupo inicial de razones

se refiere a las características específicas y la autonomía del Derecho de la Unión. La primera de tales razones es que el PAA no contiene ninguna disposición orientada a coordinar el CEDH y la Carta de los Derechos Fundamentales, lo que podría poner en peligro el nivel de protección –generalmente más alto– que la Carta establece, así como los principios de primacía, unidad y efectividad del Derecho de la Unión. Seguidamente, el Tribunal considera que el proyecto examinado también puede hacer peligrar el principio de confianza mutua entre los Estados miembros, al exigir el Convenio que cada uno de ellos verifique el respeto, por parte de los demás, de los derechos y libertades convencionales. En tercer lugar, dentro de este grupo, el TJUE se refiere al Protocolo 16 al CEDH, que aún no ha entrado en vigor. Tal Protocolo permitirá a los más altos órganos jurisdiccionales de los Estados signatarios solicitar al TEDH opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades definidos por el CEDH o sus Protocolos. El TJUE teme que este Protocolo pueda dar lugar a una suerte de *forum shopping* entre Luxemburgo y Estrasburgo, afectando a la eficacia del procedimiento de remisión pre-judicial que es el buque insignia del Tribunal de Justicia.

Cabe señalar que, en nuestra opinión, ninguno de estos obstáculos eran realmente insalvables, y varios de ellos podían haberse sustanciado en las Reglas internas que deberá aprobar la Unión para adecuar la adhesión al CEDH a su ordenamiento interno. Así, por ejemplo, podía prever una prohibición para los Estados miembros en lo referente a someter al TEDH opiniones consultivas cuando esté en cuestión el Derecho comunitario.

La segunda línea de objeciones del TJUE giraba en torno al artículo 344 del TFUE. Según esa disposición del Derecho primario, los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados de la Unión a un procedimiento de solución distinto de los previstos en esos mismos Tratados –*i. e.*, recurrir únicamente al TJUE–. Puesto que el PAA deja abierta, en principio, la puerta para que los Estados miembros o la Unión planteen una demanda ante Estrasburgo cuyo objeto sea una presunta violación del CEDH cometida por un Estado miembro o por la Unión en relación con el Derecho de la Unión, se está violando el citado art. 344 del TFUE. Aquí el Tribunal parece buscar una solución a un problema inexistente: desde que se creara la Unión Europea, ningún Estado miembro ha presentado asuntos interestatales contra otro ante Estrasburgo.

La tercera discrepancia entre el PAA y los Tratados señalada por el TJUE se refiere al novedoso «mecanismo de codemandado». A través del mismo, los recursos ante el TEDH podrían dirigirse contra la Unión y contra un Estado miembro, lo que permitiría una defensa conjunta por ambos. El TJUE ha estimado que, puesto que es el TEDH quien decide cuándo se dan las circunstancias para que una parte se convierta en codemandada, se podría vulnerar el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. Parece olvidar el Tribunal luxemburgués que sus colegas

estrasburgueses disponían, en virtud del PAA, de un margen de actuación muy estrecho, limitado a evaluar si era «plausible» que se dieran las condiciones necesarias para activar el mecanismo de codemandado.

La penúltima objeción del TJUE se refería al procedimiento de intervención previa establecido en el PAA, que no incluía la posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre una cuestión de interpretación del Derecho derivado, lo que vulnera, a su entender, sus atribuciones de acuerdo a los Tratados.

Finalmente, la cuestión más compleja se refiere a la tutela judicial en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), donde el Tribunal de Justicia tiene una competencia muy limitada, por voluntad de los Estados expresada en los Tratados. Esta situación podría producir que el TEDH conociese de cuestiones en el marco de la PESC sobre las que el TJUE no tuviera control jurisdiccional. Se trata de la argumentación más inquietante del Dictamen 2/13. Puesto que la PESC no puede excluirse del conocimiento de Estrasburgo –el CEDH prohíbe en su artículo 57 reservas de carácter general–, la única otra opción a la vista sería reformar los Tratados para ampliar la competencia del TJUE en materia PESC, lo que podría retrasar años –quizá para siempre– la adhesión de la Unión al Convenio de Roma.

En suma, una decisión controvertida y preocupante la del Tribunal de Justicia, que perpetúa incomprensiblemente la «cojera» del sistema de protección jurisdiccional de los derechos en Europa y que tendrá sin duda consecuencias aún imprevisibles.

Daniel GONZÁLEZ HERRERA
*Doctorando en el Programa de Doctorado
Estado de Derecho y Gobernanza Global
y Máster en Estudios de la Unión Europea
Universidad de Salamanca
danielgh20@hotmail.com*