

La adhesión de la UE al CEDH: una difícil obligación por cumplir

*Casilda Rueda Fernández**

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar las dificultades de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así, en un primer momento, se dirigirá a la relevancia de la jurisprudencia del TJCE. A continuación, se considerando las relaciones de la luz y la sombra entre las organizaciones internacionales y el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea.

Palabras clave: Derechos Humanos. TCJE. Unión Europea.

Introducción

Recientemente el TJUE ha vuelto a pronunciarse sobre la anhelada y difícil adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos, este pronunciamiento ha sido, una vez más igualmente, tajante:

[...] el acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos humanos no es compatible con el artículo 6 TUE, apartado 2, ni con el Protocolo núm. 8 sobre el apartado 2 del artículo 6 del TUE relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹.

Este nuevo parón en la obligación de adherirse, obligación establecida en el artículo 6 del TUE, determina que, el objeto de las presentes páginas es situar de manera general y sin carácter de exhaustividad las cuestiones fundamentales en torno a las relaciones de luces y sombras entre la UE y el Consejo de Europa; entre ellas caben destacar de manera general y sin carácter de exhaustividad las cuestiones fundamentales que han determinado y determinan la anhelada y controvertida adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos:

Recibido em: 20/12/2014 | Aprobado em: 21/01/2015

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v29i1.5173>

¹ SALCEDO, Camillo. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 1.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Sevilla. E-mail: rueda@us.es

- Relevancia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE Europea (TJUE);
- Evolución normativa de los diferentes tratados modificativos (del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa);
- Relaciones de luces y sombras entre ambas OI;
- Reconocimiento de personalidad jurídica a la UE;
- El artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y sus especificidades como base jurídica para la negociación del Proyecto de Acuerdo de Adhesión (Proyecto de Acuerdo);
- El Proyecto de Acuerdo².

Relevancia de la jurisprudencia del TJUE

El tema de la protección de los derechos humanos en la UE aparece indisolublemente unido al papel desarrollado en este ámbito por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ante la carencia en los Tratados constitutivos de normas que garantizarán esta protección; los Tratados constitutivos no recogían normas que garantizaran la protección de los Derechos humanos en la UE, sin embargo el TJCE se aseguró muy pronto que fuesen respetados³.

El TJCE elaboró inicialmente el esquema teórico de protección bajo la presión fundamentalmente de los Tribunales constitucionales de Alemania⁴ e Italia⁵; siguiendo un eje cronológico de esta jurisprudencia caben destacar los siguientes pronunciamientos:

Los derechos fundamentales de la persona (estaban) subyacentes en los principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia⁶.

² SALCEDO, Camillo. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 1.

³ MANGAS; LIÑAN, MARTÍN, A., y NOGUERA, D. *Instituciones y Derecho de la UE Europea*. Ed. Tecnos, 7ª edición, Madrid, 2012, p. 120.

⁴ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 17 de febrero de 2009*. Asunto C-465/07, Elgafaji, p. 15. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oZmZimETSnkJ:curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Fdocid%3D76788%26doclang%3DES+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 10 mar. 2014.

⁵ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia, en 14 de mayo de 1974*. Asunto C.4/73, Nold KG/Comisión, p. 34. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AHNibKyl4EsJ:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61973CJ0004+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 09 mar. 2014.

⁶ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 12 de noviembre de 1969*. Asunto C-29/69, Stauder/Stadt Ulm, p. 15. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UpV-FIfTUU4J:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61969CJ0029+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 25 mar. 2014.

[...] la observancia de los derechos fundamentales es parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza este Tribunal de Justicia; (...) la salvaguardia de dichos derechos, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad⁷.

[...] los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto asegura el propio Tribunal: (...) al garantizar la protección de estos derechos, el Tribunal de Justicia tiene que inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y no puede, por consiguiente, admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones de dichos Estados; (...) los Tratados internacionales para la protección de los Derechos Humanos en los cuales han sido parte o a los cuales se han adherido los Estados miembros también pueden aportar indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho comunitario⁸.

Será a partir de la *St Hauer*, 1979, cuando el Tribunal empiece a citar disposiciones del CEDH y de sus Protocolos para estudiar la compatibilidad de las normas comunitarias objeto de los diferentes asuntos⁹.

[...] el CEDH reviste (...) un significado particular (y) no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados de esta manera. Desde el momento en que la normativa entre en el campo de la aplicación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia (...) debe proporcionar todos los elementos de interpretación necesarios para la apreciación, por el órgano jurisdiccional nacional, de la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia tal como están expresados, en particular, en el CEDH¹⁰.

[...] en virtud del artículo 6, la UE respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el (CEDH) (...), y tal como y resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho¹¹.

[...] la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se toma en consideración al interpretar el alcance de (los derechos fundamentales) dentro del ordenamiento jurídico comunitario¹².

⁷ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 17 de febrero de 2009*. Asunto C-465/07, Elgafaji, p. 17. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oZmZimETSnkJ:curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Fdocid%3D76788%26doclang%3DES+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 10 mar. 2014.

⁸ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia, en 14 de mayo de 1974*. Asunto C.4/73, Nold KG/Comisión, p. 18. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AHNibKyl4EsJ:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61973CJ0004+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 09 mar. 2014.

⁹ TCJE. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 12 de noviembre de 1969*. Asunto C-29/69, Stauder/Stadt Ulm, p. 19. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UpV-FlfTUU4J:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61969CJ0029+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 25 mar. 2014.

¹⁰ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia*. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve ticaret Anonim Sirketi contra Irlanda, demanda núm 45036/98, 30 de junio de 2005, p. 20.

¹¹ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia, en 16 de junio de 2005*. Asunto C-105/03, Pupino. Disponible em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nblCv_Pz4QsJ:curia.europa.eu/juris/liste.jsf%3Flanguage%3Des%26num%3DC-105/03+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acceso: 29 mar. 2014, p. 08.

¹² TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 17 de febrero de 2009*. Asunto C-465/07, Elgafaji. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oZmZimETSnkJ:curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Fdocid%3D76788%26doclang%3DES+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 10 mar. 2014, p. 12.

Esta vasta y compleja jurisprudencia ha sido objeto de valoraciones especialmente positivas e igualmente de determinadas críticas: mientras que las valoraciones positivas se centran en la eficacia del sistema establecido, las principales críticas giran en torno a la insuficiencia del mismo.

De forma menos prolija, pero de especial entidad, el TEDH se ha pronunciado sobre la protección de los derechos humanos en el ámbito comunitario cobrando un especial protagonismo, en esta materia, dos de sus pronunciamientos:

- El TEDH señaló que no existe razón alguna para determinar que no resulte competente en el asunto en cuestión el TEDH, y por ello que resulte aplicable el CEDH y su Protocolo I; igualmente afirmó contra la alegación del gobierno británico que se considero inocente e imputo la responsabilidad por la organización de las elecciones a una entidad que no puede responder ante el TEDH¹³.
- El TEDH se declaró competente para conocer de una demanda contra la legislación nacional irlandesa que cumplía con el derecho derivado de la UE¹⁴.

Evolución normativa de los diferentes tratados modificativos (del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa, p. 22 a 31)

El tema de la protección de los derechos humanos quedaba inevitablemente fuera de los diferentes tratados constitutivos de las denominadas Comunidades Europeas al tener éstos una clara e indiscutible finalidad económica; igualmente la labor de la jurisprudencia, antes señalada, fue impregnando el ámbito comunitario si bien habrá que esperar a la adopción del Acta Única Europea para encontrar una referencia explícita en su Preámbulo a los Derechos fundamentales.

En un momento posterior, el Tratado de Maastricht incorpora la jurisprudencia del TJCE en términos muy similares a los utilizados por éste en su jurisprudencia. Significativamente, la importancia que éste Tratado quería otorgar al respeto de los derechos humanos quedaba especialmente limitada por el hecho de que el TJCE no era competente para conocer de las posibles

¹³ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 17 de febrero de 2009*. Asunto C-465/07, Elgafaji. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oZmZimETSnkJ:curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Fdocid%3D76788%26doclang%3DES+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 10 mar 2014, p. 10.

¹⁴ TCJE, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia*. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve ticaret Anonim Sirketi contra Irlanda, demanda núm 45036/98, 30 de junio de 2005, p. 13.

violaciones por parte de las diferentes instituciones comunitarias. Habrá que esperar al Tratado de Amsterdam para salvar esta situación, así su artículo 46 otorgaba competencia al TJUE para aplicar normas de Derechos Humanos a las instituciones; por su parte, el Tratado de Niza añade en el artículo 7 un procedimiento preventivo para completar el procedimiento establecido por el Tratado de Amsterdam en caso de violación por un Estado miembro de los principios de la UE. Especialmente significativa resulta la regulación finalmente adoptada en el Tratado de Lisboa, Art. 6 del TUE, en virtud del cual la UE asume la obligación legal de adherirse al CEDH. Por su parte, la Carta Europea de Derechos Fundamentales recoge en su Preámbulo la función integradora de dicho instrumento, cuyo principal objetivo era reunir en un solo documento, el resultado de años de evolución en materia de derechos fundamentales.

Relaciones de luces y sombras entre ambas organizaciones internacionales

El análisis de las relaciones entre ambas OI debe situarse en torno a distintos momentos temporales: finales de la década de los 70, década de los 90, y el momento actual situándose sus inicios en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La década de los años 70, respecto a este primer momento, es en 1979 cuando se adopta el Memorandum de la Comisión Europea, conocido por ser la primera iniciativa por parte de la Comisión Europea a favor de la adhesión al CEDH; en este *Memorandum* ya se plantean, por parte de la Comisión, problemas que van a ser una constante en el camino de la adhesión de la UE al CEDH. Entre estos problemas destacan:

[...] la dualidad en la condición de los Estados como Estados miembros tanto de la UE como del Consejo de Europa, la insuficiencia de la labor desarrollada por la jurisprudencia del TJCE, el rechazo a la ampliación de las competencias comunitarias en materia de Derechos humanos¹⁵.

La adhesión se concebía como una de las principales razones para evitar el peligro de que actos o normas comunitarias fuesen cuestionados ante el TEDH sin que las Comunidades pudiesen participar en el proceso con la consiguiente defensa de su postura.

¹⁵ TCJE, Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 mar 1996, Rec. 1996, p. 50.

La década de los años 90, la Comisión ratifica su Memorandum de 1979 en la Comunicación de 19 de noviembre de 1990 sobre la adhesión de la Comunidad al CEDH, así como a algunos de sus Protocolos Adicionales. En esta Comunicación, la Comisión pide al Consejo que secunde la adhesión y autorice a la Comisión a negociar las modalidades de la misma con el objetivo de efectuar las modificaciones necesarias en el propio CEDH.

Igualmente se hace necesario un pronunciamiento por parte del TJCE sobre el monopolio jurisdiccional en relación al Derecho comunitario y la competencia de la Comunidad para negociar y concluir el acuerdo de adhesión al CEDH. Este pronunciamiento se materializará en el determinante, en esta materia Dictamen 2-94 sobre La adhesión de la Comunidad Europea al CEDH, en este Dictamen se hace especial referencia a la necesaria reforma de los Tratados que posibilite la adhesión al CEDH¹⁶.

No momento actual, finalmente y junto al reconocimiento de personalidad jurídica a la UE, el Tratado de Lisboa incorpora en su artículo 6.2. TUE la previsión expresa necesaria para la adhesión al CEDH. Igualmente era necesaria la modificación del propio CEDH; en este sentido el Protocolo adicional número 14 introduce un breve párrafo al art. 59 según el cual la UE puede adherirse al CEDH¹⁷.

Reconocimiento de personalidad jurídica a la UE

El Artículo 47 del TUE reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la UE. Anteriormente, sólo las Comunidades Europeas tenían reconocida la personalidad jurídica de forma expresa (Artículo 281, TCE; Artículo 184, TCEEA; Artículo 6, TCECA), a pesar de diferentes intentos en las Conferencias Intergubernamentales de 1991, 1996 y 2000 no se logró dotar a la UE de personalidad jurídica¹⁸.

Habrà que esperar al Tratado de Amsterdam para el reconocimiento expreso a la UE de competencias en los poderes intergubernamentales para suscribir

¹⁶ TCJE, Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 mar 1996, Rec. 1996, p. 15.

¹⁷ El Protocolo adicional núm. 14 al CEDH entró en vigor el 1 de junio de 2010, tras duras negociaciones para su ratificación por parte de la Federación de Rusia.

¹⁸ SOBRINO HEREDIA, J. M. *La personalidad jurídica internacional de la UE Europea tras el Tratado de Lisboa*. La Unión Europea como actor global; Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa, Sánchez Ramos, B., (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia 2013, p. 17-47.

acuerdos internacionales (Antiguo Artículo 24 TUE); por su parte, el fallido Tratado Constitucional regulaba la personalidad jurídica en el Artículo 1-7.

A pesar de la indiscutible relevancia que conlleva hay que señalar que el reconocimiento de personalidad jurídica no afecta a la diferente capacidad de actuación de la UE en ámbitos estrictamente comunitarios o en ámbitos de mayor referencia intergubernamental; así, no se verá afectado el ejercicio de los diferentes tipos de competencias atribuidos a la UE (competencias exclusivas, compartidas, de coordinación o de otro tipo). Igualmente, no puede confundirse con la personalidad jurídica de los Estados al garantizarse el respeto al reparto de competencias entre la UE y los EM.

El reconocimiento de personalidad jurídica a la UE conlleva, entre otras, diferentes capacidades, siendo de especial relevancia en las páginas que nos ocupan tanto la capacidad de relacionarse con otras OI como la posibilidad de conclusión de acuerdos internacionales por parte de la UE.

El Artículo 218 del TFUE y sus especificidades como base jurídica para la negociación del Proyecto de Acuerdo

La regulación establecida para la adhesión al CEDH está expresamente recogida en el artículo 218 del TFUE; este artículo establece la regla general para la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE e igualmente recoge la regla específica para la adhesión al CEDH, se trata de una regla que es especialmente criticada por la prevalente competencia del Consejo la cual determina un proceso poco ágil o flexible.

Es el Consejo quien tiene un papel primordial al tener competencia para autorizar la apertura de las negociaciones, aprobar las directrices de la negociación, y autorizar la firma y la celebración del acuerdo.

La negociación se llevará a cabo por la Comisión, debiendo seguir las directrices del Consejo; igualmente se requiere la aprobación por parte del Parlamento Europeo.

El Consejo se pronunciará por unanimidad tanto en relación con la firma como con la ratificación, siendo igualmente necesaria la ratificación de los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales.

Finalmente el acuerdo requiere la aprobación de todos los EM con arreglo a sus respectivos ordenamientos constitucionales.

Igualmente, es posible someter la compatibilidad del posible Acuerdo de Adhesión con los Tratados de la UE en virtud de un Dictamen previo del TJUE.

La regulación establecida para la adhesión al CEDH adolece de una gran carga de voluntarismo estatal en detrimento de un mayor y deseable protagonismo de la UE como organización de integración.

El Proyecto de Acuerdo¹⁹

La negociación es la reforma de los tratados afectados junto al reconocimiento de personalidad jurídica de la UE ha permitido el inicio de las negociaciones para lograr el Acuerdo de Adhesión; estas negociaciones se previeron, en un primer momento, como un proceso rápido que comenzaría en mayo de 2010 y podría concluir en junio de 2011.

De esta forma, en relación a las negociaciones caben señalar diferentes momentos a partir del año 2010. Así el año 2010, el Comité de Ministros del Consejo de Europa encomendó, el 26 de mayo de 2010, al Comité Director para los Derechos Humanos (CDDH) la elaboración, en colaboración con la Comisión Europea, de uno o varios instrumentos jurídicos para la adhesión de la UE al CEDH.

El Consejo de la UE adoptó el 4 de junio de 2010 una Decisión que autorizaba a la Comisión para negociar el acuerdo de adhesión.

El CDDH encargó a un grupo informal de 14 expertos (7 EM de la UE²⁰ y siete no EM²¹) la preparación del documento jurídico correspondiente; este grupo celebró ocho reuniones de trabajo con la Comisión europea.

El año 2011, el CDDH presentó, el 11 de julio de 2011, un bloque de diferentes documentos para que fueran aprobados en octubre de 2011: un proyecto de acuerdo sobre la adhesión de la UE al CEDH, un proyecto de reglas a añadir a las Reglas del Comité de Ministros para la supervisión de la ejecución de las resoluciones del TEDH y de los arreglos amistosos, así como un Informe explicativo del proyecto de acuerdo²².

¹⁹ El tema del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, tanto en su negociación como en su contenido, puede consultarse en la web oficial del Consejo de Europa <http://hub.coe.int/>.

²⁰ Los Estados Miembros de la UE eran Finlandia, Francia, Alemania, Letonia. Países Bajos, Rumania y Reino Unido.

²¹ Los Estados no Miembros de la UE eran Albania, sustituida por Montenegro, Armenia, Croacia, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía.

²² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. *La adhesión de la Unión Europea al CEDH*: algo más que una cuestión meramente jurídica. Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, WP IDEIR núm 14 (2012), p. 25.

El proyecto de acuerdo de 2011 se vio obstaculizado en su aprobación, entre otros motivos, por la necesidad de la aprobación previa de reglas internas de actuación para buscar dentro de la UE solución a algunas cuestiones técnicas que derivarían de la adhesión.

El año 2012, la Presidencia de la UE presentó, el 25 de mayo de 2012, un documento para invitar a los Estados miembros a un nuevo debate en aras al logro de reglas internas que pudiesen resolver las diferentes cuestiones derivadas de la adhesión.

Durante los meses de junio, septiembre y noviembre tienen lugar tres rondas negociadoras en el Grupo *Ad hoc* “47 +1” (CCDH + Comisión Europea).

El año 2013, durante el mes de enero, 21 a 23 de enero, tuvo lugar la cuarta reunión de negociación “47 +1” y la presentación de un documento relativo a las principales preocupaciones sobre el Acuerdo de Adhesión y examen de las propuestas de enmiendas.

Durante el mes de abril, 3 a 5 de abril, tuvo lugar la quinta reunión de negociación “47 +1” y la presentación del Informe final al CCDH que incluye los instrumentos jurídicos para la adhesión de la UE al CEDH.

El proyecto de acuerdo de adhesión ultimado en abril de 2013 está compuesto por una serie de textos: un proyecto de acuerdo sobre la adhesión de la UE al CEDH, una memoria explicativa del proyecto, un proyecto de declaración de la UE, un proyecto de reglas que se añade a las reglas del Comité de ministros para la supervisión de la ejecución de las sentencias y de los términos de soluciones amistosas, un modelo de proyecto de memorando de entendimiento²³.

Como contenido básico, los criterios generales que se han tenido en cuenta para la elaboración del Proyecto de Acuerdo pueden situarse en los siguientes: modificar el Convenio sólo en lo imprescindible; preservar la igualdad de las Altas Partes Contratantes y confirmar que la adhesión de la UE no afectará a sus competencias o los poderes de las sus instituciones, tal y como exigen el Artículo 6 del TUE y el Protocolo Núm. 8 del Tratado de Lisboa.

²³ CARRASCO, Leticia Marco. *Adhesión de la Unión Europea al Convenio europeo de derechos humanos: AAA.510.53 orígenes y perspectivas, proyecto de acuerdo de adhesión y Carta de 001.118.854.16 derechos fundamentales de la UE* / Leticia Carrasco Marco [S.l.] : Editorial Académica Española ; Saarbrücken : AV Akademikerverlag, 2013, p. 21-32.

En base a los criterios mencionados, el Proyecto de Acuerdo, en su versión final de abril de 2013²⁴, regula temas de especial importancia entre ellos: el alcance de la adhesión.

El alcance de la adhesión (art.1 del proyecto de acuerdo), se limita al CEDH y a ciertos Protocolos; respecto al alcance de la adhesión, el artículo 1 del Proyecto de Acuerdo delimita que ésta se centrará en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional de 1952 y el Protocolo Adicional número 6 de 1983.

Mientras que el Protocolo Adicional de 1952 regula el derecho a la propiedad (art. 1), derecho a la educación (art. 2) y derecho a las elecciones libres (art. 3); por su parte el Protocolo Adicional número 6 regula la abolición de la pena de muerte; siendo estos Protocolos los únicos que están ratificados por todos los EM de la UE.

La posible ratificación del resto de los Protocolos Adicionales al CEDH se deja para un momento posterior, si bien esta futura ratificación puede resultar difícil ya que supondría la vinculación a normas que diferentes EM no han aceptado y que podrían afectar a las materias de competencias de la UE.

El mecanismo del codemandado, regulado en el artículo 3 del Proyecto de Acuerdo, supone uno de los puntos más problemáticos y complejos. Esta figura responde a la necesidad de que los recursos interpuestos ante el TEDH puedan dirigirse contra la UE, contra los Estados miembros o contra ambos.

En este sentido, cuando el TEDH deba notificar a una de las partes contratantes la existencia de una violación del CEDH, tendrá la posibilidad de señalar que otra parte, tanto Estados miembros como UE, pueden personarse ante el TEDH como codemandados; ambos, demandado y codemandado, aparecerán de forma conjunta en el contencioso y quedarán obligados por la sentencia emitida.

Los supuestos contemplados en relación al mecanismo del codemandado son dos demandas dirigidas a uno o más Estados Miembros; la UE tiene la opción de ser codemandada cuando se alegue una violación que el TEDH considera que plantea una cuestión de compatibilidad de los derechos reconocidos en el CEDH con una disposición del Derecho de la UE, especialmente cuando

²⁴ El Proyecto de Acuerdo es un texto breve, compuesto de un Preámbulo y de 12 artículos conforme a la siguiente estructura: Alcance de la adhesión (Art.1), Reservas (Art. 2), Mecanismo del codemandado (Art. 3), Asuntos entre las partes (Art. 4), Interpretación de los artículos 35 y 55 del CEDH (Art. 5), Elección de los jueces (Art. 6), Participación de la UE en el Comité de Ministros del Consejo de Europa (Art. 7), Participación de la UE en los gastos del Convenio (Art. 8), Acuerdos que la UE se compromete a respetar (Art. 9), Firma y entrada en vigor (Art. 10), Reservas (Art. 11), Notificación (Art.12).

la violación solo podría haberse evitado incumpliendo una obligación impuesta por el Derecho de la UE.

Demandas dirigidas a la UE; los Estados miembros podrán ser codemandados cuando se alegue una violación que el TEDH considere que plantea una cuestión de compatibilidad de los derechos reconocidos en el CEDH y una disposición del TUE, del TFUE o con otra disposición que tenga igual valor de acuerdo con dichos tratados, especialmente cuando la violación solo podría haberse evitado incumpliendo una obligación impuesta por dichos instrumentos.

Los requisitos para ser codemandado en un procedimiento se regulan en el párrafo 5 del art. 3, señalándose los siguientes, los Estados Miembros y/o la UE deben solicitar y motivar su posible condición de codemandado; el TEDH puede sugerir la presentación como codemandada a los Estados o a la UE siempre que estos motiven dicha situación; el TEDH puede decidir poner fin a la participación del codemandado en cualquier momento del procedimiento.

La valoración en conjunto de la figura del codemandado supone que la principal crítica gira en torno a su carácter voluntario: en base a su carácter discrecional una de las partes afectadas puede no solicitar su condición de codemandada en el caso.

Ante la posibilidad que sea la UE quien decida no solicitar la condición de codemandada y ante la distorsión que ello conllevaría, se ha previsto que la UE, en el momento de ratificación del Acuerdo de Adhesión, realice una declaración comprometiéndose tanto a solicitar su condición de codemandada en los supuestos del art. 3.2 del Proyecto de Acuerdo, como a aceptar dicha condición si la propuesta nace del TEDH.

Participación en el comité de ministros del consejo de Europa (Art. 7 del Proyecto de Acuerdo), el papel de la UE en el Comité de Ministros del Consejo de Europa, aparece como un tema complejo al tener éste atribuida dentro de sus funciones la supervisión de la ejecución de las sentencias del TEDH, la supervisión de los acuerdos amistosos y la emisión de dictámenes y recomendaciones, siendo la mayoría exigida de dos tercios para alcanzar un acuerdo en el ejercicio de estas funciones.

Esta regla determina la posibilidad de que los 29 votos (28 de los EM y 1 de la UE) jueguen como posible minoría de bloqueo al estar muy cerca de los 32 votos requeridos para el logro de un acuerdo²⁵.

²⁵ DERECHOS HUMANOS, Convenio Europeo. Ed. Tecnos. Madrid, 2003, p. 24.

El Artículo 7 del Proyecto de Acuerdo establece la necesidad de que la UE y los EM expresen sus posiciones y definan el voto de manera coordinada; igualmente se hace necesaria la adaptación de las Reglas internas de funcionamiento del Comité de Ministros.

Reflexión final

Sin duda alguna, el camino por delante para la deseada adhesión por parte de la UE al CEDH sigue presentándose como un recorrido de obstáculos difíciles de sortear en el cual el protagonismo recaerá, una vez más, en la voluntad de los Estados miembros en aras a situar la protección de los derechos humanos en el lugar que le corresponde dentro de la ya de por sí compleja UE. A partir de la finalización de la negociación del Proyecto de Acuerdo el camino seguía siendo especialmente complejo al estar pendiente de los siguientes hitos: Dictamen del TJUE sobre la compatibilidad del Proyecto de Acuerdo con los Tratados de la UE; adopción por unanimidad por el Consejo de la UE de la decisión de autorizar la firma del Proyecto de Acuerdo; ratificación por parte de todos los EM de la UE; ratificación por parte de la UE y aprobación por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

El pronunciamiento del TJUE, en el principio de estas páginas mencionado, ha sido tajante y supone un bloqueo absoluto respecto a los siguientes hitos detallados; la consideración de la incompatibilidad del acuerdo de adhesión con los Tratados de la UE determina una situación de incertidumbre respecto a la una vez más posible, deseada y lejana adhesión de la UE al CEDH.

The accession to the ECHR: a difficult requirement to meet

Abstract

The aim of this paper is to show the difficulties of the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Thus, at first, will address the relevance of the ECJ's jurisprudence. You will then be considering the relations of light and shadow between international organizations and the recognition of the legal personality of the European Union.

Keywords: Human Rights. ECJ's. European Union.

Referências

CARRASCO, Leticia Marco. *Adhesión de la Unión Europea al Convenio europeo de derechos humanos*: AAA.510.53 orígenes y perspectivas, proyecto de acuerdo de adhesión y Carta de 001.118.854.16 derechos fundamentales de la UE / Leticia Carrasco Marco [S.l.]: Editorial Académica Española; Saarbrücken: AV Akademikerverlag, 2013

COMUNIDADES EUROPEAS. *Memorandum relativo a la adhesión de las Comunidades Europeas CEDH*, adoptado por la Comisión el 4 de abril de 1979. Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 2/1979.

DERECHOS HUMANOS, *Convenio Europeo*. Ed. Tecnos. Madrid, 2003.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. *Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?* Comentario al Dictamen 2/94 del TJUE de 28 de marzo de 1996. Revista de Instituciones Europeas, vol.23, núm.3, 1996, págs 817-838.

EXPERTOS, Jornada de. *La adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos*: su impacto institucional sobre la política y la ciudadanía europea. Madrid, octubre, 2011.

MANGAS; LIÑAN, MARTÍN, A., y NOGUERA, D. *Instituciones y Derecho de la UE Europea*. Ed. Tecnos, 7ª edición, Madrid, 2012.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M. La adhesión de la Unión Europea al CEDH: algo más que una cuestión meramente jurídica. *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR núm 14 (2012).

SALCEDO, Camillo. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Ed. Tecnos, Madrid, 2003.

SOBRINO HEREDIA, J.M., La personalidad jurídica internacional de la UE Europea tras el Tratado de Lisboa. *La Unión Europea como actor global*; Algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa, Sánchez Ramos, B., (Editora), Tirant lo Blanch, Valencia 2013.

TCJE. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. *Sentencia del Tribunal de Justicia*. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve ticaret Anonim Sirketi contra Irlanda, demanda núm 45036/98, 30 de junio de 2005.

_____. *Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Dictamen 2/94 del TJCE, de 28 mar 1996, Rec. 1996.

_____. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 12 de noviembre de 1969*. Asunto C-29/69, Stauder/Stadt Ulm. Disponible em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UpV-FlfTUU4J:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61969CJ0029+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acceso: 25 mar 2014.

_____. *Sentencia del Tribunal de Justicia, en 16 de junio de 2005*. Asunto C-105/03, Pupino. Disponible em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nblCv_Pz4QsJ:curia.europa.eu/juris/liste.jsf%3Flanguage%3Des%26num%3DC-105/03+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acceso: 29 mar 2014

_____. *Sentencia del Tribunal de Justicia en 17 de febrero de 2009*. Asunto C-465/07, Elgafaji. Disponible em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oZmZimETSnkJ:curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Fdocid%3D76788%26doclang%3DES+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acceso: 10 mar. 2014.

_____. *Sentencia del Tribunal de Justicia, en 14 de mayo de 1974*. Asunto C.4/73, Nold KG/Comisión. Disponible em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AHNibKyl4EsJ:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Furi%3DCELEX:61973CJ0004+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acceso: 9 mar. 2014.

_____. *Sentencia del Tribunal de Justicia, 7 de diciembre de 1970*. Asunto C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futteermittel). Disponible em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SLQA4zxfdq4J:eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/%3Furi%3DCELEX:61970CJ0011+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acceso: 12 mar. 2014.