

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

**Nº 86 – Mayo
2016**

**La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de
Derechos Humanos: Un desafío para Europa todavía
pendiente**



Laura Sánchez Guijarro

**Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos –
Universidad de Alcalá**





Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ·IELAT·

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

Nº 86 – Mayo 2016

LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: UN DESAFÍO PARA EUROPA TODAVÍA PENDIENTE

Laura Sánchez Guijarro

Estos documentos de trabajo del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.com](http://www.ielat.com)

Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.com
ielat@uah.es
+34 91 885 25 75

Presidente de Honor:

Juan Ramón de la Fuente

Director:

Pedro Pérez Herrero

Equipo de edición:

David Corrochano Martínez
Rodrigo Escribano Roca
Gonzalo Andrés García Fernández
Yurena González Ayuso
Iván González Sarro
Carlos Martínez Sánchez
David Montero Pérez
Rogelio Núñez Castellano
Eva Sanz Jara

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:

<http://www.ielat.com/inicio/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo-blog>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1989-8819

Consejo Editorial

UAH

Carlos Jiménez Piernas, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Manuel Lucas Durán, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Diego Luzón Peña, Catedrático de Derecho Penal
Daniel Sotelsek Salem, Profesor Titular de Fundamentos de Economía
Marisa Ramos Rollón,
Miguel Rodríguez Blanco, Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado

Unión Europea

Walther Bernecker (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Alemania)
José Esteban Castro (Newcastle University, Gran Bretaña)
Sergio Costa (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Libre de Berlín, Alemania)
Olivier Dabène (Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Política), Francia)
Timothy Power (Universidad de Oxford, Reino Unido)
Alejandro Quiroga (Universidad de Newcastle, Reino Unido)

América Latina y EEUU

Janete Abrao (Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul, Brasil)
Fabián Almonacid (Universidad Austral, Chile)
Eduardo Cavieres (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile)
Francisco Cueto (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–, República Dominicana)
Pablo Gerchunoff (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Christine Hunefeldt (Universidad de California San Diego, Estados Unidos)
José Luis Machinea (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Armando Martínez Garnica (Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Marcos Neder (Trench, Rossi e Watanabe Advogados Sao Paulo, Brasil)
Inmaculada Simón Ruiz (Universidad Autónoma de Chile, Chile)
Peter Smith (Universidad de California, San Diego, EEUU)
María Eugenia Romero (Universidad Autónoma de México, México D. F.)
Lorena Vásquez (Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia)
Guido Zack (Inst. Interdisciplinario de Economía Política, Univ. de Buenos Aires y CONICET, Argentina)

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. EL PROYECTO DE ACUERDO DE ADHESIÓN

1. Antecedentes

- A. La modificación del artículo 6.2 TUE
- B. Razones para la adhesión
- C. Consecuencias de la adhesión
- D. Posibles obstáculos para la adhesión

2. Pasos previos al Proyecto de Acuerdo de Adhesión

3. El preámbulo

4. Instrumentos a los que se adhiere y obligaciones de la Unión Europea. Artículos 1.1, 1.2 y 1.3.

5. Terminología

6. Posibilidad de reservas

7. El mecanismo del codemandado

8. El procedimiento previo del Tribunal de Justicia

9. Artículo 5. Interpretación artículos 35 a 55 CEDH

10. Participación de la UE en el Consejo de Europa, aspectos institucionales

- A. Participación de la UE en las reuniones del Comité de Ministros
- B. El derecho de voto
- C. Elección de jueces
- D. Participación de la UE en el presupuesto del Consejo de Europa

11. Otros acuerdos

12. Firma, entrada en vigor, reservas y notificación

13. Apéndices II, III, IV

III. EL DICTAMEN 2/13

1. La situación previa a la publicación del Dictamen

2. La respuesta del TJUE: Introducción

3. Análisis del Dictamen 2/13

- A. Sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con el Derecho primario de la Unión



B. Sobre las características específicas y la autonomía de la Unión

- a) Relación entre el art. 53 de la CDFUE y el art. 53 CEDH
- b) Principio de confianza mutua entre los Estados miembros
- c) Sobre lo que permite el Protocolo nº 16

C. Sobre el Art. 344 TFUE

D. Sobre el mecanismo del codemandado

E. Sobre el pronunciamiento previo del Tribunal

F. Sobre las características específicas del Derecho de la Unión por lo que respecta al control jurisdiccional en materia de PESC

4. Exposición comparativa

IV. CONCLUSIONES

V. BIBLIOGRAFÍA

VI. DOCUMENTACIÓN UTILIZADA

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

UE	Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (Tribunal de Luxemburgo).
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (Tribunal de Estrasburgo).
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de Noviembre de 1950, en vigor desde el 3 de Septiembre de 1953 (<i>B.O.E.</i> de 10 de Octubre de 1979).
TUE	Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea C 326, de 26 de Octubre de 2012 [versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 13 de Diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de Diciembre de 2009].
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Diario Oficial de la Unión Europea , C 326, de 26 de Octubre de 2012 [versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 13 de Diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de Diciembre de 2009].
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en Niza el 7 de Diciembre de 2000, <i>D.O.U.E.</i> , C 83, de 30 de Marzo de 2010.
CDDH	Comité Director de Derechos Humanos del Consejo de Europa.
PESC	Política Exterior de Seguridad Común.
PAA	Proyecto de Acuerdo de Adhesión.

I. INTRODUCCIÓN

La plasmación de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea no ha sido un camino fácil. Sus tratados originarios no contenían referencia directa a ellos y el camino se ha ido forjando a base de parches jurídicos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea recurrió, en los inicios, al sistema pretoriano, un modelo que acudía a los principios generales del Derecho, usándolos como criterio interpretativo para resolver los casos que le iban llegando. Estos principios fueron surgiendo de las constituciones nacionales y de los tratados internacionales. El TJUE fue creando caso a caso una jurisprudencia a través de la cual los derechos fundamentales pasaron a convertirse en principios generales del Derecho de la UE. Sin embargo este proceso era muy lento y, aunque tenía la gran ventaja de que permitía una gran flexibilidad a la hora de incluir derechos en los principios básicos, generaba una gran inseguridad jurídica a la que se debía dar salida.

Había dos posibles soluciones: adherirse a un instrumento protector de los derechos humanos ya existente desde 1950; o crear un catálogo propio de derechos humanos.

La primera opción significaba adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, un texto jurídico consolidado que contaba con un tribunal propio para juzgar las violaciones de los derechos en ella descritos. Para ello, era necesario acudir a los Tratados constitutivos de la Unión (de la Comunidad Europea en ese momento) y comprobar si había base jurídica que lo permitiera. La negativa vino de parte del Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996¹. En este Dictamen, el Tribunal de Justicia de la UE se pronunciaba sobre la falta de base legal para tal adhesión, explicando que los derechos fundamentales sólo eran protegidos por la UE de forma indirecta (con la obligatoriedad de la UE de no violar los derechos fundamentales en el ejercicio de competencias).

¹ Dictamen 2/94, de 28 de Marzo de 1996 del Tribunal de Justicia Europeo sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio de Roma. EU:C:1996:140. Apartados 34-35.



La otra posibilidad era la elaboración de un catálogo propio de derechos, sin embargo, esto era algo que no se había hecho hasta ahora en ninguna de las posteriores reformas de los Tratados. Sería en el año 2000 en el Consejo Europeo de Niza, cuando se crea la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. El texto era relativamente sencillo y conciso ya que tenía el objetivo de hacerlo accesible a un mayor número de personas. Sin embargo, al darle un valor meramente político, situándolo por debajo de los tratados originarios, hizo que se quedara como un texto sin fuerza jurídica vinculante. Los Estados miembros no quisieron darle más importancia, en parte porque el proyecto de la Constitución Europea se estaba formando y pensaron que ya incluirían en ella dicho catálogo. Sin embargo, la Constitución Europea, como es sabido, no entró en vigor, por lo que la UE se quedó sin un texto jurídico vinculante que protegiera los derechos fundamentales de la Unión, y dejó a la Carta desasistida sin saber muy bien sobre qué base sustentarse.

Sería poco después, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa² (1 de diciembre de 2009) cuando la Carta fue elevada al mismo nivel jerárquico que los Tratados originarios: *La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*³.

Aun así, los redactores del Tratado de Lisboa no quisieron quedarse ahí y pretendieron solventar el escollo jurídico planteado por el Dictamen 2/94 para

² Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de Diciembre de 2007, *D.O.U.E.*, C 306, de 17 de Diciembre de 2007;

mediante el cual, se obtiene la redacción actualmente en vigor de los Tratados de la Unión: Tratado de la

Unión Europea, *D.O.U.E.*, C 326, de 26 de Octubre de 2012 [versión consolidada tras el Tratado de

Lisboa de 13 de Diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de Diciembre de 2009] y, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *D.O.U.E.*, C 326, de 26 de Octubre de 2012 [versión consolidada

tras el Tratado de Lisboa de 13 de Diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de Diciembre de 2009].

³ Tratado de la Unión Europea. Art. 6. 1



su adhesión al CEDH. Se incluía así en el subpárrafo 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea la siguiente redacción: “*La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*”⁴.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones previas, el presente trabajo se plantea de la siguiente forma:

Objeto del trabajo

Este trabajo tiene como objetivo analizar qué ha ocurrido tras la modificación del artículo 6.2 TUE hasta este momento, centrándose en los hitos más importantes del proceso de adhesión hasta llegar a ahora, cuando, tras la respuesta negativa del TJUE en diciembre de 2014, la adhesión se encuentra en el aire. Partimos de la premisa de que la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos supondría una clara ventaja en la protección de los derechos humanos en el continente y además, que la adhesión, como así lo dice el Tratado de Lisboa no es una mera propuesta sino un mandato claro.

Esbozada ya la evolución de la protección de los derechos humanos en el sistema de la Unión Europea, no se puede negar la importancia que revestiría tal adhesión en la organización supranacional europea y sobre todo en los ciudadanos de sus Estados miembros, quienes son también, ciudadanos europeos. En primer lugar hay que entender cuáles son los motivos y posibles consecuencias de que se lleve a cabo tal adhesión, así como los problemas que deben solventarse, teniendo en cuenta que la Unión Europea no es un Estado, sino una organización formada por Estados con un ordenamiento jurídico complejo, lo que llevará a tener que realizar bastantes ajustes en el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, debe recalcarse, que todos los Estados miembros de la UE son ya parte de la Convención y aunque estos son parte también del Consejo de Europa, la UE no pasaría a ser miembro de esta organización, si no que su vinculación

⁴ Tratado de la Unión Europea. Art. 6.2

vendría a ser sólo con el Convenio Europeo de Derecho Humanos y Libertades Fundamentales.

De esta forma, nos centraremos en el análisis del Proyecto de Acuerdo de Adhesión que es el instrumento jurídico base sobre el que llevar a cabo la adhesión, para, seguidamente, estudiar con detalle el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la UE en el que se analiza la incompatibilidad del Proyecto con el Derecho de la Unión.

Asimismo este trabajo pretende entender cuáles son las razones dadas por el Tribunal para negar la adhesión en los términos previstos hasta el momento, y señalar las incógnitas que devienen ahora.

Metodología

Para conseguir los propósitos de este trabajo se ha comenzado por una recopilación de los antecedentes de la Unión Europea y del Consejo de Europa en materia de derechos humanos, para poder contextualizar de una manera clara la necesidad de la adhesión. Posteriormente ha sido necesaria una lectura en profundidad del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, deteniéndose en cada artículo y la explicación que se da sobre los mismos en el Informe explicativo. Comprendido el esquema de actuación creado para la adhesión, se ha analizado en detalle el Dictamen 2/13 para ver cuáles eran las incompatibilidades argumentadas por el Tribunal de Justicia ante ese Proyecto. Además han sido utilizados otros artículos escritos por diversos autores que se irán citando en el texto en los que relatan su opinión sobre algunos aspectos de dichos instrumentos jurídicos. Estudiada toda esta información se ha redactado el trabajo a través de un esquema previo que se ha ido modificando y ampliando cuando ha sido necesario.

Fuentes

Para la realización de este trabajo se han utilizado como fuentes diversos documentos, desde el Proyecto de acuerdo de Adhesión y el Dictamen 2/13, hasta los Tratados Internacionales y Jurisprudencia en la que se basan ambos instrumentos, a partir de los cuales se ha creado la base del



cuerpo del trabajo. También se han usado comentarios, artículos y libros de numerosos autores, así como las páginas webs de los organismos oficiales. Se ha podido contar, además, con los recursos en papel y electrónicos de bibliotecas como la de la Universidad de Alcalá, la Universidad de Granada o el Centro de Documentación Europeo, gracias a los cuales ha sido posible ampliar los puntos de vista y argumentos en las diferentes partes del trabajo.

Plan de exposición

Comenzaremos con una breve introducción sobre la situación que deviene tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la modificación del citado artículo 6.2 TUE, para situar al lector en el contexto previo a la creación del Proyecto de Adhesión. En segundo lugar comentaremos las razones, consecuencias y posibles obstáculos de la adhesión, que nos introducen, a continuación, en el análisis del Proyecto de Acuerdo de Adhesión. Posteriormente, analizaremos con detalle la apreciación del Tribunal sobre la adhesión en el Dictamen 2/13 tras contextualizarla brevemente. De tal forma, acabaremos con un cuadro comparativo de dos posturas, la del TJUE y la de la Abogada General J. Kokott para, finalmente, redactar las conclusiones.

II. EL PROYECTO DE ACUERDO DE ADHESIÓN

1. Antecedentes

A. La modificación del art. 6.2 TUE

Como ya hemos esbozado, la nueva redacción que entraba en vigor con el Tratado de Lisboa, solventaba el problema de la falta de base jurídica para la adhesión y lanzaba un mandato específico: la Unión debía adherirse al CEDH. Sin embargo esto no iba a ser fácil, ya que este artículo terminaba con una frase específica: *Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados*⁵. Esta redacción pretendía que no se olvidara que la Unión tiene unas características especiales que deben ser tenidas en cuenta.

⁵ Tratado de la Unión Europea. Art. 6.2.



Junto a la inclusión del artículo entraba en vigor al mismo tiempo el Protocolo nº 8 sobre el artículo 6.2 TUE⁶ para asegurar que dicha adhesión se hacía correctamente y respetando las características específicas del Derecho europeo y la autonomía de la Unión. En el mismo sentido, se hacía la Declaración nº 2, exponiendo que la adhesión “*debería realizarse de manera que se preserven las especificidades del ordenamiento jurídico de la Unión*”⁷. Como se puede observar, las particularidades del sistema de la Unión Europea no iban a ser algo que tomarse a la ligera durante este proceso.

Además, la adhesión, como cualquier otro acuerdo internacional, debe ser aprobada según las reglas de funcionamiento de cada organismo, por lo que la conclusión de un acuerdo internacional, según el art. 218.8 del Tratado de Funcionamiento de la UE, “está sujeta a la aprobación del Parlamento Europeo, a la unanimidad en el Consejo y a la aprobación con arreglo a las reglas del orden constitucional de cada Estado miembro de la decisión del Consejo que autorice a la conclusión de tal acuerdo”⁸. Por parte del Consejo de Europa, necesitará la ratificación de sus 47 Estados miembros, lo que en definitiva supone un gran ejercicio de negociación y equilibrio jurídico.

En concreto, la situación en la que se encontraba Europa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa era la siguiente: dos organizaciones internacionales del continente europeo, una de integración supranacional con 28 miembros y otra de cooperación gubernamental con 47 miembros, que estaban condenadas a entenderse. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso que cada organización descansa sobre dos sistemas jurídicos distintos:

Uno de ellos se basa en la protección de los derechos humanos consagrada en la Convención que fue redactada por el Consejo de Europa y

⁶ 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.

⁷ Declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. *D.O.U.E.*, c 83/335, de 30 de Marzo de 2010. Declaración nº 2.

⁸ Marín Aís, J. R. “La Adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma. El Cumplimiento de las Obligaciones Derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el Ordenamiento Jurídico de la UE”, *Revista Derecho Comunitario Europeo*, núm.44 (2013), p. 234.

que es interpretada y aplicada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo. El fin único de ese Tribunal es, como así lo señala el artículo 1 del Convenio, observar si las Altas Partes Contratantes de la Convención están garantizando a todos los que se encuentran dentro de su jurisdicción, los derechos y libertades definidos en ella⁹. En el caso de que una de las Partes Contratantes fallara en el cumplimiento de este mandato, “el Tribunal podrá declarar que un acto o medida legal viola la Convención y que el Estado demandado debe reparar esa violación de derechos humanos”¹⁰.

El segundo de ellos es el sistema de integración europeo, que descansa en la Unión Europea y sus precedentes históricos. Este sistema, desde sus inicios, se centraba en la integración económica y el bienestar de sus Estados miembros. Al contrario que el TEDH, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tiene el deber de asegurarse que “*se garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados*”¹¹.

Como podemos observar, el camino de la adhesión no iba a ser un proceso fácil como aparentemente se pensó a principios de 2010, cuando se hablaba de una “inminente adhesión” de la UE al CEDH. Eso sí, los pasos comenzaron a darse y finalmente se consiguió crear un Proyecto de Acuerdo de Adhesión, que fue enviado al Tribunal de Justicia europeo para que lo examinara a la luz de la compatibilidad con los Tratados originarios de la Unión. Estos dos instrumentos jurídicos (el Proyecto de Acuerdo y el Dictamen elaborado por el TJUE en respuesta) van a ser el objeto de este trabajo en las siguientes líneas.

Antes de examinar con detalle el Proyecto de Acuerdo de Adhesión que se ha llevado a cabo, es necesario entender las razones por las que se quiere realizar la adhesión, lo que ésta supondría para la Unión Europea y cuáles son los principales obstáculos que se deben sortear.

⁹ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Artículo 1. *Obligación de respetar los derechos humanos. Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio.*

¹⁰ Gragl, P. “The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights”, Ed. *Hart, Oxford* (2013), p. 3.

¹¹ *Ibid.*, p. 3.



B. Razones para la adhesión

Como ya se ha esbozado más arriba, el sistema jurídico de la Unión Europea se ha basado principalmente en la integración económica y en las relaciones entre sus Estados miembros, pero el sistema de garantía de los derechos y libertades fundamentales no ha sido su eje fundamental.

Hay tres motivos principales para la adhesión al Convenio Europeo:

- Se aseguraría la participación de la UE en los procedimientos ante el tribunal Europeo de Derechos Humanos lo que mejoraría la protección de los individuos dentro del sistema de la Convención en tanto que los individuos estarían en posición de llevar sus quejas contra los actos de las instituciones de la UE ante el Tribunal de Derechos Humanos, y además la Unión se vería vinculada por las decisiones de la misma. La protección de los individuos se vería por ello mejorada en comparación con la protección proporcionada dentro del sistema europeo en casos en los que los individuos pueden no tener acceso a una revisión judicial a nivel europeo, lo que no está completamente compensada al nivel de los Estados miembros.
- Crearía un espacio común de protección de derechos humanos en toda Europa en el que todos los actores relevantes en el continente (Estados miembros de la UE, Estados no miembros de la UE y la UE en sí como institución) se verían legalmente obligados por unos niveles (mínimos) comunes en los que el TEDH tendría la última palabra (como así se deduce del artículo 46 CEDH: *Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes*). Sería una suerte de armonización en la protección de los derechos humanos en toda Europa, lo que daría una mayor coherencia y además llenaría las lagunas con las que cuenta el derecho de la Unión con respecto a la protección de derechos fundamentales.
- Y por último, la revisión externa en la salvaguarda de los derechos fundamentales, gracias a la cual la Unión Europea estaría legalmente obligada en sus acciones por los estándares de protección de derechos humanos del TEDH, que serían ejecutados por una institución que no es

parte del sistema de la Unión y que supondría una forma externa de control, mejorando así su legitimidad e importancia en sus intentos de mejorar la protección y la aplicación de los derechos humanos en el resto del mundo¹². Es decir, supondría una supervisión externa de la protección de los derechos humanos en la organización.

En resumen, y como dice Cortés Martín: “De culminarse esta adhesión aportará legitimidad, seguridad jurídica y credibilidad al sistema unionista de protección de los derechos fundamentales, integrando esta organización en el sistema paneuropeo de garantías y poniendo fin a las contradicciones que la situación actual plantea en la que el TEDH ejerce un escrutinio indirecto del Derecho de la Unión por la intermediación de sus Estados miembros”¹³.

C. Consecuencias de la adhesión

Como se puede observar, una de las consecuencias más importantes de la adhesión sería la actuación de un control judicial externo (la del TEDH) sobre la Unión y sus Estados miembros a la hora de aplicar el Derecho europeo en materia de derechos humanos, lo que supondría un plus a la protección de los mismos en la Unión Europea yendo más allá del TJUE, para el que los derechos humanos nunca han sido su principal tarea.

Esta adhesión al Convenio “no supone, en primer lugar, modificación alguna ni de autonomía del Derecho de la Unión ni del monopolio del TJUE en el control de validez de los actos de la Unión”¹⁴; lo que sucedería es que se añadiría un control externo en cuanto a los derechos fundamentales al igual que hacen los altos tribunales nacionales. De hecho la similitud sería importante: los Estados miembros de la Unión cuentan con un catálogo nacional de derechos humanos, establecido en sus constituciones, y además,

¹² Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, *Common Market Law Review*, núm. 52 (2015), p. 4.

¹³ Cortés Martín, J. M. “Sobre el sistema unionista de protección de los derechos y la ruptura de la presunción de su equivalencia con el CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.46 (2013), pp. 957-958.

¹⁴ Martín y Pérez de Nanclares, J. “La adhesión de la Unión Europea al CEDH: algo más que una cuestión meramente jurídica”, *WP IDEIR*, núm. 14 (2012), p. 3.



de forma complementaria, cuenta con la Carta Europea de Derechos Humanos y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos del que todos son parte.

“Tampoco conlleva, en segundo lugar, modificación alguna respecto a la interesante jurisprudencia del TJUE, construida desde la década de los setenta a partir del diálogo judicial entablado con los tribunales constitucionales nacionales bajo el prisma de la llamada jurisprudencia Solange”¹⁵, pues el artículo 6.3 establece expresamente que tanto los derechos fundamentales que garantiza el CEDH como los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros “*formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales*”¹⁶. Y, en tercer lugar, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE mantiene que “*en la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones*”¹⁷. La abundante jurisprudencia llevada a cabo por el Tribunal de Justicia desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa demuestra la continuidad en la materia. “En suma, existe un nuevo marco jurídico que incluye, como novedades relevantes, el carácter jurídicamente vinculante de la Carta y un control judicial externo por el TEDH, y mantiene en lo fundamental la construcción judicial anterior”¹⁸. Lo que supone una cláusula de cierre para todo el sistema.

Por otro lado, como explica Eleanor Spaventa, la adhesión de la UE al CEDH serviría para resolver tres problemas. Por un lado, remediaría la falta de independencia en el escrutinio sobre los actos de las instituciones de la UE, permitiendo a los individuos una protección equivalente a la que disfrutaban en el contexto nacional. Por otro lado, proporcionaría una clara jurisdicción al TEDH, por tanto poniendo fin a la anomalía *Bosphorus*¹⁹. Y además, enviaría una

¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶ Tratado de la Unión Europea. Art. 6.3.

¹⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Art. 52.4.

¹⁸ Martín y Pérez de Nanclares, J. “La adhesión de la Unión Europea...” *op. cit.*, p. 5.

¹⁹ Cuando un Estado miembro de una Organización Internacional carece de discrecionalidad en la ejecución de sus obligaciones comunitarias, el TEDH viene estableciendo una presunción de compatibilidad del Derecho de esa organización con los derechos protegidos en el CEDH si la organización da garantías equivalentes. Pero si hay “insuficiencia manifiesta”, el TEDH puede

importante señal tanto interna como externamente. Internamente dado que parece que la protección de los derechos fundamentales no está siempre tan presente en las mentes de los Estados miembros como debería esperarse. Y externamente, porque aclararía a nuestros colegas internacionales que la UE hace lo que predica. Dado el hecho de que los derechos fundamentales se encuentran en constante amenaza, el valor simbólico de aceptar un examen externo no debe ser subestimado²⁰.

Llegados a este punto nos podríamos preguntar si esta adhesión es necesaria. Con la creación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el catálogo de derechos humanos ha sido creado y la Unión ya se ha vinculado a un tratado de derechos humanos propio. Además se vincula al CEDH en el artículo 52.3 para evitar posibles lagunas o contradicciones. Por lo tanto ¿sigue siendo necesaria la adhesión? Debemos responder que sí.

En primer lugar, porque daría una base real a la Carta Europea de Derechos Fundamentales que sin la consolidación de la Constitución Europea quedó sin saber exactamente dónde asirse. La Unión Europea ganaría en coherencia y legitimidad en todo su ordenamiento jurídico, dando una mayor estabilidad a los derechos humanos, materia que ha estado desequilibrada a lo largo de los años. Una vez creada la Carta, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos pasó a ser, más que una alternativa en el acercamiento de la UE a la protección de los derechos fundamentales, un complemento en sí mismo, que la refuerza.

Por otro lado, el profesor Azpitarte añade que la adhesión al Convenio, debido a su dimensión político-constitucional, sería una condición sin la cual no es “posible levantar un ordenamiento autónomo”, pues considera que no habría tampoco coherencia²¹.

intervenir para controlar esa convencionalidad del Derecho a través de la intermediación de sus Estados miembros partes en el CEDH.

²⁰ Spaventa, E. “A very fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm. 22 (2015), p. 37.

²¹ Azpitarte Sánchez, M. “Autonomía del ordenamiento de la Unión y derechos fundamentales: ¿presupuestos contradictorios? La adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos como respuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 48 (2013), p. 54.

Por último lo más importante, acabaría con la indefensión de los ciudadanos europeos y de los demandantes en general que quieran llevar ante el Tribunal un caso específico en el que la UE se vea envuelta. Y hablamos de indefensión porque se pueden dar curiosas situaciones jurídicas en las que particulares, grupos de ONGs o de la sociedad civil por ejemplo, quieran denunciar una violación de derechos humanos ante el TEDH y que ésta petición sea desatendida porque el TEDH no tenga competencia, ya que se trate de una competencia propia del Derecho de la Unión en la que el TEDH no puede entrar. “Así, apoyado en el mismo derecho y ante la misma jurisdicción estatal, el particular se encontrará que en determinadas ocasiones la protección se reduce, careciendo del posible control del TEDH, simple y llanamente porque está en juego el Derecho de la Unión, cuyo ordenamiento dice tener como frontispicio unos derechos fundamentales que, sin embargo, garantiza con mecanismos que no sitúan al ciudadano en el centro”²².

En la misma línea se pronuncia Pastor Ridruejo quien considera que aunque la adhesión no es imprescindible, “presenta un *plus* o al menos tres ventajas añadidas y, por supuesto, emparentadas. La primera sería la eliminación de las discrepancias jurisprudenciales mediante la creación de un acervo jurisprudencial común a los dos sistemas, el de la UE y el del Consejo de Europa y, en definitiva, la consolidación progresiva de un orden público europeo. Otra ventaja consistiría en el aumento de garantías para el ciudadano frente a las instituciones de la Unión, en la medida en que, como hemos dicho, queda reforzada la seguridad jurídica. Puede afirmarse en fin que, al menos entre los ciudadanos de la Unión y los de los Estados miembros del Consejo de Europa, la adhesión va a suponer el disfrute del mismo nivel de protección”²³.

D. Posibles obstáculos para la adhesión

La pregunta que hay que hacerse a tenor de lo anterior es, ¿es posible adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos preservando la

²² *Ibid.*, p. 58.

²³ Pastor Ridruejo, J. A. “Sobre la adhesión de la Unión Europea a la Convención de Roma”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43 (2010), p. 46.



autonomía del ordenamiento de la Unión? Este será el principal escollo que deberá resolver el Proyecto de Acuerdo de Adhesión y el que el TJUE examinará muy de cerca, ya que la autonomía de la UE tiene al TJUE como el intérprete supremo del Derecho de la Unión y es muy probable que éste no quiera perder ese papel. La adhesión colocaría al Tribunal de Luxemburgo en el mismo nivel jerárquico que el resto de tribunales constitucionales nacionales en temas de derechos fundamentales, lo que le haría perder su última palabra en el orden legal establecido por sus tratados constitutivos ya que, como último garante de la protección de los derechos y libertades establecidos en el Convenio, el TEDH podría declarar que una norma del derecho europeo es incompatible con la Convención y desautorizar lo que anteriormente hubiere dicho el Tribunal de Justicia Europeo al respecto. Esta posible pugna entre los dos Tribunales (sin contar un posible tercer Tribunal como sería el Tribunal Supremo del Estado miembro en cuestión será uno de los temas más complicados en el proceso de adhesión). Y en todo caso hay que tener en cuenta que el Protocolo nº 8 de la UE dice en su artículo 3 que “*ninguna disposición del acuerdo mencionado en el artículo 1 afectará al artículo 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*”, artículo que impide a los Estados miembros someter las controversias relativas a la interpretación y aplicación de los tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos. Lo que es una expresión institucional de la condición del Tribunal de Justicia como intérprete supremo²⁴. Esto puede llevar a pensar que la posibilidad de que los Estados miembros aceptaran una sentencia del TEDH, saltándose la autoridad del TJUE sería automáticamente nula.

Sin embargo, como explica Azpitarte se entiende que: “la reserva del artículo 344 quedaría incólume si el propio ordenamiento de la Unión dispusiese ya en cada procedimiento los mecanismos procesales necesarios para trasladar a la controversia concreta los efectos de la sentencia que dictamine el TEDH”²⁵. Además el objetivo del TEDH no sería averiguar si los tratados originarios se están interpretando y aplicando de la manera correcta si

²⁴ Azpitarte Sánchez, M. “Autonomía del ordenamiento de la Unión y derechos...”, *op. cit.*, p. 62.

²⁵ *Ibid.*, p. 62.



no que sería “garantizar en esa tarea el respeto del Derecho, fenómeno, de acuerdo con el artículo 19 TUE, cualitativamente distinto y que no está expresamente reservado al Tribunal de Justicia en el art. 344”²⁶.

Así pues, y teniendo en cuenta todo lo anterior, el Acuerdo de Adhesión tendrá que solventar, en resumen, estos problemas:

- Preservar las características específicas y propias de la Unión y del Derecho de la Unión.
- Asegurar que las competencias de la UE no se vean expandidas como resultado de la adhesión.
- Impedir que haya cambios en las obligaciones de los Estados miembros debido a la adhesión.
- Evitar que los individuos se vean dentro de una red de incertidumbre en la determinación de qué órgano es actualmente responsable de las violaciones alegadas.
- Solventar que el TJUE no esté dispuesto a que el TEDH realice un examen sobre el Derecho de la unión en tema de derechos fundamentales sin que lo haya hecho él primero.

Una vez comprendido el contexto en el que se encuentra la posible adhesión de la UE al CEDH, analizaremos los dos instrumentos jurídicos más relevantes sobre la adhesión: el Proyecto de Acuerdo de Adhesión y el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en respuesta a dicho Proyecto.

2. Pasos previos al Proyecto de Acuerdo de Adhesión

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, un trabajo concluido dos años antes y que contenía entre sus artículos gran parte del fallido proceso constitucional europeo. Este tratado, aparte de dar personalidad jurídica a la UE para poder firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario, crear la llamada “iniciativa ciudadana europea” o reforzar la capacidad de actuación de la Comisión Europea dentro y fuera de nuestras fronteras entre

²⁶ *Ibid.*, p. 62.

otras cosas; modificó el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. La modificación de este artículo supuso dos cambios importantes: a partir de entonces, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea pasó a tener el mismo valor jerárquico que los tratados fundacionales, el TUE y el TFUE, elevándola así a derecho originario (Art.6.1 TUE); y además, estableció el mandato de adhesión al CEDH, solventando así el vacío jurídico que lo imposibilitaba (art. 6.2 TUE) y que ya había quedado patente años atrás²⁷. Y todo esto sin renunciar a la protección de los derechos fundamentales establecida por el antiguo sistema pretoriano y las constituciones nacionales (Art. 6.3 TUE).

Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo pidió a la Comisión elaborar una propuesta de adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales con carácter de urgencia. En marzo, la Comisión presentó las directrices para la negociación y el 4 de junio de 2010, el Consejo Europeo daba el mandato a la Comisión de negociar en su nombre el proyecto de adhesión. Por su parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, otorgaba a su Comité Director de Derechos Humanos (CDDH) en mayo de 2010, un mandato *ad hoc* para elaborar conjuntamente con la Unión el proyecto jurídico necesario para la adhesión. El grupo de expertos del CDDH encargado de redactar el instrumento de adhesión, estaba formado por 14 personas, de las cuales siete eran de los Estados miembros de la Unión y las otras siete de Estados no-miembros de la UE. Tras un año y ocho reuniones de este grupo de trabajo mixto, se creó un primer borrador de proyecto de acuerdo de adhesión. El 13 de junio de 2012, el Comité de Ministros daba un nuevo mandato al CDDH para debatir y revisar dicho borrador.

Este nuevo grupo de trabajo estaba formado por 47 miembros (los Estados Parte del Consejo de Europa) más uno, que representaba a la Unión Europea. Este grupo de 47 + 1 alcanzaba en abril de 2013, un acuerdo final sobre los instrumentos que eran necesarios para la adhesión.

²⁷ En referencia al Dictamen 2/94 de 28 de Marzo de 1996 del Tribunal de Justicia Europeo sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio de Roma, EU:C:1996:140.

El denominado Proyecto de Acuerdo de Adhesión²⁸ está conformado por cinco instrumentos jurídicos diferentes, a saber:

- Proyecto de acuerdo relativo a la Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Apéndice I)
- Proyecto de declaración de la Unión Europea (Apéndice II);
- Proyecto de norma para añadir a las Normas del Comité de Ministros para la supervisión de la ejecución de las sentencias y los términos de los acuerdos amistosos en los casos en los que la UE es parte (Apéndice III),
- Proyecto de un memorándum de entendimiento entre la UE y X (Estado no miembro de la UE) (Apéndice IV);
- Proyecto de informe explicativo sobre el Acuerdo de Adhesión de la UE al CEDH (Apéndice V).

El 4 de julio de 2013, en virtud del artículo 218 apartado 11 del TFUE²⁹ la Comisión Europea solicitaba el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de este Proyecto con el Derecho de la Unión Europea.

A continuación se analizará el Proyecto de Acuerdo de Adhesión (Apéndice I) y el Proyecto de informe explicativo (Apéndice V) sobre el mismo, para acabar con una breve explicación de los tres instrumentos jurídicos restantes.

3. El preámbulo

Partiendo del artículo 59.2 CEDH que permite la adhesión de la Unión Europea al mismo, la declaración de intenciones del acuerdo se centra en

²⁸ Fifth negotiation meeting between the CDDH *ad hoc* negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final Report to the CDDH, 47+1 (2013) 008 rev2, Strasbourg, 10 June 2013. En adelante, *Final Report to the CDDH, 47+1 (2013) 008 rev2*.

²⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Art. 218.11: *Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados.*

cuatro párrafos clave en los que resume: el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en los que está fundada la UE; la coherencia que alcanzaría la Unión respecto a la protección de los derechos humanos si se produjera la adhesión; el derecho que tienen individuos, organizaciones no gubernamentales y grupos de individuos a presentar los actos, medidas u omisiones de la Unión Europea al control externo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y la necesidad de llegar a un común acuerdo de adhesión a la Convención debido a la especificidad que supone el ordenamiento jurídico de la Unión Europea como un no-Estado³⁰.

Se introduce aquí uno de los elementos clave en la adhesión que desarrolla una de las razones más importantes para que la Unión Europea, como institución, forme parte del sistema de la Convención: el derecho otorgado a particulares, organizaciones no gubernamentales y grupos de individuos, a presentar ante el TEDH casos sobre supuestas violaciones de los derechos protegidos en la Convención. Pretende así preservar la igualdad de derechos entre todos los individuos, los demandantes y las altas partes contratantes de la Convención.

Como se puede observar, las primeras palabras del acuerdo tienen como objetivo subrayar el compromiso que tiene la Unión con los Derechos Fundamentales, así como las características especiales a tener en cuenta respecto a que no es un Estado más sino una organización integradora formada por Estados.

4. Instrumentos a los que se adhiere y obligaciones de la Unión Europea. Artículos 1.1, 1.2 y 1.3

Las primeras dos líneas del primer artículo de este Proyecto están dedicadas a delimitar a qué se adhiere la Unión Europea según el texto jurídico. Como claramente se explica en el mismo, la UE se adherirá: a la

³⁰ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Preámbulo.

Convención, al Protocolo (Adicional) de la Convención y al Protocolo nº 6 de la Convención³¹. Hay que preguntarse por qué el mandato sólo recae sobre estos Protocolos y no sobre los demás. Para entenderlo es necesario hacer un breve repaso a dichos Protocolos.

El Protocolo Adicional (también conocido como Protocolo nº 1) añade seis artículos al Convenio, tres de ellos incluyen derechos nuevos (protección de la propiedad, derecho de educación y derecho a unas elecciones libres); el cuarto hace referencia a la aplicación territorial; el quinto a la relación que tiene con el texto del Convenio (al que se equipara y vincula totalmente) y el sexto es sobre la firma y ratificación del mismo. Este Protocolo fue creado muy poco después al texto de la Convención. De hecho, fue creado con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio lo que demuestra el interés que tenía el Consejo de Europa en incluir más derechos a la Convención con celeridad. Aunque los derechos establecidos en este Protocolo gozan de la misma protección que los establecidos en el texto del Convenio, al ser un Protocolo no tiene que ser firmado por todos los Estados. Sin embargo, este Protocolo ha sido ratificado por todos los Estados miembros del Consejo de Europa y por tanto también por todos los Estados miembros de la Unión, por lo que es lógico que la Unión se adhiera también a él directamente.

El Protocolo nº 6 está creado con un único objetivo: la abolición de la pena de muerte. Es natural entender que la Unión debía adherirse inmediatamente también a este Protocolo teniendo en cuenta la protección de los derechos humanos que corresponde a la organización. El derecho a la vida es un derecho humano básico que debe ser protegido a toda costa, algo que, por supuesto, defiende también la Unión Europea, y que además ya había sido plasmado previamente en el artículo 2, apartado 2 de su Carta de Derechos Fundamentales “*Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado*”³². Este Protocolo nº 6 cuenta además con una prohibición de reservas al mismo, lo que es totalmente coherente con el propósito en sí del texto.

³¹ *Ibid.*, Art. 1.1.

³² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Art. 2.2.

De todo ello se deduce que los redactores del Proyecto consideraran que la adhesión a estos dos Protocolos debía darse inmediata y conjuntamente con el texto completo del Convenio.

El artículo 1 apartado 2 del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, tiene por objeto determinar el alcance de la adhesión y las necesarias enmiendas al artículo 59 del Convenio. Partiendo de la redacción original del art. 59.2.: “la Unión Europea podrá adherirse al presente Convenio”³³, el Proyecto de Acuerdo añade dos subpárrafos a este apartado.

En el primero introduce que la Unión se adherirá a la Convención y también a sus protocolos. Al no especificar aquí el Protocolo adicional y el Protocolo nº 6, el legislador deja abierta la puerta para la adhesión a los demás Protocolos de la Convención. Además, describe en qué artículo de cada Protocolo se encuentra la base jurídica para ello³⁴. En el segundo subpárrafo se limita a señalar que el Acuerdo de Adhesión constituye una parte integral de la Convención, lo que aporta legitimidad y coherencia al Acuerdo. El subpárrafo 3 del artículo 1 del PAA establece que la Unión Europea queda obligada por el Convenio y sus Protocolos en relación con los actos, medidas u omisiones de sus instituciones, órganos, oficinas, agencias o personas que actúen en su nombre. Y añade que no se requerirá a la Unión para llevar a cabo un acto o a adoptar una medida sobre la cual no tenga competencia según su ordenamiento jurídico³⁵. Asimismo, y como explica el Proyecto de informe explicativo, están incluidos bajo el Derecho de la UE, los actos de uno o más Estados miembros o personas que actúen en su nombre implementando el Derecho de la UE, incluidas las decisiones llevadas a cabo bajo el mandato del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE³⁶.

El PAA quiere destacar también que, debido a que el TEDH tiene jurisdicción para resolver disputas entre individuos y las Altas Partes Contratantes, así como entre las propias Altas Partes Contratantes, interpretando por ello las provisiones de la Convención, las decisiones que el

³³ Convenio Europeo de Derechos Humanos Art. 59.2.

³⁴ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art.1.2.

³⁵ *Ibid.*, Art. 1.3.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 23.



Tribunal Europeo de Derechos Humanos tome en los casos en los que la UE sea parte, éstas vincularán a las instituciones de la Unión Europea, lo que incluye también al Tribunal de Justicia³⁷. Como hemos apuntado ya anteriormente, éste es uno de los puntos más sensibles del Proyecto de Acuerdo de Adhesión que será tratado en profundidad por el Dictamen 2/13 del que hablaremos más adelante.

5. Terminología

La particularidad de que la Unión no sea un Estado más, requiere una serie de modificaciones en la terminología del Convenio ya que el texto se refiere en todo momento a lo largo del mismo, a “Estado”, “leyes nacionales”, “autoridad nacional”, “país” o “seguridad nacional” entre otros términos. Esto lleva al artículo 1 del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, en sus párrafos 4, 5, 6, 7 y 8, a enmendar una serie de artículos del Convenio para adaptarlos a otros más adecuados e incluir a la UE en sus postulados. Estos párrafos no han tenido ninguna otra discusión más allá de la lógica formal y técnica que requerían.

6. Posibilidad de reservas

Según el artículo 2 del PAA, la Unión debería adherirse a la Convención de la forma más similar posible al resto de las Partes, por lo que las reservas, declaraciones y derogaciones que afectan a los Estados Parte también serán de aplicación para la UE. Así, se incluye en el Acuerdo la posibilidad de hacer reservas bajo el amparo del artículo 57 del Convenio³⁸. Estas reservas deberán ser congruentes con las reglas del derecho internacional y en ningún caso podrán ser a la totalidad (algo a lo que también se hace referencia en el artículo 11 del PAA). Sí hay que tener en cuenta, como hemos expresado más arriba

³⁷ *Ibid.*, párrafo 26.

³⁸ Convenio Europeo de Derechos humanos. Art. 57.1. *Todo Estado podrá formular, en el momento de la firma del presente Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo con esta disposición. Este artículo no autoriza las reservas de carácter general.*

que, en coherencia con el artículo 1.1 del Acuerdo, por el que la Unión Europea accede a la Convención, al Protocolo de la Convención y al Protocolo nº 6, la organización no podrá hacer reservas a este último, ya que así lo establece su artículo 4³⁹.

7. El mecanismo del codemandado

Cuando el Tratado de Lisboa incluía en su art.6.2 del TUE la adhesión de la UE al Convenio, se consideró necesario adjuntar un Protocolo explicando cómo debía llevarse a cabo dicha adhesión. Este Protocolo nº 8 del que ya hemos hablado más arriba incluye en su artículo 1 apartado b la siguiente redacción: *[el acuerdo relativo a la adhesión (...) estipulará que se preserven las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión, en particular por lo que se refiere a:] los mecanismos necesarios para garantizar que los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se pretenden correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso.* Para satisfacer dicho mandato, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión introduce un mecanismo nuevo, el del codemandado.

El mecanismo del codemandado es necesario para introducir la especificidad de la Unión Europea como un miembro no-Estado, cuya autonomía y sistema de derecho difiere del resto de Estados miembros. Es necesario tener en cuenta que una de las características más especiales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea es que las leyes y decisiones adoptadas por sus instituciones pueden ser implementadas por sus Estados miembros. Y a su vez, que las decisiones que se tomaron en los Tratados constitutivos de la UE y que fueron acordados por todos sus Estados miembros, pueden ser, y de hecho lo son, efectuadas por las instituciones, cuerpos, oficinas y agencias de la Unión. Este particular sistema podría llevar a la situación inaudita de que una acción legal es promulgada por una Alta Parte Contratante de la Convención e implementada por otra distinta.

³⁹ Protocolo nº 6 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 4: *No se aceptará ninguna reserva a las disposiciones del presente Protocolo en virtud del artículo 57 del Convenio.*



En palabras de Azpitarte “La figura procesal del *co-respondent* se diseña para solventar aquellos supuestos en los que la hipotética vulneración del Convenio se deduce de un acto donde la intervención del Estado miembro y de la Unión se imbrican con intensidad tal, que resulta oportuno incorporar al proceso a uno de esos dos entes que inicialmente no fue llamado por el demandante”⁴⁰.

Así pues, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión añade un párrafo al artículo 36 del CEDH: “*La Unión Europea o un Estado miembro de la UE podrán ser codemandados en el procedimiento por decisión del Tribunal en las circunstancias que establecidas en el Acuerdo de Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Un codemandado es una parte en el caso. La admisibilidad de la solicitud será evaluada sin tener en cuenta la participación de un codemandado en el procedimiento*”⁴¹.

Como se puede observar, el párrafo 4 añadido al artículo 36 CEDH, proporciona al codemandado el estatus de parte en el caso. Si el Tribunal observa una violación de la Convención, el codemandado estará legalmente vinculado por las obligaciones del art. 46 del Convenio⁴². El mecanismo del codemandado es por ello, no un privilegio procedimental de la UE y de sus Estados miembros, sino una forma de evitar lagunas en la participación, responsabilidad y ejecución del sistema de la Convención y, en definitiva, una forma de plasmar la especificidad del sistema de la Unión Europea. Esto corresponde al propósito mismo de la adhesión de la UE y sirve a la propia administración de justicia.

En cuanto a la posición de la parte demandante, el artículo establece que la admisibilidad de la solicitud será evaluada sin tener en cuenta la participación del codemandado en el procedimiento. Por tanto, esta disposición garantiza que una aplicación no será considerada inadmisibile, como resultado

⁴⁰ M. Azpitarte Sánchez, M. “Autonomía del ordenamiento de la Unión y derechos...”, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁴¹ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art. 3.1.b.

⁴² Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 46.1: *Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes.*

de la participación del codemandado, en particular con respecto al agotamiento de los recursos internos en el sentido del artículo 35, párrafo 1, del Convenio⁴³.

Teniendo en cuenta todo esto, la activación del mecanismo del codemandado se llevará a cabo en los siguientes casos:

- Cuando una demanda sea dirigida contra uno o más Estados miembros de la UE poniendo en cuestión la conformidad de los derechos establecidos en el Convenio o sus Protocolos con una disposición de la UE, incluidas decisiones tomadas bajo el amparo del TUE y del TFUE en la medida que la violación del Convenio sólo podría haber sido evitada incumpliendo el derecho de la Unión. En este caso, la Unión Europea podrá actuar como codemandada.
- Cuando una demanda sea dirigida contra la Unión Europea debido a que una norma de alguno de sus Tratados constitutivos (TUE, TFUE o instrumentos legales del mismo valor) sea puesta en cuestión por su incompatibilidad con los derechos establecidos en el sistema de la Convención, y cuyo cumplimiento sólo se salvaría vulnerando el Convenio. En este caso, uno o varios Estados miembros estarán en condiciones de ser parte a través del mecanismo del codemandado.
- Cuando una demanda sea dirigida contra la UE y un Estado miembro, el mecanismo podrá también aplicarse si la UE o el Estado no eran parte del acto o la omisión del acto, con respecto al demandante, pero en cambio, fue la parte que proporcionó la base legal para dicho acto u omisión. En este caso, el mecanismo del codemandado permitirá que la demanda no sea declarada inadmisibile con respecto a esa parte en base a la incompatibilidad *ratione personae*⁴⁴.
- Y finalmente, cuando una demanda sea dirigida contra la Unión Europea conjuntamente con uno o más Estados miembros, el estatus de los demandados puede cambiar a codemandado si se dan las condiciones

⁴³ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 35.1: *Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva.*

⁴⁴ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafo 43.

anteriores⁴⁵. Sin embargo, aunque el estatus de las partes cambie a “codemandado”, la nueva parte que se ha incluido como tal en el proceso no será responsable por el acto u omisión del cual se alega la violación, sino solamente por la base legal de tal acto u omisión.

Este instrumento jurídico puede ponerse en acción de dos formas: a petición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que invitaría a la Unión o al Estado miembro a convertirse en codemandado. O a solicitud de la Unión o de los Estados miembros que pedirían al Tribunal Europeo de Derechos Humanos convertirse en parte del proceso como codemandada. En este caso, el TEDH deberá evaluar en función de las razones expuestas por el peticionario, si es plausible que se den las condiciones antes explicadas. Este examen que debe realizar el TEDH para decidir si concurren las competencias necesarias para que se conviertan en codemandados puede traer ciertos problemas en la preservación de la autonomía de la Unión como veremos más adelante. Además quedaría pendiente decidir en base a qué la Unión o el Estado miembro solicitarían ser codemandados.

En ningún caso, una Alta Parte Contratante podrá ser obligada a convertirse en codemandada. Ya que ésta no estaba incluida en el escrito inicial de la demanda, y por lo tanto no se le podrá obligar a convertirse en codemandada⁴⁶.

La decisión del Tribunal de incluir a una Alta Parte Contratante en el caso como codemandado, puede incluir condiciones específicas (por ejemplo, la provisión de ayuda legal en orden de proteger el interés del demandante) si así lo considera necesario en el interés de la correcta administración de justicia⁴⁷.

Que la Unión Europea o los Estados miembros pasen a considerarse parte en el procedimiento y no meramente una intervención de terceros conllevará necesariamente la creación de una serie de mecanismos internos para el buen funcionamiento del caso y la colaboración entre ambas partes

⁴⁵ *Ibid.*, Art. 3.4.

⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 53.

⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 55.

codefensoras. Estos mecanismos deberán ser establecidos porque, según el apartado 7 del artículo 3 del Proyecto de Acuerdo, si la violación se establece, el demandado y el codemandado deberán responder conjuntamente por la violación, a menos que el Tribunal, en base a las razones dadas por el demandado y codemandado, y habiendo tenido en cuenta la visión del demandante, decida que sólo una de ellas sea considerada responsable. Éste es otro de los problemas que deberán solventarse en las Reglas Internas de la adhesión ya que la mayoría de las sentencias que pone el TEDH se resuelven con una indemnización pecuniaria por lo que habría que decidir si ambas partes deben participar económicamente en la ejecución de la sentencia, y en tal caso, en qué medida se debería repartir el gasto.

Por otro lado, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión deja en el aire ciertas cuestiones con respecto a la figura del codemandado. El jurista José Martín y Pérez de Nanclares resume estos puntos en cuatro “dudas jurídicas”. En primer lugar, la necesidad de establecer un procedimiento para que la Unión sea informada adecuadamente de los casos en los que pueda resultar pertinente su participación como codemandada. En segundo lugar, los criterios o requisitos que ejercerá el TEDH en el control sobre la plausibilidad de que la UE pueda convertirse en codemandada. Con respecto a esto hay que tener en cuenta la necesidad de preservar la autonomía del Derecho de la UE, por lo que el análisis del TEDH deberá ser de mínimos, limitándose a verificar qué puede verse afectado por el Derecho de la UE. En tercer lugar, el margen de acción de la Unión deberá decidir si responde afirmativamente o no a la invitación del TEDH para actuar como codemandada. Como el precepto habla de “posibilidad” y no de obligación, serán las futuras Reglas Internas de la Unión las que deberán concretar los criterios al respecto. Y finalmente, la partición de la responsabilidad en caso de condena, entre el demandado y el codemandado, algo que también hará falta tener en cuenta en la redacción de las Reglas Internas de la Unión⁴⁸. Sin embargo, Martín y Pérez de Nanclares no ve en estas dudas jurídicas un escollo insalvable para la aprobación del

⁴⁸ Martín y Pérez de Nanclares, J. “Cita con la ambición: El Tribunal de Justicia ante el Desafío de la adhesión de la Unión al CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 48 (2014), p. 385.

Proyecto de Acuerdo, creyendo que éstas podrán “ser resueltas bien por los principios generales ya existentes o bien por las Reglas Internas que se adopten por la Unión”⁴⁹.

Por otro lado, hay que recalcar que no se aplicará el mecanismo del codemandado en los casos en los que el demandante alegue diferentes violaciones hechas por la UE y por uno o más de sus Estados miembros separadamente⁵⁰.

No obstante, hay otra posibilidad de que la Unión o un Estado miembro actúen conjuntamente en un caso pero sin llegar a ser parte específica en el proceso, es decir, sin poner en práctica el mecanismo del codemandado. Tal acción podrá llevarse a cabo a través del art. 36.2 CEDH⁵¹ con la figura de la intervención de un tercero. En este caso también se cumpliría el requisito del apartado b, artículo 1 del Protocolo nº 8 del TUE sobre proporcionar “*los mecanismos necesarios para garantizar que los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso*”.

Hay dos diferencias básicas entre ambos mecanismos: como ya hemos explicado más arriba, el codemandado es parte activa del proceso por lo que se verá vinculado por la sentencia que determine el TEDH. Por su parte, en la intervención como tercero la Alta Parte Contratante no será parte del proceso ya que sólo podrá participar con el envío de comentarios escritos y con la posible participación en la audiencia ante el Tribunal, por lo que la sentencia no le vinculará en ningún caso⁵².

En definitiva, la Unión Europea podrá participar a través de este mecanismo de intervención de terceros cuando los criterios del mecanismo del codemandado no se cumplan. Podrá darse el caso de una demanda dirigida contra un Estado parte asociado al ordenamiento jurídico europeo a través de

⁴⁹ Martín y Pérez de Nanclares, J. “Cita con la ambición: El Tribunal...”, *op. cit.*, p.386.

⁵⁰ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafo 44.

⁵¹ Convenio Europeo de Derechos Humanos Art. 36.2. *En interés de una buena administración de justicia, el Presidente del Tribunal podrá invitar a cualquier Alta Parte Contratante que no sea parte en el asunto o a cualquier persona interesada distinta del demandante, a que presente observaciones por escrito o a participar en la vista.*

⁵² Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafos 45-46.



un acuerdo internacional distinto (Schengen, Acuerdos de Dublín), concerniente a obligaciones derivadas de tales acuerdos. En casos de este tipo, la intervención de un tercero sería el único camino para la UE de participar en el procedimiento.

8. El pronunciamiento previo del Tribunal de Justicia

El artículo 35.1 del CEDH establece el requisito previo del agotamiento de los recursos internos: *Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva*⁵³. Por ello, recurrir primero a los jueces y tribunales nacionales es un requisito *sine qua non* para poder acudir al TEDH. En ese proceso además, si los jueces nacionales tienen dudas sobre la compatibilidad de un precepto del Derecho nacional con uno del Derecho de la Unión, se encuentran en la obligación de tener que elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE para que éste se pronuncie sobre la compatibilidad o no de dicho precepto. Esta cuestión prejudicial es un mecanismo establecido por el ordenamiento europeo para esclarecer dudas respecto del Derecho de la Unión en la aplicación que de él hacen los tribunales nacionales. El juez nacional puede preguntar al Tribunal de Justicia, y el individuo puede a su vez sugerir al juez que lo haga pero no exigírselo, aunque el tribunal tendrá la obligación de hacerlo si el caso se encuentra ante la última instancia.

Teniendo en cuenta este procedimiento, podría darse la situación de que al TEDH llegara un caso, ya sea por una demanda contra la Unión, contra un Estado miembro o contra ambos, en el que se examinara la conformidad de un acto del Derecho de la Unión con los derechos protegidos en el Convenio sin que antes se hubiera elevado ninguna cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo. Es más, esta cuestión prejudicial podría haber sido solicitada en

⁵³ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 35.1.

el procedimiento nacional por las partes y haberse negado el órgano jurisdiccional nacional a plantearla⁵⁴.

Por tanto, en estos casos deviene la duda de si el control externo del TEDH debe efectuarse antes de que el TJUE se haya pronunciado sobre ese tema, teniendo en cuenta la necesidad de respetar la autonomía de la Unión y la interpretación suprema del TJUE respecto al derecho de la misma. Esta preocupación era expresada por el Tribunal en un documento de reflexión sobre varios aspectos de la adhesión que se publicó el 5 de mayo de 2010⁵⁵ y que fue ratificada con posterioridad por una declaración conjunta de los presidentes de los dos Tribunales Europeos el 24 de enero de 2011⁵⁶. En esta declaración, se explicaba que para que el principio de subsidiariedad pudiera ser respetado, sería necesario crear un procedimiento que asegurara que el TJUE pudiera llevar a cabo una revisión interna, antes de que se llevara a cabo un examen externo por parte de la Convención. Y que este procedimiento debería tener en cuenta las características del examen judicial que son específicas de ambos Tribunales⁵⁷.

De ahí que, para cumplir con este mandato, en el Proyecto de Acuerdo de Adhesión se prevea una solución al respecto: la intervención previa del Tribunal de Justicia.

Según se explica en el Proyecto de informe explicativo, en los casos en los que la UE pueda llegar a convertirse en codemandada a partir de demandas de individuales sobre actos u omisiones de los Estados miembros de la UE, se considera deseable que un procedimiento interno de la Unión se ponga en juego para asegurar que el TJUE tiene la oportunidad de evaluar la compatibilidad de los derechos concretos definidos en la Convención o en los Protocolos que hayan sido firmados por la UE, con la provisión del Derecho de

⁵⁴ Martín y Pérez de Nanclares, J. “La adhesión de la Unión Europea...”, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁵ 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, Luxemburgo, 5 de mayo de 2010.

⁵⁶ Irurzun Montoro, F. “La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: una crónica inacabada”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 45 (2013), p. 14.

⁵⁷ *Joint communication from Presidents Costa and Skouris*. Estrasburgo y Luxemburgo, 24 de enero de 2011. Disponible en: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf

la Unión que ha sido el objeto de la participación de la UE como codemandada. Esta evaluación de compatibilidad con la Convención se llevará a cabo sobre la validez de una provisión legal contenida en los actos de las instituciones, los órganos, oficinas o agencias de la UE, o en la interpretación de una provisión del TUE o del TFUE, o sobre cualquier provisión que tenga el mismo valor legal que estos instrumentos. Además, deberá tener lugar antes de que el Tribunal de Derechos Humanos decida sobre la demanda.

Aunque es de esperar que esta situación se dé en raras ocasiones, es importante prever una solución, y así lo dispusieron los Presidentes de los dos Tribunales Europeos, Jean-Paul Costa y Vassilios Skouris, en el comunicado conjunto al que se ha hecho referencia anteriormente⁵⁸, quienes hicieron hincapié en la necesidad de crear un procedimiento como éste.

Como se puede observar, este procedimiento inspirado en el principio de subsidiariedad, sólo aplica en casos en los que la UE tiene el estatus de codemandada.

Debe entenderse además, que las partes implicadas en el caso (incluido el demandante) tendrán la oportunidad de hacer observaciones en el procedimiento ante el TJUE. Y por supuesto, el TJUE no hará evaluación alguna sobre el acto u omisión objeto de la queja presentada por el demandante, si no de la base legal de la UE para ello.

En resumen, la intervención previa del TJUE supone la concesión de un plazo para dar tiempo suficiente al Tribunal de Luxemburgo para que éste examine la compatibilidad de la disposición del Derecho de la Unión a colación en cada asunto, con los derechos reconocidos en la Convención. Así queda reflejado en el apartado 6 del artículo 3 del PAA: “en los procedimientos en los que la UE sea codemandada, si el TJUE no ha evaluado aún la compatibilidad con los derechos al respecto definidos en la Convención (...) se le permitirá suficiente tiempo al TJUE para hacer tal evaluación y a partir de ahí a las partes para hacer observaciones al Tribunal”. Este plazo, además, debe ser llevado a cabo de la manera más rápida posible: “La UE asegurará que tal

⁵⁸ *Ibid.*

evaluación será hecha de manera rápida para que el procedimiento ante el TEDH no sea indebidamente retrasado”⁵⁹.

Añade a esto Irurzun Montoro que este artículo “supone un procedimiento sin plazos preestablecidos en el texto convencional y con una amplia indefinición para garantizar su flexibilidad”⁶⁰. Lo que puede ser positivo porque supone un gran margen para llevarlo a cabo, pero a su vez negativo, ya que como es sabido, muchas veces en derecho, la indefinición y la flexibilidad pueden dar lugar a la indefensión y al alargamiento excesivo de los plazos.

Martín y Pérez de Nanclares señala que este procedimiento podría plantear dificultades a los dos Tribunales: por una parte al TEDH en relación con el agotamiento de los recursos internos; y por otra parte al TJUE, en relación con su titularidad como intérprete máximo del ordenamiento jurídico de la Unión⁶¹. De todas formas, el jurista no ve que sea un problema insalvable ya que considera que serán muy pocos los casos que se den en esta circunstancia ya que el mecanismo de la cuestión prejudicial debería llevar al TJUE a pronunciarse al respeto *ex artículo 267 TFUE*⁶².

Resuelto esto, lo importante y probablemente más difícil, va a ser conseguir que ese pronunciamiento del Tribunal se consiga realizar con la celeridad necesaria que pide el Proyecto de Acuerdo. No obstante, como expone Martín y Pérez de Nanclares: “la experiencia de las cuestiones prejudiciales que ya en la actualidad tiene que tramitar de forma abreviada el TJUE en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, permite sostener que es perfectamente posible resolver en la práctica tales incidentes procesales en un plazo de tiempo muy razonable de entre tres y seis meses”⁶³. Por lo que se espera que el TJUE actúe como mínimo con esa misma celeridad si se da la situación.

Por otro lado, el PAA no tiene en cuenta otro dilema, referido a los casos en los que el Estado demandado no sea miembro de la Unión pero la demanda

⁵⁹ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art. 3.6.

⁶⁰ Irurzun Montoro, F. “La adhesión de la Unión Europea al Convenio...”, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁶¹ Martín y Pérez de Nanclares, J. “Cita con la ambición: El Tribunal...”, *op. cit.*, p. 386.

⁶² *Ibid.*, p. 386.

⁶³ *Ibid.*, p. 387.



se dirija contra él por un acuerdo que tiene firmado con la Unión. En ese caso, ¿sería también necesario el pronunciamiento previo de la UE? Es probable que sí.

La incorporación de la Unión como codemandada y el establecimiento del pronunciamiento previo del Tribunal se traducen en la importancia que da la UE a la defensa de los derechos fundamentales establecidos en su ordenamiento, pues aquéllos sólo entrarían en juego ante una posible infracción de los derechos y libertades del Convenio, que sólo podría arreglarse con el incumplimiento del derecho de la Unión. Por tanto, “¿en qué consiste entonces la responsabilidad de un Estado miembro? Todo apunta a que se trataría de una suerte de omisión por no haber instado en su momento el control de legalidad o, sobre todo, por no hacer plantado el juez nacional la debida cuestión prejudicial”⁶⁴.

9. Artículo 5. Interpretación artículos 35 a 55 CEDH

Estos dos artículos han tenido que ser reinterpretados por el Acuerdo de Adhesión con el objetivo de que no supusieran una violación respecto de la especificidad del Derecho de la Unión. De esta forma, los procedimientos ante el TJUE no deben ser entendidos ni como un procedimiento de arreglo o examen internacional (art. 35.2.b.⁶⁵) ni como una solución de controversias entre los Estados miembros de la UE (art. 55⁶⁶). Este artículo que pretendía solventar de una manera simple el choque de la interpretación literal de estos artículos con las disposiciones del Derecho de la Unión, no ha causado el efecto deseado en el TJUE como veremos más adelante.

⁶⁴ Azpotarte Sánchez, M. “Autonomía del ordenamiento de la Unión y derechos...”, *op. cit.*, p. 68.

⁶⁵ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 35.2.b: “*El Tribunal no admitirá ninguna demanda individual entablada en aplicación del artículo 34 cuando: (...) b) sea esencialmente la misma que una demanda examinada anteriormente por el Tribunal o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de acuerdo, y no contenga hechos nuevos*”.

⁶⁶ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 55: “*Las Altas Partes Contratantes renuncian recíprocamente, salvo compromiso especial, a prevalerse de los tratados, convenios o declaraciones que existan entre ellas, a fin de someter, por vía de demanda, una diferencia surgida de la interpretación o de la aplicación del presente Convenio a un procedimiento de solución distinto de los previstos en el presente Convenio*”.

10. Participación de la Unión Europea en el Consejo de Europa, aspectos institucionales

La Convención confiere a sus “Altas Partes Contratantes” una serie de funciones dentro del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Por lo tanto, si la Unión se adhiriera a la Convención, adquiriría también estas responsabilidades. Las funciones a las que se refiere podemos dividir las en 4 grupos: participación de la UE en el Comité de Ministros, derecho de voto en las decisiones que tengan relación con el Convenio, participación en la elección de jueces del TEDH y aportación económica de la UE al Consejo de Europa. Analicemos cada apartado más detenidamente.

A. Participación de la Unión Europea en las reuniones del Comité de Ministros

Este es un tema interesante aunque más de tipo político y formal. Y es que aunque la Unión Europea no pasaría a ser miembro del Consejo de Europa, hay ciertas decisiones que se toman en el máximo órgano de decisión de la organización que tienen que ver con el sistema de la Convención y que por tanto sí afectarían a la Unión Europea. Éstas se centran en los artículos 39 (sobre acuerdos amistosos), 46 (sobre la fuerza obligatoria de la ejecución de las sentencias), 47 (sobre las opiniones consultivas), 26.2 (sobre la posibilidad de reducir el número de jueces de las Cámaras) y 54 (sobre los poderes del Comité de Ministros)⁶⁷.

Con el objetivo de organizar cómo sería la participación de la UE en este órgano de decisión, el Acuerdo de Adhesión en su artículo 7.2, autoriza a la UE a participar en el Comité de Ministros con derecho de voto cuando éste tome decisiones específicas sobre el Convenio⁶⁸, es decir, sólo en estas cuestiones. Y también la autoriza a intervenir (como no podría ser de otra forma), antes de adoptar cualquier instrumento o texto relacionado con la Convención o

⁶⁷ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafo 78.

⁶⁸ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art. 7.2.



cualquiera de sus protocolos de los que la UE sea parte⁶⁹. Además incluye un nuevo primer párrafo al artículo 54 del CEDH en el que expone que “los Protocolos a esta Convención serán adoptados por el Comité de Ministros”⁷⁰. De esta forma el Proyecto de Acuerdo se asegura de dejar intervenir y participar a la UE en aquellas esferas de toma de decisiones que afecten al sistema de la Convención.

B. El derecho de voto

Según dispone el artículo 7 del PAA, el derecho a voto por parte de la UE o sus Estados miembros no perjudicará la efectiva actuación del Comité de Ministros en su supervisión de las funciones bajo los artículos 39 y 46 de la Convención⁷¹, esto es, cuando éste ejecute sentencias y en la consecución de acuerdos amistosos. Como se puede imaginar, un rápido cálculo sacaba a relucir la necesidad de controlar el voto entre los Estados: los Estados miembros de la UE son 28 por lo que serían 28 votos más el voto de la UE, 29 votos en total; los Estados no miembros de la Unión que forman parte del Consejo de Europa son 19 (claramente una minoría), lo que conllevaría a dos bloques en los que, si se enfrentaran los comunitarios y los no comunitarios, los Estados de la Unión podrían salir ganando sin problema en todos los casos. Esto supondría una gran desventaja para los Estados no miembros de la Unión. Además, la UE se encontraba con el dilema de que sus Estados miembros votaran de forma diferente a lo que la UE dijera, lo que acabaría con la coherencia que se pretende conseguir con la adhesión y con la coherencia básica entre Estados que se encuentran dentro de un mismo ordenamiento jurídico supranacional y que se deben al principio de cooperación leal.

Para solucionar estas posibles trabas, el PAA añade el apartado 4 al artículo 7, a través del cual, si el Comité de Ministros está supervisando el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la UE por sí sola, o a la Unión y a uno o más de sus Estados miembros conjuntamente, éstos deberán votar lo

⁶⁹ *Ibid.*, Art. 7. 3.

⁷⁰ *Ibid.*, Art. 7. 1.

⁷¹ *Ibid.*, Art.7.4.

mismo que vote la Unión, expresando una opinión colectiva, según deriva de los Tratados de la Unión. Por el contrario, si el Comité de Ministros está supervisando el cumplimiento de las obligaciones de una Alta Parte Contratante que no sea la UE, los Estados miembros de la Unión podrán expresar su opinión y ejercer su derecho al voto de forma libre, pues así lo permiten los Tratados de la UE.

C. Elección de jueces

El artículo 22 del CEDH establece que *Los jueces [del TEDH] serán elegidos por la Asamblea Parlamentaria a título de cada Alta Parte Contratante, por mayoría de votos emitidos, de una lista de tres candidatos presentada por esa Alta Parte Contratante.* Se acuerda, por ello, que una delegación del Parlamento Europeo deberá ser autorizada para participar, con derecho de voto en las sesiones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa cuando ésta ejerza sus funciones respecto a la elección de los jueces del art. 22 CEDH. El juez elegido por la Unión Europea para ocupar dicho cargo, participará de forma igualitaria al resto de jueces elegidos por las Altas Partes Contratantes en el trabajo del Tribunal y tendrá el mismo estatus y las mismas responsabilidades que ellos.

Se desprende también del artículo 6 del PAA, que el Parlamento Europeo deberá poder participar con el mismo número de representantes como los Estados autorizados con el mayor número de representantes. El Proyecto de Adhesión deja en manos de las Reglas Internas de la UE definir cómo se llevará a cabo la selección de la lista de candidatos que la Unión Europea puede enviar a la Asamblea Parlamentaria⁷². Una cuestión que, como ya ha sido expresado más arriba en otro tema, está aún por determinar.

D. Participación de la Unión Europea en el presupuesto del Consejo de Europa

⁷² *Ibid.*, párrafo 76.

Los gastos del funcionamiento del TEDH corren a cargo del Consejo de Europa⁷³, cuyo presupuesto se nutre casi exclusivamente de las contribuciones que hacen sus Estados miembros. Sin embargo es un presupuesto ajustado. La adhesión de la Unión Europea a la Convención supondría, a parte de las cuestiones políticas y del prestigio que daría al Consejo de Europa, un aumento considerable de su presupuesto, lo que está suponiendo el mayor argumento a favor en Estrasburgo para dar una respuesta afirmativa a la adhesión. El Proyecto de Acuerdo incluye dicha aportación en su artículo 8, por el cual la UE (independientemente de las contribuciones hechas por las otras Altas Partes Contratantes) pagará una contribución anual dedicada al gasto relacionado con el funcionamiento de la Convención que, exactamente, deberá consistir en una cantidad igual al 34% de la mayor cantidad contribuida en el año previo por cualquier Estado al presupuesto ordinario del Consejo de Europa⁷⁴.

Es necesario recalcar, que el presupuesto del Tribunal de Derechos Humanos y de las otras entidades envueltas en el funcionamiento del sistema de la Convención, son parte del Presupuesto Ordinario del Consejo de Europa. Sin embargo, como la Unión Europea no pasará a ser un miembro del Consejo de Europa como tal, sino que se adherirá a la Convención, las contribuciones de la UE serán sólo y exclusivamente dedicadas a la financiación del sistema de la Convención por lo que tendrán que afectarse a un presupuesto subsidiario⁷⁵. El desembolso hecho por la Unión se destinará directamente a gastos relacionados únicamente con la Convención como pueden ser por ejemplo: el gasto del Tribunal de Derechos Humanos en los procesos de supervisión de ejecución de decisiones y sentencias, la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros o gastos administrativos relativos al sistema de la Convención⁷⁶.

11. Otros acuerdos

⁷³ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 50.

⁷⁴ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art. 8.1.

⁷⁵ *Ibid.*, párrafo 93.

⁷⁶ *Ibid.*, párrafo 95.



Hay una serie de acuerdos y convenios del Consejo de Europa que están estrictamente ligados al sistema de la Convención. Por esta razón, es necesario que la UE respete dichos instrumentos. El problema está en la inclusión de la UE como Parte de esos tratados, que traería consigo un proceso difícil y farragoso. Por ello, el acuerdo prevé una argucia jurídica: impone la obligación a la UE, como Parte Contratante de la Convención, de respetar las provisiones de esos instrumentos⁷⁷. Asimismo obliga a las otras Partes Contratantes a tratar a la UE como si fuera parte de esos instrumentos⁷⁸. Principalmente hace referencia al Acuerdo Europeo relativo a las Personas Participantes en los Procedimientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y al Protocolo Sexto del Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunities del Consejo de Europa⁷⁹. Consigue así vincular a ambas partes sin tener que comenzar un complicado proyecto de integración en los Tratados que no tendría sencilla solución.

En consonancia con esto, la Unión Europea será consultada antes de que se haga cualquier acuerdo o protocolo referido a lo señalado en el art. 9.1. del Proyecto de Adhesión. Además, con respecto a estos acuerdos, se establece que el Secretario General del Consejo de Europa notificará a la Unión cualquier firma, depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión; cualquier entrada en vigor y cualquier acto, notificación o comunicación relativa a esos acuerdos y protocolos⁸⁰.

12. Firma, entrada en vigor, reservas y notificación

Los últimos artículos del Proyecto de Adhesión no son muy distintos a las cláusulas finales que pueden encontrarse en otros tratados internacionales.

Se enmienda el artículo sobre la firma y entrada en vigor para que se abra a la firma únicamente de las Altas Partes Contratantes y de la Unión Europea⁸¹ y se establece también que en el futuro, cuando un Estado quiera

⁷⁷ *Ibid.*, Art. 9.1.

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 9.2.

⁷⁹ *Ibid.*, párrafo 100.

⁸⁰ *Ibid.*, Art. 9.4.

⁸¹ *Ibid.*, Art. 10.



adherirse al Consejo de Europa, deberá manifestar su aceptación a las provisiones de dicho Acuerdo⁸² (cerrando la puerta a alguna futura discusión sobre el acuerdo de adhesión a posibles nuevos Estados miembros del Consejo de Europa).

En cuanto a las reservas, el artículo 11 explica que las reservas al Acuerdo en sí no serán permitidas, sin perjuicio de la posibilidad de que la Unión haga alguna reserva a la Convención como así lo permite el artículo 2 PAA.

Finalmente, el artículo 12 PAA incluye la cláusula común de notificación que puede encontrarse en otros tratados previstos dentro del Consejo de Europa, a partir del cual el Secretario General de la Organización, notificará a la Unión Europea (he aquí una de las enmienda técnicas a las que nos referíamos anteriormente) y a los Estados miembros los posteriores momentos de firma, reservas, depósito, entrada en vigor y cualquier otro acto, notificación o comunicación relativa al Acuerdo.

13. Apéndices II, III, IV

Como ya hemos comentado, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión está formado por cinco instrumentos jurídicos, dos de ellos ya han sido tratados anteriormente. Los otros instrumentos, hacen referencia a tres apéndices que son incluidos en el Proyecto de manera separada pero que por su importancia, deben ser aprobados a la vez que los artículos anteriores.

El Apéndice II, es un Proyecto de declaración de la Unión Europea por el cual la UE se compromete a convertirse en parte codemandada cuando sea necesario, ya sea en base a una solicitud suya o tras una invitación del Tribunal a tal efecto. Y a permitir que los Estados del CEDH no miembros de la UE, puedan presentar declaraciones y observaciones al TJUE cuando se esté evaluando la compatibilidad de la Convención con algún artículo del Derecho europeo. Gracias a esta declaración, la Unión Europea acepta tomar parte en el mecanismo del codemandado que se ha creado para adaptar el sistema *sui*

⁸² *Ibid.*, párrafo 103.

generis de la Unión, y además da muestra de buena voluntad aceptando que otros Estados no miembros envíen comentarios sobre el tema en cuestión. Con este apéndice la UE se vincula a actuar de buena fe y a no rechazar el mecanismo del codemandado, sin restar importancia a los Estados no miembros relacionados con el caso.

El Apéndice III sirve para añadir una regla más a las Normas del Comité de Ministros. Esta nueva norma pasaría a ser la número 18 y en ella se establecen nuevas directrices de votación respecto a la ejecución de sentencias y a la adopción de acuerdos amistosos. Como deberá hacerse con las reglas internas en la Unión, el Comité de Ministros tiene que organizar sus procedimientos internos, ya que la inclusión de la Unión Europea en la toma de decisiones de ciertos puntos respecto del CEDH supondrá un cambio necesario en las mayorías y minorías de las votaciones sobre la ejecución de sentencias y los acuerdos amistosos.

Finalmente, el Apéndice IV tiene como objetivo regular la posible intervención de la Unión Europea en virtud del artículo 36 CEDH en un caso dirigido contra un Estado no miembro de la UE, cuando dicho caso esté relacionado con una supuesta violación de la Convención que ponga en cuestión una disposición del Derecho de la UE, la cual, en virtud de un acuerdo internacional concluido con la Unión, el Estado no miembro está obligado a aplicar. Además, este proyecto de entendimiento establece que cuando el TEDH, en una sentencia contra un Estado no miembro de la UE, haya establecido una violación poniendo en cuestión una decisión de la naturaleza a la que se refiere el párrafo anterior, la UE examinará con dicho Estado qué medidas son requeridas por la UE según dicha sentencia. Y para ello se usarán los procedimientos previstos en el acuerdo internacional que corresponda.

III. EL DICTAMEN 2/13

1. La situación previa a la publicación del Dictamen

Llegados a este punto, y habiendo conocido las razones, la importancia, y los obstáculos de adhesión, así como el propio Proyecto de Acuerdo de



Adhesión realizado por el grupo mixto a tal fin, nos encontramos con una serie de cuestiones que hay que conocer a la luz de la publicación del Dictamen 2/13 por parte del Tribunal de Luxemburgo. La pregunta que formalmente le hizo la Comisión de la Unión Europea al TJUE para solicitar su dictamen en virtud del artículo 218 apartado 11 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸³ fue: *¿Es compatible con los Tratados 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 firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 en lo sucesivo, “CEDH”?*⁸⁴.

El Tribunal tendrá que tener en cuenta, a la hora de examinar el Proyecto con respecto a los tratados constitutivos de la Unión las siguientes cuestiones:

- La preocupación en torno a la adecuada garantía de la autonomía del Derecho de la Unión.
- La exigencia de preservar las características específicas de la Unión.
- La viabilidad de un posible “triángulo judicial europeo” en materia de derechos humanos.
- La falta de unas Reglas Internas para la culminación práctica de los procedimientos dentro del ordenamiento de la Unión.

En cuanto a la viabilidad del que se ha llamado triángulo judicial europeo, la cuestión sería entender la relación entre los distintos organismos. Por un lado el TJUE, encargado del Derecho de la Unión, por otro lado el TEDH, cuyo objetivo es la salvaguarda de los derechos fundamentales establecidos en el Convenio, y conjuntamente, los tribunales constitucionales, garantes de la norma suprema de cada país. Por lo tanto, el concepto de esta relación no debería ser entendido desde el punto de vista de una jerarquía entre ellos, sino más bien desde la especialización de la que cada uno goza.

⁸³ Artículo 218.11 TFUE: *Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados.*

⁸⁴ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454.

Por ello, considero, no debería entender el TJUE que va a sufrir un control externo por parte de un órgano superior en la pirámide normativa si no, por uno especializado en una materia, los derechos humanos.

En definitiva, como dice Martín y Pérez de Nanclares: “el TJUE está llamado a dictar, con altura de miras, una resolución de trascendencia constitucional susceptible de incluir de manera relevante en el devenir del proceso de integración europea y, en este caso, también en las relaciones con el sofisticado sistema de protección internacional de derechos humanos construido en el marco del Consejo de Europa. El Tribunal de Justicia debe responder al desafío con una construcción argumental basada obviamente en el Derecho, pero a sabiendas de la enorme repercusión que cobrará la opción por una y otra de las posibles interpretaciones. Tiene, a la postre, una oportunidad de oro para contribuir a la convergencia entre las dos organizaciones internacionales construidas en el continente europeo tras la II Guerra Mundial”⁸⁵.

En conclusión, la decisión del Tribunal de Justicia, si es positiva en cuanto a la compatibilidad del Proyecto y el Derecho de la Unión, podría suponer llevar a cabo una mejora en la protección de derechos humanos dentro del continente europeo, y supondría un gran paso en el diálogo judicial entre los dos Tribunales europeos y los tribunales nacionales dentro de esa pirámide de protección de derechos y libertades.

Examinemos a continuación, cuál es la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. La respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Introducción

El 18 de diciembre de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea publicaba su Dictamen 2/13 en el que se pronunciaba sobre la compatibilidad del Proyecto de Acuerdo de Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades

⁸⁵ Martín y Pérez de Nanclares, J. “Cita con la ambición: El Tribunal...”, *op. cit.*, pp. 398-399.

Fundamentales. Para sorpresa de muchos, el Tribunal plasmaba un no a dicho Proyecto declarándolo incompatible con el art. 6.2 TUE y el Protocolo nº 8 sobre el mismo. El Dictamen, elaborado por el Pleno del Tribunal, consta de las siguientes partes:

- I. La solicitud del dictamen: en el que se explica cuál es la pregunta solicitada y cuál es el Proyecto a examinar.
- II. El marco institucional y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Hace aquí una síntesis de la contextualización sobre el Consejo de Europea, la Convención y el TEDH.
- III. Las relaciones entre la Unión y el CEDH.
- IV. El proceso de adhesión. Sobre las fases llevadas a cabo hasta ahora en el proceso de adhesión.
- V. El Proyecto de adhesión. Hace un breve análisis sobre dicho instrumento jurídico.
- VI. Las apreciaciones formuladas por la Comisión en su solicitud de dictamen. Al ser la Comisión la que ha pedido la revisión de la compatibilidad, este órgano hace un análisis sobre la admisibilidad y el fondo que queda recogido en este apartado del Dictamen.
- VII. Resumen de las principales observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia. Se expresa aquí sobre la admisibilidad de la solicitud y sobre el fondo.
- VIII. Apreciación del Tribunal de Justicia. A lo largo del cual, el Tribunal lleva a cabo el estudio sobre la compatibilidad entre el Proyecto de Acuerdo y el Derecho de la Unión.

En las líneas sucesivas, vamos a hacer un análisis sobre la apreciación que hace el Tribunal de Justicia, entendiendo que los puntos anteriores ya han sido tratados en este documento o que no requieren de más atención que la ya enunciada, considerando que es de mayor importancia la respuesta del Tribunal.

La apreciación que hace el TJUE de la compatibilidad se divide en cinco apartados: Sobre las características específicas y la autonomía de la Unión; Sobre el artículo 344 TFUE; Sobre el mecanismo del codemandado; Sobre el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia; Sobre las características específicas del Derecho de la Unión por lo que respecta al control jurisdiccional en materia de Política Exterior de Seguridad Común.

Antes de comenzar a analizar cada apartado conviene esbozar la problemática con la que se encuentra ahora el proceso de adhesión.

En primer lugar, el varapalo sufrido por los negociadores, que han visto como un complejo proceso de varios años ha quedado fuertemente dañado por la respuesta del Tribunal. En segundo lugar, que la protección de los Derechos fundamentales en la Unión Europea no parece que vaya a alcanzar una estabilidad y una protección mayor como cabía esperar de dicha adhesión, al menos en los próximos años. Y tercero, que el diálogo judicial en los tres niveles de protección de los derechos humanos del continente europeo (TEDH, TJUE y tribunales nacionales) no ha podido completarse con satisfacción, lo que se traduce en un nivel menor de protección y en cierta inseguridad jurídica, sobre todo para los individuos de la Unión Europea que van a tener que esperar para ver una protección completa de sus derechos. Sin olvidar que aún quedan por redactarse las Reglas Internas de la Unión.

A esto ha de añadirse la aprobación del Protocolo nº 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, poco después de la aprobación del PAA y algo antes de la publicación del Dictamen. Lo que ha supuesto que el primero no haya podido pronunciarse sobre el mismo, pero sí el segundo que (como ya veremos más adelante) encuentra incompatibles ciertos puntos del Protocolo con el Derecho de la Unión. El Protocolo nº 16, abierto a la firma desde el 2 de octubre de 2013, ya ha conseguido la firma de 14 Estados, sin embargo, hasta que no consiga las 10 ratificaciones necesarias, no entrará en vigor. El Protocolo nº 16 permite que los Estados Parte, puedan elevar preguntas al

Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la interpretación o aplicación de los derechos y libertades contenidos en el sistema de la Convención⁸⁶.

Este procedimiento, que recuerda a las cuestiones prejudiciales que pueden elevar los tribunales nacionales al TJUE, es el que se ha visto criticado por el Tribunal como una inclusión en sus propias competencias.

La elaboración del Dictamen ha conllevado la actuación previa de la Abogada General Julianne Kokott que, en el ejercicio propio de sus funciones, ha realizado un análisis primario del Proyecto de Acuerdo de Adhesión, como así se prevé en los tratados constitutivos⁸⁷. Analicemos ahora la respuesta del Tribunal que, como iremos comprobando conforme avancemos en las siguientes líneas, difiere en muchas ocasiones del estudio y las conclusiones a las que ha llegado la Abogada General.

3. Análisis del Dictamen 2/13

A. Sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con el Derecho primario de la Unión

El Tribunal expone, en el enunciado de este apartado, lo que va a examinar. Considera que hay que verificar si el acuerdo previsto puede afectar a las características específicas del Derecho de la Unión, a la autonomía de ese Derecho en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales y, además, examinar si los mecanismos institucionales y procedimentales previstos por dicho acuerdo garantizan el respeto de los requisitos a que los Tratados supeditaron la adhesión de la Unión al CEDH⁸⁸.

En estos puntos preliminares el Tribunal afirma y reitera que la Unión Europea no es un Estado y que por ello, el sistema de la Unión es *sui generis*, lo que habrá que ser tenido en cuenta. Asimismo, el TJUE afirma la importancia

⁸⁶ Protocolo nº 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 2 de Octubre de 2013. Art. 1.

⁸⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Art. 252. 2: *La función del abogado general consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención.*

⁸⁸ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 178.



de asegurar la primacía y el efecto directo del Derecho de la Unión, refiriéndose también al objetivo de la UE de una “unión cada vez más estrecha”⁸⁹.

B. Sobre las características específicas y la autonomía de la Unión

En este apartado, el Tribunal de Justicia trata varios temas que encuentra discordantes con las características específicas y la autonomía de la Unión, para finalmente declarar que según estos apartados, la adhesión, “tal como está prevista en el Proyecto de Acuerdo puede afectar a las características específicas del Derecho de la Unión y a su autonomía”. Veamos cada apartado uno por uno:

- a) Relación entre el art. 53 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) y el art. 53 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)

Aunque los derechos humanos reconocidos en el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales (véase al respecto lo señalado anteriormente en este texto), el Convenio no constituye un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión. Esto se vería modificado con la adhesión de la UE al mismo, ya que en virtud del art. 216.2 TFUE, la UE estaría vinculada con el CEDH como con cualquier acuerdo internacional firmado por ésta (por tanto también vincularía a los Estados miembros) y sería parte integrante del Derecho de la Unión.

Con respecto a esto, el Tribunal ya ha señalado que un acuerdo internacional que prevea la creación de un órgano jurisdiccional encargado de la interpretación de sus disposiciones y cuyas decisiones vinculen a las instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, no es, en principio, incompatible con el Derecho de la Unión, (sobre todo cuando ésta está prevista en los tratados).

⁸⁹ Peers, S. “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, *German Law Journal*, núm. 16 (2015), p. 3.



Y por tanto esta celebración de acuerdos internacionales puede conllevar someterse a las resoluciones de un órgano jurisdiccional creado en base a esos acuerdos para que decida sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones establecidas en los mismos.

Sin embargo, no hay que olvidar que el Tribunal ya ha precisado que “un acuerdo internacional únicamente puede afectar a sus propias competencias si se cumplen los requisitos esenciales para la preservación de la naturaleza de éstas y, por lo tanto, no se pone en peligro la autonomía del sistema jurídico comunitario”⁹⁰.

En particular, continúa el Tribunal, “la intervención de los órganos a los que el CEDH confiere competencias decisorias, contemplada en el acuerdo previsto, no debe tener como efecto imponer a la Unión y a sus instituciones, en el ejercicio de sus competencias internas, una interpretación determinada de las normas del Derecho de la Unión”⁹¹.

Ahora bien, ha quedado claro que el ejercicio de control externo del TEDH vinculará, en su interpretación del Convenio tanto a la Unión como al TJUE pero, por el contrario, la interpretación que pueda dar el TJUE a un derecho incluido en el CEDH, no vinculará a la Convención ni, especialmente, al TEDH⁹².

Sin embargo, el Dictamen 2/13 considera que esto mismo no puede ocurrir con la Carta Europea de Derechos Fundamentales, pues considera que la interpretación que da el TJUE sobre la aplicación del Derecho de la Unión con respecto a determinar si un Estado miembro está obligado a respetar los Derechos Fundamentales de la Unión, no debería poder ser cuestionada por el TEDH. Partiendo del art. 53 de la Carta, el TJUE ha interpretado esta disposición en el sentido de que “la aplicación de estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales no deben de afectar al nivel de

⁹⁰ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 183.

⁹¹ *Ibid.*, apartados 179-184.

⁹² Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafo 68.

protección previsto por la Carta, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (Sentencia *Melloni*)⁹³.

Considera que es necesario garantizar la coordinación entre dicho artículo 53 de la CDFUE y el artículo 53 del CEDH para que la facultad que se otorga a los Estados miembros de protección de los derechos fundamentales que sea superior a los estándares garantizados por el Convenio, se correspondan con los garantizados por la Carta, si no, podría ponerse en peligro el nivel de protección que contempla la Carta, así como la primacía, unidad y efectividad del Derecho de la Unión⁹⁴. En definitiva, sería excluir a los Estados miembros de la UE la posibilidad de actuar según el artículo 53 CEDH siempre que haya una misma disposición en la Carta Europea que haya sido armonizada a nivel comunitario.

Como explica Ana Frías, el Tribunal de Luxemburgo prima por encima de todo la aplicación de la CDFUE (incluido el CEDH) pese al carácter abierto y básicamente programático de ésta, a la inclusión de derechos que ni tan siquiera están incorporados en los tratados constitutivos o en el propio CEDH, y que ella misma opta, en su art. 53, por la preeminencia del CEDH, salvo en el caso de que los Estados miembros deseen proteger más y mejor estos derechos (al estilo de las cooperaciones reforzadas). Y ello porque la Carta sí responde a la especificidad del sistema de la UE en el que tanto insiste el TJUE⁹⁵. Tiene sentido esta interpretación tras la ya comentada Sentencia del caso *Melloni*, en la que básicamente se da primacía a la Carta, documento elaborado por y para la Unión, sobre el CEDH, con la idea de proteger la prevalencia del Derecho de la Unión.

⁹³ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 188. La sentencia *Melloni* forma parte de la jurisprudencia del TJUE. A partir de esta jurisprudencia consolidada se establece que la aplicación de los estándares nacionales de protección de derechos fundamentales no debe comprometer el nivel de protección proporcionado por la Carta, la primacía, unidad y efectividad del Derecho de la UE. Por ello, el art. 53 CDFUE no permite la aplicación de una protección constitucional más alta en los casos que se relacione con la legislación uniforme de la UE.

⁹⁴ *Ibid.*, apartado 189.

⁹⁵ Salinas de Frías, A. “La Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Blog de Derecho Internacional de Carlos Espósito*, 23 noviembre 2015. Disponible en: <https://aquiencia.net/2015/11/23/la-union-europea-y-el-convenio-europeo-de-derechos-humanos-por-ana-salinas-de-frias/>.



No obstante, entendemos que el art 53 CEDH clarifica simplemente, que las Partes pueden ir más allá de los estándares de protección del CEDH, y que esta provisión no absuelve, sin embargo, a las Partes Contratantes de cualquier otro compromiso legal que puedan tener con respecto a otras fuentes legales, como el art. 53 CDFUE. Por ello la alegada necesidad de coordinación parece ser rebuscada⁹⁶.

En la misma línea se pregunta Piet Eeckhout: “¿existe un peligro real de que el TEDH vaya a forzar a un Estado miembro de la UE a aplicar un estándar nacional de derechos humanos que sea superior al estándar de la convención donde el Estado miembro está obligado legalmente por el estándar de la UE?”⁹⁷. El autor argumenta que el TEDH aplica la Convención, y no los estándares nacionales más altos de protección. Que no actúa como protector del poder garantizado por las Partes Contratantes al aplicar estándares más altos. Y por tanto le parece obvio que no hay base en la Convención para lo que efectivamente equivaldría una prohibición impuesta en el CEDH a las Partes Contratantes para obligarse ellos mismos, por virtud de un acuerdo internacional, a un estándar de protección de derechos fundamentales que cumple con los requisitos pero no excede del estándar de la convención⁹⁸.

A la luz de lo expuesto, pudiera parecer que la exigencia de la coordinación es más una objeción hecha por el TJUE para asegurarse que los tribunales nacionales aplican la doctrina *Melloni*, algo que parece innecesario teniendo en cuenta que el CEDH no obliga a sus Estados Parte a adoptar unos estándares de protección mayor, lo permite, pero realmente, no es vinculante.

Más allá se pronuncia Louise Halleskov cuando comenta que, mientras que el resultado de la doctrina *Melloni* no fue excesivamente sorprendente dada la tradición del TJUE de defender firmemente la uniformidad y efectividad del Derecho de la Unión, no se puede decir lo mismo de la aplicación por parte del Tribunal de esos principios *Melloni* con respecto al CEDH en el Dictamen

⁹⁶ Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!” *Common Market Law Review*, núm. 52 (2015), p. 11.

⁹⁷ Eeckhout, P. “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue – Autonomy or Autarky?”, *Jean Monnet Working Paper* No. 01/15, www.jeanmonnetprogram.org, p. 13.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 13.

2/13. El autor considera que el TJUE, partiendo de la idea de que la Convención se convertirá en una parte integral del Derecho de la UE después de la adhesión, ha llegado a la conclusión de que si el derecho nacional excediera el estándar de protección de la Convención en base al art. 53 CEDH, el resultado supondría un desafío a los fundamentos de Derecho de la UE similar al que ya se identificó en *Melloni*. Esta lectura del Dictamen 2/13, sugiere que la intención del Tribunal al rechazar este punto, lo que pretende en parte, es evitar que los Estados miembros invoquen el art. 53 CEDH para eludir la doctrina *Melloni* con respecto a aquellos derechos de la Carta que se correspondan con disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹⁹.

b) Principio de confianza mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea

Por otro lado, el TJUE señala en este apartado la importancia del principio de confianza mutua entre los Estados miembros, sobre todo a consecuencia de la frontera exterior común. Este principio obliga a cada Estado miembro a considerar que todos los demás Estados respetan el Derecho de la Unión y especialmente los derechos fundamentales reconocidos en él. La excepción a este principio sólo puede hacerse en “circunstancias excepcionales”¹⁰⁰.

Cuando aplican Derecho de la Unión, los Estados miembros tienen prohibido no sólo exigir a otro Estado miembro un nivel de protección nacional de los derechos fundamentales superior al garantizado por el Derecho de la Unión, sino incluso verificar si ese Estado miembro lo ha respetado efectivamente. Esta confianza mutua, considera el TJUE, es fundamental en el Derecho de la Unión “dado que permite la creación y mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores”¹⁰¹.

⁹⁹ Halleskov Storgaard, L. “EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection - On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR”, *Human Rights Law Review* (2015), p. 506.

¹⁰⁰ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 191.

¹⁰¹ *Ibid.*, apartado 191.



Por su parte, en el sistema de la Convención, las Altas Parte Contratantes sí pueden observar y, en su caso, denunciar a otra Parte por incumplimiento del Convenio, lo que supondría ir en contra del anterior citado principio de mutua confianza de la Unión. Según el TJUE, esto ignora precisamente la naturaleza intrínseca de la Unión y considera que acabaría con el equilibrio de las relaciones entre los Estados miembros sobre las que se sustenta el gran proyecto de organización supranacional que es la UE, y por el cual los Estados miembros han aceptado un traspaso de sus propias competencias, entre ellas, que se rigen por un Derecho común de la Unión, en exclusión, si es necesario, de cualquier otro Derecho¹⁰².

Creo sin embargo, que los propios Estados miembros participaron en la creación del Proyecto de Acuerdo y por tanto debieron haber tenido en cuenta esta particularidad. En ese caso, si los Estados miembros dieron por bueno el PAA es que entendieron que no había posibilidad de tal desequilibrio y que la necesidad de protección de los derechos humanos quedaba por encima de este principio que, si bien es muy importante para el equilibrio y el buen funcionamiento de las competencias cedidas por los Estados miembros a la Unión, no supone un problema a la hora de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por parte del resto de Estados.

Por otro lado, desde la perspectiva de la autonomía del Derecho de la Unión no queda del todo claro que el principio de confianza mutua sea una “característica específica” del Derecho de la Unión que deba prevalecer sobre la protección de los derechos fundamentales. En cambio, la protección de los derechos fundamentales sí es un valor fundacional de la UE¹⁰³ por lo que se puede extraer del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, y también se hace constar en su preámbulo: “*Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades*”.

¹⁰² *Ibid.*, apartado 193.

¹⁰³ Tratado de la Unión Europea. Art. 2: “*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*”.

fundamentales y del Estado de Derecho...”. Si bien es cierto que el principio de confianza mutua es un elemento clave en las relaciones entre los miembros de la organización, sin el cual la organización supranacional como la entendemos no sería igual, entiendo aquí, que el respeto a los derechos humanos debe ser superior.

Además, en las disposiciones generales del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, el TFUE predica el “respeto por los derechos fundamentales”¹⁰⁴ por lo que es también una “característica específica” del Derecho de la Unión. Así pues, “¿está claro que en un conflicto entre ambas cuestiones, debe prevalecer el principio de mutua confianza sobre los derechos humanos?”¹⁰⁵.

Es interesante la reflexión de Cortés Martín con respecto a la negativa del TJUE en este apartado. Aunque me remito a su trabajo para una mayor y mejor explicación¹⁰⁶, creo conveniente señalar una de las ideas que esboza en su escrito. El autor expone que los Estados miembros comparten los valores enunciados en el artículo 2 TUE creando entre sí una confianza mutua que en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia supone un valor semejante al principio de reconocimiento mutuo en el Mercado Interior. Sin embargo, es cierto que la protección de los Derechos fundamentales en los distintos Estados miembros es equivalente pero no idéntica, lo que inevitablemente crea una tensión entre confianza mutua y protección de estos derechos que en los últimos tiempos se ha venido manifestando en el TEDH en varios asuntos. Así pues considera el autor, que se vienen dando dos corrientes por parte de los distintos tribunales: el TEDH hace prevalecer el respeto escrupuloso a los derechos fundamentales, y el TJUE continúa creando jurisprudencia basándose en la confianza mutua. Estas dos doctrinas podrían haber llegado a entenderse, cree el autor, con el tiempo, basándose en la deferencia mutua

¹⁰⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Art. 67.1. “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”.

¹⁰⁵ Eeckhout, P. “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR...”, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁶ Cortés Martín, J. M. “Autonomía versus sumisión a un control externo en materia de derechos fundamentales: consideraciones sobre el Dictamen TJUE Nº 2/13 relativo a la adhesión al CEDH”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 37 (2015), p. 5.

profesada entre los tribunales pero, tras el rechazo del TJUE en el Dictamen 2/13 ese entendimiento va a ser más difícil, y es probable que suponga una dificultad extra a la hora de resolver los distintos casos de derechos fundamentales que vayan llegando, sobre todo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

c) Sobre lo que permite el Protocolo nº 16

Por último, está la aprobación del Protocolo nº 16 de la Convención, que permite a los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados Parte dirigir al TEDH solicitudes de opinión consultivas sobre cuestiones relativas a la interpretación y la aplicación de los derechos y libertades garantizados por el sistema de la Convención. Si bien la adhesión no está contemplada también a este Protocolo (en particular porque éste fue publicado seis meses después de la elaboración del PAA por lo que el Grupo Negociador no pudo pronunciarse al respecto), el TJUE considera que el mecanismo instaurado de consulta ante el TEDH podría afectar a la autonomía y eficacia del procedimiento de remisión prejudicial establecido en el art. 267 TFUE, en especial cuando hace referencia a derechos garantizados por la Carta Europea que se correspondan con aquellos derechos reconocidos en el CEDH¹⁰⁷.

En este caso, considero que el TJUE se ha adelantado demasiado a los acontecimientos. Primero sería necesario que el Protocolo consiguiera las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor y segundo, tendría que darse oportunidad al Grupo de Trabajo sobre el acuerdo de adhesión para pronunciarse al respecto, puesto que, por ahora, ya sabemos que no se adheriría a este Protocolo.

Por otro lado, es comprensible que se establezca un mecanismo como el que prevé el Protocolo nº 16 ya que con el aumento de los casos y el desarrollo de la jurisprudencia y del TEDH, es lógico que también puedan ser otros órganos de los Estados miembros que se ven vinculados por el Tribunal, los que eleven preguntas relacionadas con el sistema de la Convención sobre la

¹⁰⁷ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 197.

que puedan recaer dudas. Así el proceso adquiere una mayor consolidación y legitimidad.

En cualquier caso, este problema que plantea el TJUE no devendría con la adhesión al CEDH, de hecho, aunque ésta no sucediera, los Estados miembros de la UE sí podrían ratificar dicho Protocolo (Finlandia, Eslovenia y Lituania por ejemplo ya lo han hecho) y por tanto los tribunales de los Estados miembros podrán elevar preguntas al TEDH sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en la interpretación del CEDH.

La Abogada General Kokott ve una fácil solución a este posible problema: considera que basta con remitirse al artículo 267 TFUE párrafo tercero que impone a los tribunales que resuelven en última instancia en los Estados miembros la obligación de remisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Este artículo prevalece sobre el Derecho interno, y por tanto sobre los acuerdos internacionales que, como el Protocolo nº 16 del CEDH, pudieran haber ratificado algunos Estados miembros. Ello supone que, cuando conozcan de un litigio comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y que afecte a los derechos fundamentales, los tribunales que resuelven en última instancia en los Estados miembros deberán dirigirse en primer lugar al Tribunal de Justicia, y cumplir también con carácter prioritario las resoluciones de éste¹⁰⁸.

C. Sobre el Art. 344 TFUE

En el primer párrafo de este apartado, el Tribunal se expresa con contundencia: “Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un acuerdo internacional no puede vulnerar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia”¹⁰⁹. El artículo 3 del Protocolo nº 8 sobre el art. 6.2 TUE, expone explícitamente que el acuerdo de adhesión no afectará al art. 344 TFUE por el cual los Estados miembros se comprometen “a *no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los*

¹⁰⁸ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 141.

¹⁰⁹ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 201.



Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos”. Este artículo busca preservar la exclusividad del TJUE en los problemas que puedan surgir entre los Estados miembros de la Unión, recalcando la supremacía del Tribunal y basándose en la confianza entre los Estados. Por ello, el Tribunal considera que este artículo chocaría con el art. 55 del CEDH por el cual las Altas Partes Contratantes se comprometen a dirimir sus controversias exclusivamente ante el TEDH¹¹⁰. Artículo que básicamente, pretende lo mismo que el 344 TFUE, establecer la primacía del TEDH en la solución de conflictos entre los Estados firmantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por su parte el Tribunal de Luxemburgo hace hincapié en el Dictamen en que los Estados miembros tienen la obligación de recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos por el Derecho de la Unión, no sólo como un deber de seguir este Derecho si no como un “deber más general de lealtad que resulta del artículo 4 TUE, apartado 3, entendiéndose que, en virtud de dicha disposición, la citada obligación se aplica asimismo en las relaciones recíprocas entre los Estados miembros y la Unión”¹¹¹. Este artículo 4 apartado 3 redunda en la idea de la cooperación leal y la asistencia mutua que se deben los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos derivados de los Tratados y de las medidas adoptadas para conseguirlos.

Sin embargo, es de entender que los redactores del Proyecto de Acuerdo de Adhesión vieron esta problemática desde un principio y por ello lo tuvieron en cuenta en su artículo 5 por el que se establecía específicamente que el art.55 CEDH no debía ser interpretado de esa forma literal para no chocar con la autonomía del Derecho de la Unión de la que el TJUE es garante¹¹². Como ya hemos esbozado en las líneas que nos preceden, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión explica sobre este Artículo que no debe ser

¹¹⁰ Art. 55 CEDH. *Las Altas Partes Contratantes renuncian recíprocamente, salvo compromiso especial, a prevalerse de los tratados, convenios o declaraciones que existan entre ellas, a fin de someter, por vía de demanda, una diferencia surgida de la interpretación o de la aplicación del presente Convenio a un procedimiento de solución distinto de los previstos en el presente Convenio.*

¹¹¹ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 202.

¹¹² Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Art. 5.



entendido en los procedimientos ante el TJUE, como un medio de arreglo de controversias dentro del significado del art. 55 de la Convención¹¹³. Es decir, que básicamente deja a un lado este artículo para que no suponga ningún problema con respecto al Derecho europeo.

No obstante, para el TJUE ésta reinterpretación del artículo no es suficiente pues dice que “no basta para preservar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia”¹¹⁴. Esto se debe a que se deja abierta la posibilidad de que la UE o los Estados miembros planteen una demanda al TEDH a través del art. 33 CEDH¹¹⁵ sobre una supuesta violación del Convenio. Indica el TJUE que “la existencia misma de esta posibilidad vulnera la exigencia enunciada en el art. 344 TFUE”¹¹⁶. Declara además, que ése es el objetivo del art. 344 “preservar el carácter exclusivo de los modos de solución de esos litigios dentro de la Unión, y en particular de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia a ese respecto, y se opone por tanto a cualquier control externo anterior o posterior”¹¹⁷.

En definitiva, parecer ser que el TJUE sólo aceptaría si se excluyera expresamente cualquier posibilidad de que se recurra a un control externo para solucionar las controversias entre los Estados miembros.

Cabe pensar que el TJUE está pecando de ser demasiado formalista. La reinterpretación del artículo 55 del Convenio fue entendida como suficiente para impedir una controversia con las formas de resolver los conflictos que menoscabara la autoridad del Tribunal. En cambio, el TJUE considera que es necesaria además, la eliminación de la posibilidad del artículo 33 del CEDH como segunda vía para conseguir dicho objetivo. La cuestión es, que el artículo 33 no sólo puede servir para una cuestión como la de solución de controversias entre Estados, sino también como una vía para denunciar incumplimientos de otro tipo del Convenio. Si el TJUE cree necesario esquivar dicho artículo,

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 74.

¹¹⁴ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 206.

¹¹⁵ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Art. 33: *Toda Alta Parte Contratante podrá someter al Tribunal cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Alta Parte Contratante.*

¹¹⁶ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 208.

¹¹⁷ *Ibid.*, apartado 210.



estaría además, cerrando la puerta a una vía de denuncia por incumplimiento de derechos humanos que tiene el Convenio de Derechos Humanos. Y ésta es una de las vías que muchos juristas y defensores de derechos humanos entienden como necesaria y como uno de los elementos más positivos que tendría esta adhesión, ya que serviría para que la Unión fuese valorada, externamente por un órgano específico en temas de derechos humanos.

El jurista Johansen se pronuncia también sobre este apartado considerando que la interpretación que ha hecho el TJUE sobre el art. 344 del Tratado de Funcionamiento de la UE, difiere de la hecha en otros casos como el de *MOX Plant*. No es apropiado repetir aquí los argumentos a los que nos referimos y por ello nos remitimos a su artículo¹¹⁸. Sin embargo, sí es interesante resaltar que, según el autor, si el Tribunal elige continuar con la interpretación que ha hecho en el Dictamen en casos futuros, muchos otros acuerdos que ya están en orden, deberán ser considerados incompatibles con el art. 344 TFUE¹¹⁹. Además, el autor sostiene que hay una fácil solución al problema que plantea la adhesión en este asunto: excluir las disputas dentro de la Unión (es decir, entre los Estados miembros de la Unión y entre estos con la propia UE) de la jurisdicción del TEDH; considera que con la inclusión de un nuevo párrafo en el art. 33 CEDH sería suficiente. La redacción que propone sería la siguiente: “demandas por parte de un Estado miembro de la Unión, o de la Unión Europea, alegando una infracción de la Convención por otro Estado miembro de la Unión, o la Unión Europea, son inadmisibles”. Johansen cree incluso que, dejando de lado la parte legal, sería políticamente posible conseguir que los Estados no miembros de la UE aceptaran tal modificación ya que las disputas entre Estados no miembros de la UE y Estados miembros (o la Unión misma) podrían ser todavía llevados ante el TEDH, por lo que los Estados no miembros de la UE tendrían poco que perder¹²⁰.

En sintonía con lo anterior se pronuncia la Abogada General Kokott, quien cree que “para garantizar el efecto útil del artículo 344 TFUE basta con

¹¹⁸ Johansen, S.Ø. “The Reinterpretation of TFEU Article 344 in Opinion 2/13 and Its Potential Consequences”, *German Law Journal*, núm.16 (2015) pp.169-178.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 10.



que exista la posibilidad de instar procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros que solventen sus litigios de Derecho de la Unión ante instancias internacionales distintas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículos 258 TFUE a 260 TFUE), procedimientos en cuyo seno también se pueden ordenar medidas provisionales de resultar necesario”¹²¹. Es decir que básicamente se podría solucionar a través de una organización interna en el seno de la Unión Europea, sin necesidad de mezclar a terceros.

Y añade que, si a pesar de lo anterior, el TJUE necesitara afianzar el efecto útil del art. 344 TFUE, podría supeditar la declaración de compatibilidad a una declaración de la Unión y sus Estados miembros que se debería presentar en el momento de dicha adhesión. En dicha declaración, la Unión y los Estados miembros tendrían que manifestar a las demás Partes Contratantes de la Convención su intención de no recurrir entre ellos ante el TEDH a procedimientos por posibles incumplimientos en el sentido del artículo 33 del CEDH, siempre que el objeto del litigio corresponda al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión¹²².

D. Sobre el mecanismo del codemandado

Como ya se ha mencionado más arriba, las características específicas de la Unión Europea podrían llevar a la situación de que en un caso de violación de derechos humanos, la Unión y uno o varios Estados miembros de ésta, tuvieran la necesidad de responder conjuntamente en una demanda. Por ello se creaba en el Proyecto de Adhesión el mecanismo del codemandado, que evitaba esa posible “laguna” en el sistema del CEDH frente a terceros, y garantizaba que los recursos interpuestos por los particulares o por Estados no miembros de la UE se presentaran correctamente contra la Unión, contra un Estado miembro o contra ambos, si así se requería. O como expresa el apartado 39 del Proyecto de informe explicativo, serviría “para cualquier laguna

¹²¹ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 118.

¹²² *Ibid.*, párrafo 120.



en el sistema del CEDH relacionada con la participación, la responsabilidad y la eficacia frente a terceros”¹²³.

Para poder convertirse en codemandado se dispone de dos caminos: el primero es a través de la solicitud que haría el Tribunal de Derechos Humanos a la UE o al Estado miembro, y el otro, sería a través de la petición hecha por parte de la Unión o del Estado miembro en cuestión al TEDH, para solicitar convertirse en parte codemandada. Hay que dejar claro que, como se expone en el apartado 53 del Proyecto de informe explicativo, la invitación que realiza el TEDH a la otra Parte Contratante para convertirse en codemandada no es vinculante. En primer lugar porque no se puede obligar a una parte a concurrir en un procedimiento que no se ha dirigido contra ella en el escrito de demanda, pero también, y sobre todo, porque la UE y los Estados miembros “deben ser libres de apreciar si concurren los requisitos materiales establecidos para la aplicación del mecanismo del codemandado”¹²⁴. Y la decisión sobre si tales requisitos se cumplen o no en un determinado asunto presupone, necesariamente, aplicar el Derecho de la Unión.

Hasta aquí todo bien, ya que el TEDH tiene claros cuáles son los criterios con arreglo a los cuales puede invitar a una Parte Contratante a ser codemandada. Sin embargo, no ocurre a la inversa, cuando son los Estados miembros o la UE los que deben pedir la solicitud de ser parte al TEDH. La cuestión está en que cuando la Alta Parte Contratante decide presentar su escrito con las alegaciones para intervenir como codemandada, será el TEDH el que examine esa solicitud y se pronuncie sobre ella. Y aunque el Tribunal de Estrasburgo lo que verifica es que concurren los requisitos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 3 del PAA, a su vez, estará valorando las decisiones tomadas por la UE o por el Estado miembro para convertirse, según los requisitos, en parte codemandada, lo que supone apreciar las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros, control que no está dentro de las competencias del TEDH.

¹²³ Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Párrafo 39.

¹²⁴ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 220.



Éste es el pues el primer problema que detecta el Tribunal de la UE en su Dictamen en cuanto al mecanismo del codemandado.

Dice Tobias Lock, por su parte, que el argumento en contra del TJUE sobre el examen de “plausibilidad” entorno a los requisitos para convertirse en parte codemandada, parece una objeción demasiado formal, ya que este examen será, al fin y al cabo, superficial, y además no supondrá una evaluación vinculante sobre las reglas de división de poderes existente en el derecho de la UE¹²⁵.

Por otro lado, está el problema de la responsabilidad conjunta y las posibles reservas. El Proyecto de Acuerdo de Adhesión prevé que si se declara una violación de algún artículo del Convenio en un asunto en el que hay demandado y codemandado, ambos serán responsables conjuntamente de esa violación. Esto, dice el Tribunal, puede suponer que un Estado miembro sea considerado co-responsable respecto de una disposición de la que el Estado miembro en cuestión haya formulado una reserva con arreglo al art. 57 CEDH¹²⁶. El Tribunal considera, que esta disposición del art. 3 choca con el art.2 del Protocolo nº 8, ya que no garantiza que con la adhesión, ninguna de las disposiciones afecte a la situación particular de los Estados miembros respecto del CEDH y en particular a las reservas a éste¹²⁷. Es decir, que convirtiéndose en codemandado y finalmente en co-responsable de la indemnización o solución que se dé al asunto, podría chocar con una reserva hecha por ese mismo Estado a un artículo del Convenio, lo que iría en contra de dicha disposición que prevé asegurar que la situación particular de cada Estado miembro no deviene distinta con la adhesión al Convenio de Derechos Humanos.

Con respecto a las posibles reservas hechas por los Estados, dos de los autores del blog *European Law Blog* no creen que esto vaya a suponer un problema. Los autores consideran que, en primer lugar, la UE sólo puede

¹²⁵ Lock, T. “Oops! We did it again – the CJEU’s Opinion on EU Accession to the ECHR”, *VerfBlog*, 2014/12/18. <http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt-der-eu/>

¹²⁶ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 227.

¹²⁷ *Ibid.*, apartado 228.



convertirse en codemandada en procesos relevantes del Derecho de la Unión cuando un Estado miembro es demandado ante el TEDH. Esto excluye ya de por sí el que haya una reserva relevante hecha por ese Estado miembro. Es más, argumentan los juristas que ni el TEDH invitará a un Estado miembro a intervenir como codemandado si existe una reserva relevante hecha por éste, ni el Estado miembro solicitará intervenir en tal caso. Por ello, no queda claro cómo una responsabilidad conjunta supondrá saltarse en la práctica una reserva válida¹²⁸.

Otra situación que también puede surgir, es que el Tribunal de Estrasburgo declare que sólo una de las partes, la demandada o la codemandada, es la responsable de la violación y considere que la responsabilidad debe recaer sólo sobre una de ellas. En cualquier caso, el TJUE tampoco lo considera adecuado ya que se inmiscuye en la decisión de repartir las competencias entre los Estados de la Unión y la organización en sí misma. Como expresa en el Dictamen: “una decisión relativa al reparto entre la Unión y sus Estados miembros de la responsabilidad por un acto u omisión que haya constituido una violación del CEDH declarada por el TEDH, se basa también en la apreciación de las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros, así como la imputabilidad de ese acto u omisión”¹²⁹. Según Tobias Lock, esto podría solucionarse fácilmente a través de una enmienda al PAA, con la eliminación de esta frase del Proyecto, privando al Tribunal de Derechos Humanos de su derecho de adjudicar la responsabilidad en las circunstancias establecidas en él¹³⁰.

Tampoco considera el Tribunal suficiente para dirimir esta cuestión, que el TEDH lo haya hecho en base a las alegaciones recibidas por el demandado y el codemandado, puesto que seguiría inmiscuyéndose en el reparto de

¹²⁸ [Reitemeyer, S. y B. Pirker “Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back”, *European Law Blog*, 2015/03/31. Disponible en: <http://europeanlawblog.eu/?p=2731#sthash.3VtSsmEW.O2tizOkg.dpuf>.](http://europeanlawblog.eu/?p=2731#sthash.3VtSsmEW.O2tizOkg.dpuf)

¹²⁹ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 230.

¹³⁰ Lock, T. “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?”, *Research Paper Series No 2015/18, Europa Working Paper No 2015/02*, University of Edinburgh, p.10.



competencias entre la UE y sus Estados miembros, y deberá ser el Tribunal de Justicia el que “con arreglo a las normas de la Unión” establezca “a quién corresponde la competencia exclusiva para asegurarse que el acuerdo entre demandado y codemandado respeta dichas normas”¹³¹. En caso contrario, equivaldría a dar por buena una decisión del TEDH sobre un acuerdo entre la UE y sus Estados miembros quitando así la exclusividad al TJUE para decidir sobre dichos asuntos.

Por su parte, el jurista Halberstam¹³² propone una solución tajante, sugiriendo directamente que el TEDH no pueda cuestionar en ningún caso el punto de vista de la Unión, ya sea como responsabilidad conjunta o única. Sin embargo, esta eliminación completa de esta parte del mecanismo iría contra el sistema de la Convención. Si un solicitante lleva ante el tribunal un caso, y al demandado se le ha unido un codemandado, aquél tiene derecho a que su caso se resuelva y a exigir la responsabilidad en su caso. En definitiva, como dice Tobias Lock: el fondo de la jurisdicción obligatoria del TEDH descansa en que un demandado no puede evitar su responsabilidad sin el consentimiento del demandante¹³³.

En cualquier caso, el Tribunal de Luxemburgo rechaza también la figura del codemandado como compatible con el Derecho y las características específicas de la UE.

Como podemos ver, los impedimentos expuestos por el TJUE no parecen del todo insalvables y sí, recuerdan a una interpretación demasiado rígida de un tema sobre el que no se quiere dar el brazo a torcer. En palabras de Piet Eeckhout, la preocupación del TJUE vuelve a ser un problema en la creación de un adecuado diálogo judicial entre los dos Tribunales. Además, ello no conduce a garantizar que el TEDH pueda ejercer apropiadamente sus funciones de control externo¹³⁴.

¹³¹ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 234 .

¹³² Halberstam, D. “It’s the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward”, *German Law Journal*, núm. 16 (2015), p. 137.

¹³³ Lock, T. “The future of EU accession to the ECHR ...”, *op. cit.*, p. 10.

¹³⁴ Eeckhout, P. “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR...”, *op. cit.*, p. 27.



Por su parte, la Abogada General Kokott en su estudio del PAA encuentra, respecto del mecanismo del codemandado tres problemas fundamentales:

En primer lugar, en cuanto a las responsabilidades de la Unión y sus Estados miembros cuando ambos son conjuntamente, como demandados o codemandados, partes en un procedimiento seguido ante el TEDH y éste último declara en su sentencia que existe un incumplimiento del CEDH. Cabe la posibilidad en este caso que el TEDH decida que sólo una de las partes es la que debe responder ante el incumplimiento del CEDH (algo que hará en función de lo que digan el demandado y el codemandado). En cualquier caso, esta solución “requiere una delimitación exacta de las competencias y responsabilidad del demandado y del codemandado, lo cual implica que el TEDH se pronuncie sobre disposiciones del Derecho de la Unión al menos de manera indirecta”¹³⁵. Considera que, aunque las partes den su consentimiento en las respectivas alegaciones, ésta no es una función que incumba al TEDH “puesto que el principio de autonomía del Derecho de la Unión prescribe que sólo el Tribunal de Justicia será competente para realizar una interpretación vinculante de las disposiciones del derecho de la Unión”¹³⁶. Por lo que sería necesario, según la Abogada, que el TEDH no se apartara de ese principio de responsabilidad conjunta entre demandado y codemandado.

En segundo lugar, en cuanto a las atribuciones del TEDH para realizar un análisis de razonabilidad en relación con las demandas de intervención como codemandado, la AG Kokott considera que, “aun cuando es lógico pensar que por lo general el TEDH admitirá las demandas de intervención como codemandado, no se puede descartar que en determinados casos no encuentre razonables los motivos alegados en apoyo de tales demandas. De ser así, y a pesar de que consideraran necesaria la defensa del Derecho de la Unión, la Unión o sus Estados miembros se verían privados de personarse ante el TEDH en esos procedimientos”¹³⁷. Efectivamente, una situación como la descrita sería incompatible con la autonomía del Derecho de la Unión. Además,

¹³⁵ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 177.

¹³⁶ *Ibid.*, párrafo 179.

¹³⁷ *Ibid.*, párrafo 231.



la Abogada considera que esto no se resolvería por la posibilidad de intervenir a través de la participación como un tercero, ya que esta participación dependería también de lo que dispusiera el TEDH. Considera también, que debido a la falta de datos suficientes sobre los procedimientos pendientes ante el TEDH, la eficacia práctica de la personación como parte codemandada del artículo 3, no se ve garantizada, y cree que debe ser el propio TEDH el que ponga al corriente automáticamente a la Unión de todos los recursos que haya notificado a uno o más Estados miembros, y a la inversa. Por ello, Kokott cree que “únicamente podrá considerarse compatible con el artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 la figura del codemandado que se prevé en el artículo 3 del Proyecto de Acuerdo si se garantiza que se informe sistemáticamente y sin excepción a los posibles codemandados de la existencia de todos los procedimientos en los que puedan tener motivo para presentar demanda de intervención al amparo de la primera frase del apartado 5 del artículo 3 del Proyecto de Acuerdo y se garantiza que el TEDH no someta a ningún tipo de análisis de razonabilidad las demandas de intervención a que se refiere la tercera frase del apartado 5 del artículo 3 de dicho Proyecto”¹³⁸.

Con esta petición, la Abogada General está ahondando en la actividad del mecanismo del codemandado, no ya echando para atrás su funcionalidad si no, al contrario, creando herramientas para un mejor funcionamiento y una mejor comunicación entre los dos Tribunales. Es decir, esta solución que prevé, no parece indicar que vea imposible la consolidación de esta figura.

Y el tercer problema que quiere resaltar la Abogada General, se relaciona con las posibles reservas que haya hecho un Estado miembro sobre algún artículo del CEDH y que puedan vulnerarse debido a la responsabilidad conjunta en su papel de codemandado. Kokott sí considera que podría darse una situación de vulneración respecto a la situación particular de un Estado miembro y por ello entiende que la Unión “únicamente podría celebrar el Proyecto de Acuerdo que ahora se plantea si en el mismo se aclarara oportunamente que el principio de responsabilidad conjunta del demandado principal y de la parte que interviene como codemandada no afectará a las

¹³⁸ *Ibid.*, párrafo 235.

reservas que las partes contratantes hayan podido formular a efectos del artículo 57 del CEDH”¹³⁹.

Por otro lado, en su escrito la Abogada General saca a relucir una hipotética situación en la cual los Estados miembros no aceptaran ser parte codemandada en un proceso en que la demandada principal es la UE. Sin embargo, considera que desde el punto de vista del Derecho de la Unión, no resulta estrictamente necesario que los Estados miembros asuman un compromiso de esa naturaleza, puesto que ya la obligación de cooperación leal que les impone el Derecho de la Unión¹⁴⁰, hará que deban situarse como codemandados en todos los procedimientos seguidos ante el TEDH en los que concurren los requisitos del artículo 3, apartado 3, del Proyecto de Acuerdo. Ello será de aplicación con mayor motivo si una institución de la Unión los insta a presentar demanda de intervención como codemandados ante el TEDH¹⁴¹.

E. Sobre el pronunciamiento previo del Tribunal

Este procedimiento que tiene carácter subsidiario al mecanismo del codemandado pretende garantizar el buen funcionamiento del sistema jurisdiccional de la Unión, haciendo que el TJUE pueda conocer de aquellos asuntos que llegan al TEDH cuando se ponga en cuestión el Derecho de la Unión, y de los que no ha podido conocer con anterioridad. De esta forma, el proceso se paralizaría mientras se informa al TJUE del asunto, dándole tiempo para que se pronuncie (a la mayor celeridad posible) sobre la compatibilidad de los derechos específicos plasmados en el sistema de la Convención con las disposiciones del Derecho de la UE.

La Abogada General Kokott se pronuncia en su escrito primero sobre la cuestión de si el procedimiento de pronunciamiento previo es compatible con los Tratados de la UE ya que es un tema que salió a relucir durante las reuniones de negociación. La duda está en si el pronunciamiento previo es un procedimiento que pueda adjudicarse al TJUE sin tener que modificar los

¹³⁹ *Ibid.*, párrafo 265.

¹⁴⁰ Tratado de la Unión Europea. Art. 4.3.

¹⁴¹ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 220.



Tratados ya que no es un procedimiento judicial que haya sido encomendado expresamente al Tribunal de Luxemburgo. Sin embargo, la problemática no es tan grave puesto que el Tribunal de Justicia ha admitido que un acuerdo internacional celebrado con terceros Estados puede conferirle competencias nuevas, siempre que estas no desvirtúen su función tal y como se establece en los tratados originarios. Dice la Abogada General que es bastante dudoso que el pronunciamiento previo al que se refiere el artículo 3, párrafo 6 del PAA sea entendido como una competencia nueva para el TJUE, ya que es perfectamente defendible que el pronunciamiento previo que se realice durante procedimientos que estén pendientes ante el TEDH, simplemente será una variante del ejercicio de las competencias jurisprudenciales con las que ya cuenta el TJUE¹⁴². Y en cualquier caso, aunque fuera una competencia nueva, ésta no desvirtuaría la naturaleza de la función del Tribunal de Justicia, de hecho, contribuiría a que el Tribunal pudiera cumplir mejor con la función que se le encomienda, manteniendo además el monopolio del control de legalidad de los actos de la Unión¹⁴³.

Solucionado este dilema, la verdadera problemática se encuentra entonces en quién decide qué asuntos han sido ya conocidos por el Tribunal de la UE y cuáles no. La postura del TJUE es clara aquí pues considera que debe ser él mismo quien decida sobre esta cuestión ya que, en caso contrario, supondría dejar al TEDH pronunciarse sobre la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, algo que éste no puede permitir. Según la redacción del Proyecto de Acuerdo, esta posibilidad no queda claramente descartada por lo que el TJUE estima que “el procedimiento de intervención previo 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 de ésta 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 ese procedimiento”¹⁴⁴. Tobias Lock cree sin embargo, que esta interpretación no es convincente. Dice

¹⁴² *Ibid.*, párrafo 66

¹⁴³ *Ibid.*, párrafo 67.

¹⁴⁴ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 241.



que según el artículo 3, apartado 6 del PAA, todo lo que el TEDH está impelido a hacer es dar al TJUE suficiente tiempo para hacer un examen sobre si la disposición del derecho de la Unión en cuestión es compatible con los derechos humanos, lo que supone que va precedido de la condición de que el Tribunal no se ha pronunciado todavía. Teniendo en cuenta lo dicho en el PAA, cree el autor que no se está refiriendo a que el TEDH vaya a interpretar la jurisprudencia del TJUE. Más bien sería un vistazo superficial al procedimiento realizado en el ámbito nacional. Básicamente, lo que el TEDH haría sería una simple revisión de si el demandante ha agotado adecuadamente los recursos internos¹⁴⁵.

La segunda cuestión que el Tribunal considera contraria al derecho de la Unión es que cuando se dice “examinar la compatibilidad de la disposición” se hace referencia solamente a la interpretación de una disposición del Derecho primario, o a la validez de una disposición del Derecho derivado, pero excluye, en todo caso, la posibilidad de recurrir al procedimiento de intervención previa ante el Tribunal sobre un caso de interpretación del Derecho derivado. Y hay que tener en cuenta que el Derecho derivado se incluye también como parte del acervo jurídico de la Unión y, por consiguiente, si no se permitiese al TJUE dar su interpretación sobre la cuestión del Derecho derivado y fuera el TEDH quien la examinara, estableciendo definitivamente la compatibilidad de éste con el CEDH, se estaría vulnerando “el principio de competencia exclusiva del TJUE para la interpretación definitiva del Derecho de la Unión”¹⁴⁶.

Descarta así el Tribunal de Luxemburgo que este mecanismo esté en consonancia con el Derecho y las características específicas de la Unión.

Efectivamente, para mantener las características propias del Derecho de la Unión el mecanismo de la intervención previa es imprescindible. Y estaba claro que era uno de los requisitos necesarios para hacer la adhesión un proyecto factible y así lo había recalcado el Tribunal de Luxemburgo en la Declaración conjunta hecha por su presidente junto con el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tras el encuentro entre ambos

¹⁴⁵ Lock, T. “The future of EU accession to the ECHR...”, *op. cit.*, p.12.

¹⁴⁶ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 246.



órganos jurisdiccionales en enero de 2011y publicada el 24 de enero de 2011que ya hemos mencionado anteriormente¹⁴⁷.

Por otro lado, se hace necesario también concretar el sistema para que el TJUE conozca de los casos que deben ser revisados previamente por él, ya que el Tribunal debe conocer qué temas están siendo tratados ante el TEDH para saber cuándo debe intervenir y pronunciarse debidamente, o decidir, en su caso, que no hace falta porque ya se ha pronunciado con anterioridad. Aunque, teniendo en cuenta que el procedimiento del pronunciamiento previo se activaría cuando la UE haya decidido convertirse en parte del procedimiento como codemandada, probablemente el TJUE ya estaría informado de lo que ocurre en el caso concreto. En cualquier caso, sí será necesario remitir esta información al Tribunal para que pueda realizar correctamente su trabajo pero, otra cuestión es si el deber de remitir “una información completa y sistemática” como dice el Dictamen¹⁴⁸, debe ser necesariamente regulado en el Acuerdo de Adhesión, pues, basándose en el derecho de la cooperación leal de los Estados miembros, este problema podría resolverse dentro de la UE en una forma más concreta de los actos legales de la UE¹⁴⁹.

La Abogada General Kokott cree que más bien debe hacerse por defecto, es decir, que en caso de que haya duda de si ha habido un pronunciamiento previo o no sobre el objeto del caso, el TEDH siempre debería iniciar el procedimiento de pronunciamiento previo previsto. Y que por tanto, “el TEDH sólo deberá estar facultado para prescindir del pronunciamiento previo de nuestro Tribunal de Justicia cuando resulte evidente que los Tribunales de la Unión ya han abordado anteriormente la cuestión jurídica concreta que se esté planteando en el recurso pendiente ante el TEDH”¹⁵⁰.

En cuanto a la necesidad de que el TJUE pueda pronunciarse también sobre la interpretación del Derecho derivado mediante el mecanismo de intervención previa, ha de considerarse lógica y necesaria dicha objeción para

¹⁴⁷ *Joint communication from Presidents Costa and Skouris*. Estrasburgo y Luxemburgo, 24 de enero de 2011. Disponible en: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf.

¹⁴⁸ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 242.

¹⁴⁹ [Reitemeyer, S. y B. Pirker. “Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access...”, *op. cit.*](#)

¹⁵⁰ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 183.



que se puedan cumplir las características específicas de la UE, y así lo recalca la Abogada General en su escrito: “el examen de compatibilidad del Derecho de la Unión con el CEDH que, de conformidad con el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de Acuerdo, debe tener la oportunidad de realizar nuestro Tribunal de Justicia mediante pronunciamiento previo, incluya las cuestiones interpretativas no sólo en el caso del Derecho originario, sino también en el caso del Derecho derivado de la Unión. Dicha aclaración me parece necesaria para poder salvaguardar la seguridad jurídica”¹⁵¹.

F. Sobre las características específicas del Derecho de la Unión por lo que respecta al control jurisdiccional en materia de PESC

La Política Exterior de Seguridad Común, es uno de los tres pilares fundamentales de la Unión Europea. En el año 2009, con el Tratado de Lisboa, la política exterior de la Unión Europea se fortaleció gracias a la creación del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Además se creó el primer cuerpo diplomático de la Unión: el Servicio Europeo de Acción Exterior. Los propósitos de la Política Exterior de Seguridad Común se resumen en: mantener la paz y afianzar la seguridad internacional; fomentar la cooperación internacional; y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales¹⁵². Como es posible atisbar, es un asunto complejo, sobre todo teniendo en cuenta que la UE desea tener cada vez más, un papel relevante como organización a nivel internacional.

En el tema de la PESC, el Tribunal de Justicia de la Unión sin embargo, solamente tiene competencia en una pequeña parte, pues sólo puede pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el art. 263 TFUE, párrafo cuarto, sobre el control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o

¹⁵¹ *Ibid.*, párrafo 135.

¹⁵² Unión Europea, “Política Exterior y de Seguridad”. Actualización a 15 de enero de 2016. Disponible en http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm.



jurídicas¹⁵³. Quedó así establecido en la elaboración de los Tratados en la medida en que el artículo 24, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, expone que “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones [sobre la PESC], con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”¹⁵⁴ en el cual se alude al artículo 263, párrafo cuarto TFUE del que ya hemos hablado en las líneas que preceden. Sin embargo, el TJUE aún no ha tenido ocasión de precisar cuál es el límite de sus competencias respecto de esas disposiciones en materia de PESC. De hecho, como se explica en el Dictamen 2/13 “basta observar 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”¹⁵⁵.

La cuestión está en que, como consecuencia de la adhesión, el TEDH podría pronunciarse sobre la legalidad de los derechos fundamentales de ciertos actos, acciones u omisiones llevadas a cabo en el marco de la PESC en ámbitos en los que el TJUE carece de control. Esto supondría que una parte importante de las competencias de la Unión (el control jurisdiccional de dichos actos, acciones u omisiones) quedaría vigilada por un órgano de control externo a la UE, sin que un órgano interno como es el Tribunal, pudiera decidir al respecto previa o posteriormente. Es más, ni si quiera podría formular reserva al respecto ya que el artículo 57 CEDH impide las reservas de carácter general. Esta pérdida de soberanía y la posibilidad de que el TEDH tenga jurisdicción sobre algo que el Tribunal de Luxemburgo carece, es algo que éste, como mayor intérprete de los Tratados, no está dispuesto a aceptar.

Durante el periodo de negociaciones sobre el Proyecto de Acuerdo de Adhesión, varios Estados miembros se pronunciaron preocupados al respecto. Francia, por su parte, propuso una enmienda al Proyecto en la que se excluía la PESC de la supervisión que realizase el TEDH. No obstante, ésta fue

¹⁵³ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 250.

¹⁵⁴ Tratado de la Unión Europea. Artículo 24.1.

¹⁵⁵ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 252.



rechazada por los Estados contratantes de la Convención de Derechos Humanos que no son Estados miembros de la Unión y que insistían, como es lógico, en que el control que realizara el Tribunal de Derechos Humanos, debía ser total, incluyendo todos los ámbitos del Derecho de la Unión. Se basaban para ello en la necesidad de respetar el principio de igualdad de partes establecido en el CEDH y debido al cual, la Unión tendría que adherirse al Convenio de igual forma y condición que las demás Partes¹⁵⁶. No tenía sentido excluir una parte muy extensa (y cada día más importante) de la política Europea, del reclamado control judicial externo.

En resumen, por tanto, el TJUE considera de nuevo en su Dictamen, que el acuerdo previsto, “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 materia de PESC”¹⁵⁷.

Según lo explicado hasta aquí, podemos valorar que el TJUE está adoptando una actitud de cierta arrogancia dictaminando que si él no tiene competencia en el tema, no va a permitir que otro órgano jurisdiccional las tenga. Y eso aunque signifique que el otro órgano supla unas carencias, y aunque ese otro órgano sea uno con una competencia desarrollada y consolidada en el tema específico, es decir, en la protección de los derechos fundamentales. Y es que el vacío en la protección de los derechos humanos en la Política Exterior de Seguridad y Defensa se está haciendo cada día más patente, sobre todo con las competencias que la Unión Europea va adquiriendo y las necesidades que supone una Unión de 28 Estados miembros con una frontera exterior común tan extensa.

La negativa del Tribunal ha sorprendido negativamente a aquellas personas que se posicionaban a favor de la adhesión y que, además, consideraban que ésta iba a suponer rellenar precisamente esa laguna existente en la protección de derechos fundamentales dentro de la PESC.

¹⁵⁶ Cortés Martín, J. M. “Autonomía versus sumisión a un control externo...”, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁷ Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 257.



Es interesante lo expuesto por el Tribunal de Luxemburgo cuando dice que no ha tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia en materia de PESC (algo que la doctrina lleva discutiendo durante varios años y sobre lo que sigue sin ponerse de acuerdo). Sin embargo, indica Cortés Martín que “el TJUE ya ha desarrollado una cierta evolución en este sentido, habiendo afirmado que los principios del ordenamiento jurídico de la Unión se aplican en el contexto de la PESC y pueden ser exigidos judicialmente. En este sentido, hoy encuentran apoyo en la jurisprudencia del TJUE la aplicación horizontal de principios tan importantes como la cooperación leal o la mismísima protección de los Derechos fundamentales, entre otros”¹⁵⁸. Esto se puede ver por ejemplo en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012 en la que dice que la obligación de respetar los Derechos fundamentales, está dirigida, de conformidad con el artículo 51.1 de la CDFUE, a todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión¹⁵⁹, enfatizando el carácter absoluto de semejante deber, al menos, frente a las instituciones. A ello añadió que la obligación de conformidad con los Derechos fundamentales también recae sobre los actos de la Unión destinados a aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁶⁰, sin distinguir si las medidas que aplicaban esas resoluciones se basaban en la PESC o en el TFUE. Por lo tanto, la elección de una base jurídica en la PESC o en otra política del TFUE no debería tener influencia alguna en cuanto al respeto de los Derechos fundamentales¹⁶¹.

La clave del problema es: ¿El principio de autonomía del Derecho de la Unión y sus características específicas excluyen a la Unión de garantizar la jurisdicción de un Tribunal Internacional en un alcance que va más allá de la jurisdicción del TJUE?¹⁶². Teniendo en cuenta además, que los redactores del Tratado de Lisboa establecieron la adhesión como una obligación y por tanto,

¹⁵⁸ Cortés Martín, J. M. “Autonomía versus sumisión a un control externo...”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁹ STJUE de 19 de Julio de 2012, Parlamento / Consejo, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, apartado 83.

¹⁶⁰ *Ibid*, apartado 84.

¹⁶¹ Cortés Martín, J. M. “Autonomía versus sumisión a un control externo...”, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁶² Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, *Common Market Law Review*, núm. 52 (2015), p. 13.



no vieron problema alguno en limitar la jurisdicción del TJUE ni en reconocer la jurisdicción del TEDH en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. Es más, excluyeron en sí, a través del artículo 24.1 TUE, la competencia del TJUE en el ámbito de la PESC.

En este sentido argumenta Peers que si el TJUE no permite que otros órganos tengan jurisdicción sobre aquellas materias que él no tiene, habrá graves consecuencias, ya que dejará sin protección a muchas víctimas de derechos humanos que se producen en la política de seguridad, y que no verán una solución efectiva a la violación de sus derechos a nivel internacional¹⁶³. Y es que cada vez se complica más la situación en una Europa de fronteras tan extensas.

O como dice Douglas Scott: “es de hecho doblemente irónico, que el Tribunal exprese su preocupación sobre su posición constitucional y autonomía del Derecho de la Unión, justo cuando, con la expansión de los poderes penales a través del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el control de los derechos humanos sobre la UE nunca ha sido más necesario”¹⁶⁴. Continúa el autor, que el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos, tiene un papel importante en este ámbito, pues los principios de confianza mutua y el reconocimiento de la UE, aunque ejes de integración europea, no deben poner en peligro los derechos fundamentales e ir en contra de los valores propios de la UE¹⁶⁵.

Por otra parte, podría darse la situación en la que los Estados miembros de la Unión, en la aplicación de las medidas adoptadas en la PESC (y por tanto en aplicación de medidas que incluiríamos dentro del Derecho de la Unión y dentro del ámbito del artículo 51 CDFUE) pudieran elevar una pregunta al TJUE por la vía de la cuestión prejudicial, si se encontraran con una duda a la hora de su aplicación porque ésta contraviniera los Derechos fundamentales

¹⁶³ Peers, S. “The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection” *EU Law Analysis*, 2014/12/18. <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

¹⁶⁴ Douglas-Scott, S. ‘Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice’ *U.K. Constitutional Law Association Blog*, 2014/12/24. <http://ukconstitutionallaw.org>.

¹⁶⁵ *Ibid.*



establecidos en la Carta. De esta forma, el TJUE podría pronunciarse sobre esa laguna específica. Aunque efectivamente, esta medida se daría en contadas ocasiones, podría suponer una vía de solución a este problema.

La Abogada General Kokott, se pronuncia también sobre este tema de la Política Exterior de Seguridad Común y en su opinión, no encuentra problemática la situación de que el Tribunal de Derechos Humanos se pronuncie sobre ella. Según su parecer, “el principio de autonomía del Derecho de la Unión no impide que la Unión reconozca la jurisdicción de un tribunal internacional cuyas competencias en un ámbito material determinado, el cual es aquí el de la Política Exterior y de Seguridad Común, sean más amplias que las del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su condición de institución de la Unión”¹⁶⁶.

Asimismo plantea que, “el hecho de que dentro de la Unión no se hayan adoptado medidas suficientes (las cuales serían las únicas que podrían proteger la autonomía del Derecho de la Unión) difícilmente puede esgrimirse para oponerse al reconocimiento de la jurisdicción del órgano judicial de una organización internacional. Por otra parte, en dicha situación el reconocimiento de esa jurisdicción internacional tampoco debilita la efectividad de la tutela judicial otorgada a los particulares, sino que, por el contrario, la refuerza”¹⁶⁷. “Así pues, todo indica que los propios autores del Tratado de Lisboa no vieron ninguna contradicción entre la jurisdicción tan limitada que corresponde a los tribunales de la Unión en la PESC y el reconocimiento de la jurisdicción del TEDH con ocasión de la adhesión de la Unión al CEDH”¹⁶⁸.

Considero pues egoísta la opción del TJUE cuando en su Dictamen ha optado no sólo por recalcar que adolece de competencia en este contexto, sino que ha ido más allá: proclamando que si los Tratados no le daban competencia, ningún otro Tribunal internacional podría tenerla en su lugar. Nos lleva a suponer que el miedo del Tribunal de Justicia recae en que el TEDH se encuentre con varios casos contrapuestos provenientes de distintos EEMM de la Unión y que el Tribunal de Derechos Humanos falle sobre la interpretación

¹⁶⁶ Opinión de AG Kokott sobre Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, párrafo 191.

¹⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 193.

¹⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 194.



de la medida específica del PESC, y suponga pues un pronunciamiento final de la legalidad de una política que es propia de la Unión Europea. La decisión que tomara el TEDH sobre aquellas opiniones contrapuestas, sería pues, la que seguirían los demás Estados miembros (es decir, sus tribunales nacionales). Creando una suerte de jurisprudencia en la que el Tribunal de Luxemburgo no habría tomado parte.

Para acabar con el tema de la PESC creo necesario incluir una reflexión que realiza en su escrito la Abogada General, en el que hace hincapié en lo siguiente: “tal componente de control jurisdiccional externo de un nivel común elemental de respeto de los derechos fundamentales será la diferencia más importante con la situación jurídica actual, y que por lo general se considera que constituirá el valor añadido real de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En ese sentido, no debería considerarse que el reconocimiento de la jurisdicción del TEDH por parte de la Unión sea un mero sometimiento, sino la oportunidad de intensificar el diálogo en materia de derechos fundamentales que ya existe, como jurisdicciones auténticamente europeas, entre nuestro Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”¹⁶⁹.

4. Exposición Comparativa

Como se ha explicado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara incompatible el Proyecto de Acuerdo de Adhesión con el artículo 6.2 TUE y con el Protocolo nº 8. La Abogada General Kokott, encargada de estudiar previamente el Proyecto de Acuerdo y proponer al Tribunal una solución considera, al contrario, que el Proyecto sí puede asumirse si se tienen en cuenta seis consideraciones:

1. Que la Unión y los Estados miembros sean informados sistemáticamente de todos los recursos pendientes ante el TEDH,

¹⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 164.

- con el objetivo de valorar si es necesaria su intervención como codemandados (ante el artículo 3, apartado 5 del PAA).
2. Excluir cualquier tipo de examen de razonabilidad de las demandas de intervención como codemandados que presente la UE o sus Estados miembros (ante el artículo 3, apartado 5 PAA).
 3. Extender el procedimiento de pronunciamiento previo a todas las cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Derecho originario y también del derecho derivado de la Unión que resulta conforme con el CEDH.
 4. Que la única cuestión por la que se pueda prescindir del pronunciamiento previo sea porque queda claro que dicho asunto ya ha sido abordado previamente por el TEDH de forma clara y evidente.
 5. Que las posibles reservas que pueda haber hecho alguna parte contratante respecto al artículo 57 del Convenio, no se vean afectadas por la posible responsabilidad conjunta entre demandado y codemandado (ante el artículo 3, apartado 7).
 6. Y que el TEDH “no pueda apartarse en ningún caso del principio que se establece en el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de Acuerdo, de responsabilidad conjunta del demandado principal y del codemandado por incumplimientos del CEDH cuya existencia haya declarado el propio TEDH”¹⁷⁰.

Éstas son las modificaciones que propone la Abogada General y que, si se llevan a cabo según su parecer, el Proyecto de Acuerdo de Adhesión podría considerarse compatible con el Derecho de la Unión. Como se puede observar, a lo largo de lo expuesto en el texto, las dos visiones, la de Kokott y la del Tribunal, difieren bastante. Por ello creo importante resumir ambos puntos de vista a continuación, a modo de esquema. Es un breve cuadro comparativo de elaboración propia que parte de los argumentos que utiliza el Tribunal para su

¹⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 280.

negativa y que sirve para ilustrar de una forma más visual y rápida la comparación de ambas posturas.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DICTAMEN 2/13	ABOGADA GENERAL JULIANE KOKOTT
Adhesión incompatible con el Derecho y la autonomía de la Unión por:	Opinión
<u>Características específicas de la UE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación art. 53 CEDH y art. 53 CDFUE - Principio de confianza mutua - Protocolo nº 16 	<ul style="list-style-type: none"> • No lo nombra. • No lo nombra. • Ve problema. <u>Solución:</u> remisión art. 267 TFUE párrafo tercero
<u>Artículo 344</u> <ul style="list-style-type: none"> - Solución de controversias 	Ve problema. <u>Soluciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de incumplimiento contra EEMM • Declaración de UE y EEMM de no recurrir a otro organismo
<u>Mecanismo del Codemandado</u> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitud no vinculante para ser codemandado - Control requisitos para ser codemandado - Reparto responsabilidades entre codemandados a decisión del TEDH 	Ve problema. <u>Soluciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Información completa y sistemática de recursos pendientes ante el TEDH • No realización de examen de razonabilidad del TEDH sobre demandas de intervención como codemandados • No afectación de responsabilidad conjunta a las reservas de las partes. • Respeto del TEDH de responsabilidad conjunta de demandado y codemandado por incumplimientos cuando lo haya declarado el propio TEDH

<p><u>Pronunciamiento Previo del Tribunal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Exclusión de pronunciarse sobre Derecho derivado - Decisión sobre si necesidad de pronunciamiento previo 	<p>Ve problema. <u>Soluciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión a la interpretación sobre el Derecho derivado de la Unión • Ante la duda, remisión al TJUE. Sólo se prescinde del pronunciamiento previo si ya se ha abordado antes la cuestión
<p><u>Control externo PESC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - TEDH no puede controlar algo sobre lo que el no TJUE tiene jurisdicción 	<ul style="list-style-type: none"> • No ve problema. De hecho considera que refuerza la tutela judicial otorgada a los particulares

Fuente: Elaboración propia

IV. CONCLUSIONES

La respuesta negativa del TJUE deja muchas incógnitas en el panorama internacional europeo acerca de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Lo que se consolidó en 2009 con lo que parecía que iba a ser una rápida adhesión al CEDH se encuentra ahora, siete años después, en el aire, sin ni siquiera atisbarse un final.

Los beneficios que la adhesión traería al continente europeo en general y a la Unión Europea y sus ciudadanos en particular, son evidentes: una mayor protección para los particulares que podrían acudir (bien individualmente, bien a través de ONGs y asociaciones civiles) al TEDH si la UE o sus instituciones menoscabaran sus derechos; un control externo en materia de derechos humanos sobre los actos y acciones de los organismos de la Unión; y una legitimidad y una mayor coherencia a la totalidad del sistema internacional y supranacional de la Unión Europea en un tema que siempre ha permanecido en segundo plano. Algo que quiso dejar claro el Presidente Skouris del Tribunal

de Justicia de la Unión en 2014: “El TJUE no es un Tribunal de Derechos Humanos, es el Tribunal Supremo de la UE”¹⁷¹.

Es de lamentar además, que no se pueda aprovechar el trabajo que han realizado los Estados miembros del Consejo de Europa, tanto los Estados miembros de la Unión como los no miembros, lo que vendría a demostrar la capacidad de cooperación y entendimiento que puede haber entre países de tan diversas costumbres y que ha conseguido crear un marco común de negociación y respeto mutuo. Así como el acercamiento entre los presidentes de los dos Tribunales.

Se han creado figuras y procedimientos nuevos con el objetivo de conseguir equilibrar un sistema *sui generis* como es el del ordenamiento jurídico de la UE, con un sistema propio de otra organización internacional ya desarrollado, adaptándose para encontrar el método adecuado que consiga la unión de ambos sistemas sin que ninguno de ellos pierda sus propias características.

A pesar de que aún queda por solventar el tema de las Reglas Internas entre los Estados miembros y la Unión, relativas a cómo se van a coordinar los mecanismos nuevos que se crearían y el nuevo sistema que se formaría con la adhesión. Pero esto, en cualquier caso, no tendría que ser una dificultad para nuestros juristas y políticos en cuanto que son técnicas de procedimiento y actuación como muchas de las que ya han sido creadas en el sistema de la Unión, y en un plazo corto y con una voluntad adecuada podrían elaborarse detalladamente.

Sin embargo el Tribunal de Justicia no ha considerado que la adhesión fuera tan adecuada, y menos con el Proyecto que le han presentado. Llama la atención que su postura sea tan distinta a la de la Abogada General que hizo el análisis primario. El TJUE ha respondido de una forma estricta y demasiado formalista, pero también orgullosa, con el temor a perder el papel principal en un sistema del que goza de una gran supremacía. Desde que se creó, el TJUE

¹⁷¹ Besselink, L. F. M. “Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13”, *VerfBlog*, 2014/12/23, <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213>.

ha llevado la voz cantante en todos los aspectos del ordenamiento jurídico europeo y sin embargo ha sido consciente de que este proyecto le restaría ese poder que detenta en favor de un tribunal externo, incluso aunque éste sólo interfiriera en materia de derechos fundamentales, materia de la que además es experto.

También es verdad, como dice Leoni Ayoub, que la posibilidad de que el TJUE aceptase sin reparos cualquier acuerdo conseguido a través de negociaciones políticas, sugeriría que es un actor político actuando en una escena política; y no lo es. Es un actor jurídico actuando en una escena política y al final, buscará consolidar su posición en lo que mejor le convenga según sus capacidades. Por ello, es normal que ante cualquier posibilidad que pueda infringir su derecho a mantener su posición de supremacía judicial en la UE, el TJUE intente eliminarla por todos los medios. El único antídoto a esta poderosa posición del Tribunal sería restringir su poder a través de los Tratados, aunque esto diría poco sobre la legitimidad en la UE¹⁷².

Sin embargo, el TJUE ha puesto por delante la hegemonía del sistema de Derecho europeo antes que la protección de los derechos humanos de los ciudadanos a los que se dirige ese derecho algo que, sin embargo, se cuenta entre sus valores principales (como expone en el preámbulo de sus tratados constitutivos y en las características principales del sistema de la Unión). Una protección de los derechos más fundamentales de los seres humanos que, además, debe ser la aspiración de toda organización internacional del alcance de la Unión Europea.

¿Y ahora qué? Esta es la pregunta obligada que se hace todo el mundo sobre el futuro incierto de la adhesión, tanto europeístas como internacionalistas, que han seguido de cerca el proceso, como aquellos que fuera del continente europeo, observan cómo evolucionan sus colegas de Europa a través de estas dos organizaciones internacionales de gran arraigo, viendo con ojos inciertos el futuro de esta unión jurídica. Un futuro que puede

¹⁷² Ayoub, L. “CJEU: Have we created a monster?”, *Eyes on Europe*, 17/4/2015. Disponible en <http://www.eyes-on-europe.eu/cjeu-have-we-created-a-monster/>.

dejar al artículo 6.2 TUE como una norma jurídica más olvidada y desatendida por el acervo comunitario.

De ahí que nos encontremos ahora con las siguientes incógnitas: ¿cuándo se renovarán las negociaciones? ¿Y estarán dispuestas las partes a retomárlas? El proceso de negociación ha sido largo y difícil. Además, hay que tener en cuenta que dentro de este proceso había dos grupos diferenciados: los Estados Parte del Convenio que son Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que no son miembros. Y de este segundo grupo, nos encontramos con Estados poderosos, muy influyentes en el continente, que han visto cómo los grupos de negociación de la adhesión daban mucho de sí en una negociación difícil y cedían ante las peticiones de la Unión Europea y sus características especiales. Estos Estados no miembros de la UE han sido testigos de que se han puesto muchos esfuerzos para ajustarse a las exigencias de la UE, poniendo incluso en segundo plano la notoriedad del CEDH, siempre con el objetivo de alcanzar un acuerdo. Y parecía que se había conseguido lo imposible con el Proyecto de Adhesión y ahora, sin embargo, se encuentran con el varapalo del TJUE que, de un sonoro portazo y de una forma ciertamente orgullosa, cierra la puerta al resultado de un duro trabajo.

Así pues, ahora hay que ver si los Estados miembros de la UE, y sobre todo, como digo, los Estados del Consejo de Europa no miembros de la UE, quieren comenzar de nuevo a negociar cómo acometer la adhesión. Y sobre todo, ¿en base a qué se deben retomar esas negociaciones? ¿Hay que tener en cuenta todas las enmiendas del TJUE? Vayamos un poco más allá: ¿son, efectivamente, las enmiendas que presenta el TJUE las adecuadas para mejorar la protección de los Derechos Humanos en la UE a partir del control externo del TEDH? Vamos a remitirnos brevemente a las enmiendas que propone el alto Tribunal para hacer que el PAA sea compatible con el Derecho de la Unión. Utilizaremos para ello el resumen que realiza Cortés Martín en su texto¹⁷³:

¹⁷³ A partir del texto de J.M. Cortés Martín, “Autonomía versus sumisión a un control externo...” *op. cit.*, p. 17 y ss.

- Impedir que el artículo 53 del CEDH no autorice a los Estados miembros a llevar a cabo estándares de protección más elevados que la Carta de Derechos Fundamentales cuando la Unión ha llevado a cabo una armonización total de la protección de un determinado derecho.
- Dejar claro en el PAA que la adhesión no podrá tener ningún impacto sobre el principio de confianza legítima en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo que equivaldría a una cláusula de desconexión, con todos los problemas que plantean.
- Plasmar de forma expresa la prohibición que tienen los Estados miembros de la Unión de plantear controversias relacionadas con el Derecho de la UE ante el Tribunal de Derechos Humanos.
- Asegurar que la puesta en práctica del Protocolo nº 16 (una vez que entre en vigor) por los órganos jurisdiccionales nacionales no afecte de ninguna manera al sistema de la cuestión prejudicial del artículo 267 TFUE, presumiblemente prohibiendo ejercer lo previsto en este Protocolo cuando en el asunto en cuestión se vean envueltos argumentos de Derecho de la Unión.
- Cerciorarse de que el Tribunal de Estrasburgo no podrá valorar en una solicitud de intervención por parte de la UE o de uno o varios de los Estados miembros de la Unión, como parte del mecanismo para convertirse en parte codemandada, ninguna disposición que suponga, en definitiva, una interpretación del Derecho de la Unión.
- Garantizar que la posible responsabilidad conjunta entre la Unión y uno o varios Estados miembros en su caso, por la infracción de algún derecho de la Convención no pueda sentenciarse si el Estado miembro en cuestión ha realizado una reserva al artículo del CEDH que se está valorando o a alguno de sus Protocolos.
- Impedir que el TEDH pueda pronunciarse sobre la responsabilidad de la Unión y sus Estados miembros.
- En el marco del procedimiento de intervención previa, es necesario que únicamente sean las instituciones de la Unión Europea las que decidan

si el Tribunal de Luxemburgo se ha pronunciado ya sobre el asunto en sí, con el objetivo de comenzar con la interpretación previa o no.

- También dentro de este procedimiento, es clave asegurar que el TJUE pueda pronunciarse igualmente sobre la compatibilidad del Derecho derivado de la Unión así como su validez e interpretación.
- Impedir que el TEDH pueda tener competencia sobre asuntos relacionados con la Política Exterior de Seguridad Común sobre las que ni siquiera el TJUE tiene competencia, y en su caso, ampliar ésta para el Tribunal de la Unión.

Leídas las modificaciones que propone el Tribunal, debemos preguntarnos, ¿son realmente eficaces para la protección de los Derechos Humanos dentro de la Unión? Más bien habría que decir que al contrario. Según las modificaciones que pide el Tribunal en su Dictamen 2/13, este objetivo no se conseguiría realmente y en la práctica, además, puede dar lugar a que el TJUE blinde la actuación de las instituciones y organismos de la UE a través del requisito de la autonomía y de las características principales de la Unión, rechazando ese control externo y por tanto, en detrimento de la protección de los derechos humanos.

Quizás lo oportuno sería hacer lo que dice Besselink: Añadir un “Protocolo de a pesar de” en el que se dijera: “La UE se adherirá al CEDH a pesar del Art. 6.2 TUE, del Protocolo nº 8 y del Dictamen 2/13”¹⁷⁴.

Por otro lado, hay autores que consideran que se debería dejar de lado este proyecto y conformarse con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En este sentido se pronuncia Daniel Sarmiento en su blog: “no será fácil para el Tribunal de Justicia salir de la situación creada por el Dictamen 2/13. Sin embargo, la Carta es todavía un instrumento muy valioso, una fuente inagotable de inspiración que podría ayudar al Tribunal a seducir a los Tribunales constitucionales nacionales en los años venideros”¹⁷⁵. Sin embargo yo me pregunto, ¿encontrará dificultades el TJUE para hacer creer a los

¹⁷⁴ Besselink, L. F. M. “Acceding to the ECHR notwithstanding the Court...”, *op. cit.*

¹⁷⁵ Sarmiento, D. “[EU fundamental rights as a source of integration or disintegration?](https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/)”, *Despite our Differences*, 10/04/2016. <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/>.

tribunales nacionales de los Estados miembros que el Tribunal se toma en serio los derechos humanos tras negarse a la adhesión?

Por su parte, un antiguo juez islandés del TEDH, David Thór Björgvinsson, dice en una entrevista realizada por el autor Graham Butler, que igual que no se pueden tener dos normas, no se necesitan tampoco tres: una norma nacional, otra del TJUE y otra del TEDH, no tiene mucho sentido. Este juez predice que con el tiempo, cuando se llegue a la protección de los derechos fundamentales dentro de la Unión Europea, el TEDH será marginado cuando el TJUE reivindique su rol en el campo de los derechos humanos basándose en la Carta¹⁷⁶.

O visto de otra forma, como ya comentaba Gil Carlos Rodríguez Iglesias, el que fuera presidente del Tribunal de Justicia Europeo entre 1994 y 2003 en su discurso de apertura del año judicial de 2002: “También me gustaría señalar que el preámbulo de la Carta se refiere expresamente no sólo a la Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino también a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estas disposiciones proporcionan una valiosa orientación sobre la forma en que la Carta ha de ser interpretada. En particular, deberían hacer posible que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que continúe, se tenga muy en cuenta en el ámbito comunitario. Por lo tanto, en lugar de competir entre sí y crear un cisma en la protección de los derechos fundamentales en Europa, la Convención y la Carta deben servir para enriquecerse mutuamente”¹⁷⁷.

En cualquier caso y como dice J. Morjin, está claro que sea cual sea la solución que se encuentre, llevará de nuevo varios años. Lo que plantea otra importante cuestión previa: ¿cómo es probable que actúe el Tribunal de Estrasburgo hasta que haya una solución de adhesión de la UE 2.0 o hasta que haya cualquier alternativa interna de la UE en su lugar? En particular, ¿tendrá el Dictamen 2/13, y su revelador razonamiento sobre

¹⁷⁶ Butler, G. “A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights”, *Utrecht Journal of International and European Law* (2015), <http://doi.org/10.5334/ujiel.dj>, pp. 104-111.

¹⁷⁷ European Court of Human Rights. *Annual Report 2001*, “Speech given by Mr Gil Carlos Rodríguez Iglesias, President of the Court of Justice of the European Communities, on the occasion of the opening of the judicial year”, Strasbourg, 31 January 2002, p. 31.



cómo ve actualmente el Tribunal de Luxemburgo el lugar que ocupa la protección de los derechos humanos en el Derecho de la Unión y el margen que los Estados miembros tienen con respecto al desvío desde el Derecho de la Unión si sus obligaciones con el CEDH así lo requieren, implicaciones sobre el "enfoque de la UE" del Tribunal de Estrasburgo?¹⁷⁸.

¿Debiéramos por tanto apartar el tema de la adhesión un tiempo hasta que se calmen los ánimos? Quizás haya que hacer mucho más hincapié en la voluntad política y no sólo en la jurídica. Y a este respecto, aunque numerosos autores lo han comentado, ha sido prácticamente de pasada, considero que no podemos olvidar una cuestión muy importante entorno a la adhesión de la UE al CEDH, y es precisamente la cuestión política. Aunque este trabajo es de tipo jurídico, no sería completo sin mencionar al menos algo de este tema. Ciertamente es que primero hay que solventar los escollos jurídicos para hacer que esta adhesión sea correcta en cuanto al derecho internacional y al complicado y específico Derecho de la Unión Europea pero, como ya hemos visto, el Dictamen del TJUE no ha sido más que una evaluación demasiado formal que impide más por falta de ganas que por falta de argumentos jurídicos, que el PAA sea conforme a lo que requiere el Tribunal. Debemos aquí entonces hacernos las siguientes preguntas: ¿estamos hablando sólo del plano jurídico o es necesario ver cuál es la voluntad política? ¿Llevaríamos siete años sin acometer la obligada adhesión (desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, aunque ya es sabido que la idea viene de mucho antes) si la voluntad política fuera clara y unánime? Podemos contestar sin problemas que no. Pero lo que no queda claro es qué voluntad política es la que no tiene clara esta adhesión: ¿Son las cabezas visibles de las instituciones de la UE? ¿Son los presidentes y primeros ministros de los gobiernos de los EEMM? ¿Son los Magistrados del TJUE? Quizás simplemente, como dice Ana Salinas Frías: “En definitiva, este

¹⁷⁸ Morijn, J. “After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?”, *Eutopia Law*, 5/1/2015. Disponible en: <https://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/>.



Dictamen 2/2013 no sería propio del TJUE de hace unos años, pero está claro que la crisis de liderazgo nacional y europeo también comienzan a afectarle”¹⁷⁹.

Lo que sí parece evidente es que en el mundo complejo e interconectado en el que vivimos, la protección de los derechos humanos es cada vez más necesaria. Los conflictos entre Estados, las migraciones masivas, la economía de mercado y los intereses contrapuestos, entre otras cosas, nos dirigen a complejas situaciones de desigualdad y competición entre las personas que pueden llevar (y de hecho llevan) a graves violaciones de los derechos humanos. Acerquémonos un momento a la punta del iceberg que suponen las últimas migraciones masivas de refugiados durante 2015 y 2016: ¿qué pasaría si la UE fuera ya parte del Convenio Europeo de los Derechos Humanos? ¿Cambiaría la situación? ¿Podría denunciarse a la Unión por incumplimiento del Convenio? Seguramente sí, y esto pondría a la Unión Europea en una posición muy compleja.

La Unión Europea en su afán por convertirse en una organización supranacional de integración, debe incluir entre sus áreas principales, la protección real y efectiva de los derechos humanos, sobre todo ahora, que los Estados miembros deciden otorgar cada vez más poder a la UE en detrimento de sus gobiernos nacionales.

Como dijo el Presidente del TEDH, Dean Spielman, al conocer la respuesta del TJUE: “lo esencial, al fin y al cabo, no es una concepción jerárquica de sistemas que entrarían en conflicto uno con otro. No, la clave es asegurar que la garantía de los derechos humanos es coherente en toda Europa. Porque, no lo olvidemos, si no hubiera control externo, las víctimas serían primero y principalmente, los ciudadanos de la Unión”¹⁸⁰.

La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales tiene que ser constante y real en cualquier situación y acto que lleve a cabo la Unión Europea, ya sea en sus propias instituciones (incluido el Tribunal de Justicia) o en sus interacciones con los Estados, tanto si son miembros de la

¹⁷⁹ Salinas de Frías, A. “La Adhesión de la Unión Europea al Convenio...” *op.cit.*

¹⁸⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “President Dean Spielman, Solemn hearing for the opening on the judicial year of the European Court of Human Rights, Opening Speech, 30 January 2015”, *HUDOC* (2015).

UE como si no lo son. La adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales sería, evidentemente, un gran paso pero, ¿llegaremos a verlo algún día?

V. BIBLIOGRAFÍA

Ayoub, L.. “CJEU: Have we created a monster? *Eyes on Europe*”, 17 de abril de 2015. Disponible en <http://www.eyes-on-europe.eu/cjeu-have-we-created-a-monster/>

Azpitarte Sánchez, M. “Autonomía del ordenamiento de la Unión y derechos fundamentales: ¿presupuestos contradictorios? La adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos como respuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 48 (2013), pp.37-74.

Barnard, C. “Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: looking for the silver lining”, *EU LAW ANALYSIS*, 16 de Febrero de 2015. Disponible en: <https://free-group.eu/2015/02/19/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-looking-for-the-silver-lining/>

Besselink, L. F. M.” “Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13”, *VerfBlog*, 2014/12/23, <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213>

Butler, G. “A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights”, *Utrecht Journal of International and European Law* (2015). 31(81), pp.104–111. <http://doi.org/10.5334/ujiel.df>

Common Market Law Review Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!” *Common Market Law Review*, núm.52 (2015), pp.1–15.

“Autonomía versus sumisión a un control externo en materia de derechos fundamentales: consideraciones sobre el Dictamen TJUE Nº 2/13 relativo a la adhesión al CEDH”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm.37 (2015).

Cortés Martín, J.M. “Sobre el sistema unionista de protección de los derechos y la ruptura de la presunción de su equivalencia con el CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.46 (2013), pp. 935-971.

Douglas-Scott, S. ‘Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice’ *U.K. Constitutional Law Association Blog*, 2014/12/24.

Eeckhout, P. “[Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue – Autonomy or Autarky?](#)” *Jean Monnet Working Paper* no. 01/15, www.jeanmonnetprogram.org.

Faggiani, V. “La integración a través del reconocimiento de derechos fundamentales: la función del CEDH y del TEDH en el espacio europeo de justicia penal”, *Revista Española de Derechos Europeo*, núm. 55 (2015), pp. 67-104.

Fernández Rozas, J. C. “[La compleja adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las secuelas del Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia](#)” *Tribuna*, núm. 23 (2014), pp.40-56.

González Vega, J.A. “La «teoría del big bang» o la creciente distancia entre Luxemburgo y Estrasburgo, (Comentarios al Dictamen 2/2013, del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2014 sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos)”, *La Ley, Unión Europea*, núm. 25, (2015), Año III.

Gragl, P. “The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights”, *Ed. Hart Publishing, Oxford* (2013).



Halberstam, D. “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of *Opinion 2/13* on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward”, *German Law Journal*, núm.16 (2015) pp.105-146.

Halleskov Storgaard, L. “EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection - On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR”, *Human Rights Law Review* (2015), pp.485–521.

Hart, D. “Dogfight continues: Strasbourg not happy with EU Court on accession to ECHR”, *UK Human Rights Blog*, 30 de Enero de 2015. Disponible en: <https://ukhumanrightsblog.com/2015/01/30/dogfight-continues-strasbourg-not-happy-with-eu-court-on-accession-to-echr/>.

Iglesias Sánchez, S. “The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ’s approach to fundamental rights”, *Common Market Law Review*, núm.6 (2012) pp.1565-1580.

Irurzun Montoro, F. “La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: una crónica inacabada”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.45 (2013), pp.9-24.

Johansen, S. “The Reinterpretation of TFEU Article 344 in Opinion 2/13 and its Potential Consequences”, *German Law Journal*, núm.16 (2015) pp.169-178.

Krenn, C. “Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13”, *German Law Journal*, núm.16 (2015), pp.147-168.

Lazowski, A. y R. A. Wessel “When Caveats Turn into Locks: *Opinion 2/13* on Accession of the European Union to the ECHR”, *German Law Journal*, núm.16 (2015), pp.179-212.



Liñán Noguerras, D. “Derechos humanos y libertades fundamentales en la Unión Europea”, en A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 8ª ed., Tecnos, Madrid (2012), pp.121-142.

Lock, T. “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?”, *Research Paper Series No 2015/18, Europa Working Paper No 2015/02*, University of Edinburgh.

Lock, T. “Oops! We did it again – the CJEU’s Opinion on EU Accession to the ECHR”, *VerfBlog*, 2014/12/18. Disponible en: <http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt-der-eu/>.

[Llopis Nadal, P.](#) “La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH: un asunto que continúa pendiente tras el Dictamen 2/13 del TJUE”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 29 (2015), pp.1-39.

Marín Aís, J.R. “La Adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma. El Cumplimiento de las Obligaciones Derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el Ordenamiento Jurídico de la UE”, *Revista Derecho Comunitario Europeo*, núm.44 (2013), pp.233-276.

Martín y Pérez de Nanclares, J. “El TJUE pierde el rumbo en el Dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.52 (2015).

Martín y Pérez de Nanclares, J. “La adhesión de la Unión Europea al CEDH: algo más que una cuestión meramente jurídica”, *WP IDEIR*, núm.14 (2012), pp.1-14.

Martín y Pérez de Nanclares, J. “Nota Editorial. Cita con la ambición: El Tribunal de Justicia ante el Desafío de la adhesión de la Unión al CEDH”, *Revista de Derechos Comunitario Europeo*, núm.48 (2014), pp.379-399.

Morijn, J. “After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?” *Eutopia Law*, 5 de Enero de 2015. Disponible en: <https://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/>.

O’Neill Qc, A. “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: The CJEU as Humpty Dumpty”, *Eutopia Law*, 18 de Diciembre de 2014. Disponible en: <https://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>.

Pastor Ridruejo, J. A. “Sobre la adhesión de la Unión Europea a la Convención de Roma”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43 (2010), pp.43-51.

S. PEERS: “The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection” *EU Law Analysis*, 2014/12/18. Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

Peers, S. “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, *German Law Journal*, núm.16 (2015), pp.213-222.

[Reitemeyer, S. y B. Pirker “Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back”, *European Law Blog*, 2015/03/31. <http://europeanlawblog.eu/?p=2731#sthash.3VtSsmEW.O2tizOkg.dpuf>.](http://europeanlawblog.eu/?p=2731#sthash.3VtSsmEW.O2tizOkg.dpuf)

Roldán Barbero, F.J. “La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional”, *Revista de Derechos Comunitario Europeo*, núm.15 (2015), pp.453-490.



Salinas de Frías, A. “La Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Blog de Derecho Internacional de Carlos Espósito*, 23 noviembre 2015. Disponible en: <https://aquiescencia.net/2015/11/23/la-union-europea-y-el-convenio-europeo-de-derechos-humanos-por-ana-salinas-de-frias/>.

[Sanz Caballero, S. “Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.38 \(2011\), pp.99-128.](#)

Sarmiento, D. “[EU fundamental rights as a source of integration or disintegration?](#)”, *Blog: Despite our Differences*, 10 de Abril de 2016. Disponible en: <https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/>.

Shleina, V. “Opinion 2/13: Some Further Reflections”, *EU Law Blog*, 18/9/2015. Disponible en: <https://blogs.kcl.ac.uk/kslreuropeanlawblog/?p=966#.Vw5tzPmLTIW>.

Spaventa, E. “A very fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, núm.22 (2015), pp.35-56.

Streinz, T. “Forum Shopping between Luxembourg and Strasbourg?” *VerfBlog*, 17 de Junio de 2014.

Van Den Berghe, F. “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?” *European Law Journal*, núm.16 (2010), pp.112-157.

VI. DOCUMENTACIÓN UTILIZADA

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en Niza el 7 de Diciembre de 2000, *D.O.U.E.*, C 83, de 30 de Marzo de 2010.
- Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de Noviembre de 1950.
- Declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. *D.O.U.E.*, 30.3.2010. c 83/335. Declaración nº 2.
- Dictamen 2/94 de 28 de Marzo de 1996 del Tribunal de Justicia Europeo.
- Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dictamen 2/13, EU: C:2014:2454.
- Opinión de la Abogada General J. Kokott sobre el Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454. 13 junio 2014.
- 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.
- Protocolo nº 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 2 de Octubre de 2013.
- Final Report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2. Estrasburgo, 10 de junio de 2013.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea *D.O.U.E.*, C 326, de 26 de Octubre de 2012.
- Tratado de la Unión Europea, *D.O.U.E.*, C 326, de 26 de Octubre de 2012.
- Declaración conjunta de los dos presidentes de los dos Tribunales Europeos, 24 de enero de 2011

Normas de edición de Documentos de Trabajo del IELAT

Tipos y tamaños de letra

En el cuerpo del texto, Arial, tamaño 11 o Times New Roman, tamaño 12.

Para las notas a pie de página y los encabezados, en caso de que los haya, Arial 9 o Times New Roman 10.

Los títulos de introducción, capítulos y conclusiones irán en Arial 13 o Times New Roman 14, mientras que los títulos del resto de epígrafes irán en Arial 11 o Times New Roman 12.

Todos los títulos y epígrafes irán en negrita, pero no se utilizarán ni negritas ni cursivas para subrayar palabras en el texto, sino comillas.

En ningún caso se utilizarán subrayados.

Irán en cursiva todas las palabras en otros idiomas.

Las palabras que sean cita textual de otros autores irán en cursiva o entrecomilladas.

Párrafos

Dos opciones:

1. A espacio uno y medio, con espacio entre párrafo de 12 puntos.
2. A espacio doble, sin espacio entre párrafos y con sangría izquierda en la primera línea de cada párrafo.

El texto irá justificado a izquierda y derecha. Los subtítulos deberán ubicarse sobre la izquierda sin numeración, letras ni símbolos, con la misma letra del cuerpo central y separado con doble espacio del párrafo anterior.

Notas a pie de página

Deberán numerarse consecutivamente a lo largo de todo el documento, con numeración arábica y en letra. Irán en Arial, tamaño 9 o Times New Roman, tamaño 10.

Las notas a pie de página deberán justificarse a izquierda y derecha, con interlineado sencillo y sin espacio entre párrafos ni entre notas. Las llamadas a pie de página se colocarán antes de los signos de puntuación.

Referencias bibliográficas y documentales

Se seguirá el estilo de citación de Chicago.

a. En el texto

En notas a pie de página. Poner la llamada al pie tras la cita textual o intertextual, antes del signo de puntuación en caso de que lo haya. Al pie, se pondrá el apellido o apellidos del autor y el título completo de la obra citada. A continuación, es obligatorio poner el/los número/s de página/s de la referencia tomada si es cita textual y si es intertextual es también conveniente ponerlo. Puede utilizarse *Ibid* o *Ibidem* si las citas son consecutivas, pero nunca *Op cit*.

b. En la bibliografía final

LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. Título de la obra en cursiva. Lugar: Editorial, Año.

Ejemplo:

Soto Carmona, Álvaro. *Transición y cambio en España, 1975-1996*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

CAPÍTULO DE LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. «Título». En Título de la obra en cursiva, editado por Nombre y

Apellido o Apellidos, números de páginas que ocupa el capítulo. Lugar: Editorial, año.

Ejemplo:

Del Campo García, Esther. «Estado y sociedad en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación ciudadana en la Gestión Pública». En Chile. Política y modernización democrática, editado por Manuel Alcántara Saez y Letizia M. Ruiz Rodríguez, 199-231. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2006.

ARTÍCULO:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título del artículo entre comillas». Nombre de la revista,

volumen, número, año, páginas. Ejemplo:

Ros Ferrer, Violeta. “Narrativas de La Transición.” *Kamchatka: Revista de Análisis Cultural*, no. 4 (2014): 233–55.

WEB:

Institución/Apellido o Apellidos. «Título», año. Disponible en, fecha de última consulta:

Ejemplo:

Gobierno de Chile. «Informe Rettig». Disponible en, <http://www.gob.cl/informe-rettig/> , fecha de última consulta: 15-02-2016.

TESIS Y TESINAS:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título». Universidad, Año. Ejemplo:

González Ayuso, Yurena. «Transiciones democráticas: Chile y España en perspectiva comparada, 1976-1990». Trabajo fin de máster, Universidad de Alcalá, 2014.

MANUSCRITOS, PONENCIAS O CONFERENCIAS NO PUBLICADAS:

Apellidos, Nombre. «Título». Título del seminario o de congreso, Lugar, Fecha. Ejemplo: Escribano Roca, Rodrigo, y Yurena González Ayuso. «Utilización de bases de datos: clave para la iniciación investigadora y la recopilación bibliográfica». Seminario presentado en Seminarios del IELAT, Universidad de Alcalá, 9 de diciembre de 2015.



DOCUMENTOS DE TRABAJO

La publicación de los documentos de trabajo estará sujeta a la evaluación por la Comisión Editorial y el Equipo de Edición de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Los documentos pueden estar escritos en castellano, portugués o inglés y no deben superar las 35 páginas.

Se enviarán por correo electrónico a la siguiente dirección: ielat@uah.es

Los DT se publicaran en formato digital en la página web del IELAT y al mismo tiempo en formato papel.

Guía para el desarrollo del DT

Presentación

En ella debe aparecer la siguiente información:

- Título del documento de trabajo en mayúsculas
- Nombre de autor/a
- Institución a la que pertenece el autor/a
- Breve resumen cv del autor/a- Entre 30-50 palabras máximo
- Contacto postal y electrónico del autor/a
- Agradecimientos si corresponde

Resumen del DT: Resumen del documento de trabajo (150-200 palabras) en castellano y en inglés.

Palabras clave seleccionadas (3-5) en castellano y en inglés.

Cuerpo del Documento de Trabajo

Debe constar de los siguientes apartados:

- Introducción
- Desarrollo: Se recomienda que cada apartado esté bien identificado con sus correspondientes capítulos, subcapítulos, etc. con la debida numeración si corresponde.
- Conclusiones
- Anexos si corresponde

Colección de Documentos de Trabajo del IELAT

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos.*

Una visión comparativa de la independencia. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica.* Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007).* F. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados.* Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español.* Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962).*

Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina.* Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008).* Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008).* Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939).* Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana.* Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994).* Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado.* Abril 2010.



DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980- 2006*. Mayo 2010.

DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vásquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre de 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre de 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero de 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero de 2011.

DT 24: Daniel Díaz- Fuentes y Julio Revuelta, *Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina durante el último medio siglo*. Marzo de 2011.

DT 25: Vanesa Ubeira Salim, *El potencial argentino para la producción de biodiésel a partir de soja y su impacto en el bienestar social*. Abril de 2011.

DT 26: Hernán Núñez Rocha, *La solución de diferencias en el seno de la OMC en materia de propiedad intelectual*. Mayo de 2011.

DT 27: Itxaso Arias Arana, Jhonny Peralta Espinosa y Juan Carlos Lago, *La intrahistoria de las comunidades indígenas de Chiapas a través de los relatos de la experiencia en el marco de los procesos migratorios*. Junio 2011.

DT 28: Angélica Becerra, Mercedes Burguillo, Concepción Carrasco, Alicia Gil, Lorena Vásquez y Guido Zack, *Seminario Migraciones y Fronteras*. Julio 2011.

DT 29: Pablo Rubio Apiolaza, *Régimen autoritario y derecha civil: El caso de Chile, 1973-1983*. Agosto 2011.

DT 30: Diego Azqueta, Carlos A. Melo y Alejandro Yáñez, *Clean Development Mechanism Projects in Latin America: Beyond reducing CO2 (e) emissions. A case study in Chile*. Septiembre 2011.

DT 31: Pablo de San Román, *Los militares y la idea de progreso: la utopía modernizadora de la revolución argentina (1966-1971)*. Octubre 2011.

DT 32: José Manuel Azcona, *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*. Noviembre 2011.

DT 33: María Dolores Almazán Ramos, *El discurso universitario a ambos lados del Atlántico*. Diciembre 2011.

DT 34: José Manuel Castro Arango, *La cláusula antisubcapitalización española: problemas actuales*. Enero 2012.

DT 35: Edwin Cruz Rodríguez, *La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada*. Febrero 2012.

DT 36: María Isabel Garrido Gómez (coord.), *Contribución de las políticas públicas a la realización efectiva de los derechos de la mujer*. Marzo 2012.

DT 37: Javier Bouzas Herrera, *Una aproximación a la creación de la nación como proyecto político en Argentina y España en los siglos XIX y XX. Un estudio comparativo*. Abril 2012.

DT 38: Walther L. Bernecker, *Entre dominación europea y estadounidense: independencia y comercio exterior de México (siglo XIX)*. Mayo 2012.

DT 39: Edel José Fresneda, *El concepto de Subdesarrollo Humano Socialista: ideas nudo sobre una realidad social*. Junio 2012.

DT 40: Sergio A. Cañedo, Martha Beatriz Guerrero, Elda Moreno Acevedo, José Joaquín Pinto e Iliana Marcela Quintanar, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Historia*. Julio de 2012.



DT 41: Nicolás Villanova, *Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis*. Agosto de 2012.

DT 42: Juan Carlos Berganza, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Javier Martín Román, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Economía*. Septiembre de 2012.

DT 43: Emiliano Abad García, *América Latina y la experiencia postcolonial: identidad subalterna y límites de la subversión epistémica*. Octubre 2012.

DT 44: Sergio Caballero Santos, *Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*. Noviembre 2012.

DT 45: Jacqueline Alejandra Ramos, *La llegada de los juristas del exilio español a México y su incorporación a la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Diciembre 2012.

DT 46: Maíra Machado Bichir, *À guisa de um debate: um estudo sobre a vertente marxista da dependencia*. Enero 2013.

DT 47: Carlos Armando Preciado de Alba. *La apuesta al liberalismo. Visiones y proyectos de políticos guanajuatenses en las primeras décadas del México independiente*. Febrero 2013.

DT 48: Karla Annett Cynthia Sáenz López y Elvin Torres Bulnes, *Evolución de la representación proporcional en México*. Marzo 2013.

DT 49: Antônio Márcio Buainain y Junior Ruiz Garcia, *Roles and Challenges of Brazilian Small Holding Agriculture*. Abril 2013.

DT 50: Angela Maria Hidalgo, *As Influências da Unesco sobre a Educação Rural no Brasil e na Espanha*. Mayo 2013.

DT 51: Ermanno Abbondanza, *“Ciudadanos sobre mesa”. Construcción del Sonorense bajo el régimen de Porfirio Díaz (México, 1876-1910)*. Junio 2013.

DT 52: *Seminario Internacional: América Latina-Caribe y la Unión Europea en el nuevo contexto internacional*. Julio 2013.

DT 53: Armando Martínez Garnica, *La ambición desmedida: una nación continental llamada Colombia*. Agosto 2013.

DT 55: Beatriz Urías Horcasitas, *El nacionalismo revolucionario mexicano y sus críticos (1920-1960)*. Octubre 2013.

DT 56: Josep Borrell, *Europa, América Latina y la regionalización del mundo*. Noviembre 2013.

DT 57: Mauren G. Navarro Castillo, *Understanding the voice behind The Latino Gangsters*. Diciembre 2013.

DT 58: Gabriele Tomei, *Corredores de oportunidades. Estructura, dinámicas y perspectivas de las migraciones ecuatorianas a Italia*. Enero 2014.

DT 59: Francisco Lizcano Fernández, *El Caribe a comienzos del siglo XXI: composición étnica y diversidad lingüística*. Febrero 2014.

DT 60: Claire Wright, *Executives and Emergencies: Presidential Decrees of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Marzo 2014.

DT 61: Carlos de Jesús Becerril H., *Un acercamiento a la historiografía sobre las instituciones jurídicas del Porfiriato, 1876-1911*. Abril 2014.

DT 62: Gonzalo Andrés García Fernández, *El pasado como una lección del presente. Una reflexión histórica para el Chile actual*. Mayo 2014.

DT 63: Cecilia A. Fandos, *Tierras comunales indígenas en Argentina. Una relectura de la desarticulación de la propiedad comunal en Jujuy en el siglo XIX*. Junio 2014.

DT 64: Ramón Casilda Béjar, *América Latina y las empresas multilaterales*. Julio 2014.

DT 65: David Corrochano Martínez, *Política y democracia en América Latina y la Unión Europea*. Agosto 2014.

DT 66: Pablo de San Román, *Participación o ruptura: la ilusión del capitalismo sindical en la Argentina post- peronista*. Septiembre de 2014.

DT 67: José Joaquín Pinto Bernal, *Los orígenes de la deuda pública en Colombia*. Octubre de 2014.

DT 68: Fernando Martín Morra, *Moderando inflaciones moderadas*. Noviembre de 2014.

DT 69: Janete Abrão, *Como se deve (re)escrever a História nacional?*. Diciembre de 2014.

DT 70: Estela Cristina Salles y Héctor Omar Noejovich, *La transformación política, jurídica y económica del territorio originario del virreinato del Perú, 1750-1836*. Enero de 2015.

DT 71: M^o Isabel Garrido Gómez, J. Alberto del Real Alcalá y Ángeles Solanes Corella, Modernización y mejora de la Administración de Justicia y de la operatividad de los jueces en España. Febrero 2015

DT 72: Guido Zack, El papel de las políticas públicas en los períodos de crecimiento y desaceleración de América Latina. Marzo 2015.

DT: 73: Alicia Gil Lázaro y María José Fernández Vicente, Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada, principios del siglo XX-principios del siglo XXI. Abril 2015.

DT: 74: Pablo de San Román, Desconfianza y participación: la cultura política santafesina (Argentina, 2014). Mayo 2015.

DT: 75: María Teresa Gallo, Rubén Garrido, Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo, La cara amarga del crecimiento económico peruano: Persistencia de la desigualdad y divergencia territorial. Junio 2015.

DT: 76: Leopoldo Gamarra Vélchez, Crisis económica, globalización y Derecho del Trabajo en América Latina. Julio 2015.

DT: 77: Alicia Gil Lázaro, Eva Sanz Jara e Inmaculada Simón, Universalización e historia. Repensar los pasados para imaginar los futuros. Agosto 2015.

DT: 78: Sonia Oster Mena, Corporate Diplomacy in the EU. The strategic corporate response to meet global challenges. Septiembre 2015

DT: 79: Edgar Záyago Lau, Guillermo Foladori, Liliana Villa Vázquez, Richard P. Appelbaum y Ramón Arteaga Figueroa, Análisis económico sectorial de las empresas de nanotecnología en México, Octubre 2015.

DT: 80: Yurena González Ayuso, Presente y pasado de la transición española. Un estado de la cuestión pertinente, Noviembre 2015.

DT: 81: Janet Abrao, Construções discursivo-ideológicas e históricas da identidade nacional brasileira, Diciembre 2015.

DT: 82: Guido Zack, Una aproximación a las elasticidades del comercio exterior de la Argentina, Enero 2016.

DT: 83: Rodrigo Escribano Roca, “Lamentables noticias” Redes de información e imaginación política en la crisis revolucionaria del mundo atlántico. Un análisis micro-histórico del Colegio de Chillán en Chile (1808-1812), Febrero 2016.

DT: 84: Iván González Sarro, La calidad de la democracia en América Latina. Análisis de las causas del «déficit democrático» latinoamericano: una visión a



través de los casos de Honduras y Paraguay, Marzo 2016.

DT: 85: Carlos de Jesús Becerril Hernández, “Una vez triunfantes las armas del ejército francés en Puebla”. De las actas de adhesión de la Ciudad de Puebla y de los pueblos en el Distrito de Cholula, 1863, Abril 2016.

DT: 86: Laura Sánchez Guijarro, La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: Un desafío para Europa todavía pendiente, Mayo 2016.



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIÓN EN
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
(IELAT)

Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del Instituto: www.ielat.com

© Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del Instituto u otros profesionales colaboradores del mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos documentos se utilicen y distribuyan con fines académicos indicando siempre la fuente. La información e interpretación contenida en los documentos son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del IELAT.

Instituto de Estudios
Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es
www.ielat.es

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

