

UN RETO TODAVÍA PENDIENTE: LA ADHESIÓN DE LA UE AL CEDH TRAS MÁS DE UNA DÉCADA DE DIFICULTADES

Juan F. López Aguilar

Catedrático de Derecho Constitucional. Eurodiputado

RESUMEN

En el presente artículo se hace referencia a la necesaria y todavía pendiente adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), después de diversas propuestas de adhesión y de distintos pronunciamientos favorables a este respecto por las propias instituciones europeas, pero que ha encontrado diferentes y complejos obstáculos jurídicos e institucionales que han hecho que siga siendo un muy importante reto pendiente para la Unión Europea. En el texto se hace referencia igualmente a las objeciones clave de un dictamen del TJUE sobre dicha adhesión, a una sentencia sobre el caso Eulex y la necesidad de una nueva consulta, así como un análisis de los distintos beneficios esperados de la adhesión de la UE al CEDH, poniéndose de manifiesto la oportunidad histórica que representaría para la UE esta integración en el sistema del CEDH.

1. UNA EXPECTATIVA RENOVADA TRAS MÁS DE UNA DÉCADA DE NEGOCIACIÓN

La Comisión Europea ha manifestado en diversas ocasiones su firme compromiso con el proceso de adhesión de la Unión Europea (UE) al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Esa misma institución, propuso repetidamente (en 1979, 1990 y 1993) la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH. En 1996, en respuesta a una solicitud de dictamen, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) afirmó en su Dictamen 2/94, que el Tratado no confería ninguna facultad a las Comunidades Europeas competencia para adoptar normas sobre derechos humanos ni para firmar convenios internacionales en esa materia, lo que hacía jurídicamente inviable la adhesión. Nada menos que 13 años después del relevante Dictamen (Opinión, en procedimiento consultivo), del TJUE, emitido el 13 de diciembre de 2012, en relación con la conclusión del Acuerdo de Adhesión de la UE al CEDH, sobre el que se venía trabajando durante largos años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TL) en 2009, la negociación continúa aún hoy en día, avanzado 2025.

Sigue encendida la llama de la expectativa suscitada por la oportunidad de cumplir, al fin, en la presente Legislatura del PE 2024/2029, el mandato contenido en el art.6 TUE que establece que *la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* cuya garantía corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo. El Tratado de la Unión Europea (TUE) sigue reconociendo que *esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados*. Los Derechos fundamentales que garantiza el Convenio formarán además parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Estamos ante un procedimiento de gran complejidad política y sofisticación técnica, debido a las cuestiones jurídico-procesales implicadas. Que la UE, dotada con personalidad jurídica única (art.47 TUE), pase a ser Parte signataria del CEDH, sometándose por tanto a la jurisdicción del TEDH, es un objetivo que apunta a cuadrar el círculo del hasta ahora llamado "diálogo entre jurisdicciones" en materia

de protección de derechos fundamentales. Este diálogo es una conversación permanentemente abierta entre los poderes judiciales nacionales de los Estados miembros, EEMM (con sus Tribunales Supremos o de Casación en la cúspide), los Tribunales Constitucionales, el TEDH y el TJUE.

Pero, por razones atendibles, pese al taxativo precepto que ordena la adhesión de la UE al CEDH, su realización ha consumido hasta ahora quince años de arduas negociaciones, empedradas de dificultades e incluso de fracasos.

2. OBJECIONES CLAVE DEL DICTAMEN 2/13 DEL TJUE SOBRE LA ADHESIÓN UE AL CEDH

El dictamen 2/13 del TJUE, declaró que la adhesión al Convenio por parte de la UE no era viable, tras cuatro años de negociaciones y pese al visto bueno de las tres Instituciones (Consejo, Comisión Europea, CE y Parlamento Europeo, PE). Su parecer negativo se asentó sobre cuatro consideraciones:

a) La preservación de la autonomía del Derecho de la UE, toda vez que la subordinación de los estándares normativos del ordenamiento comunitario (27 EEMM), al de otro círculo concéntrico (el del Consejo de Europa, CdE, con 46 EEMM), arriesga la desnaturalización del carácter único de la integración supranacional europea sobre la base del *acquis* comunitario.

b) La exclusividad de la jurisdicción del TJUE a la hora de determinar la interpretación uniforme, el "respeto del Derecho" sobre las bases jurisprudencialmente asentadas de los principios de su primacía y efecto directo sobre los derechos nacionales.

c) La difícil justiciabilidad (revisión judicial) de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa Común (PESCD) de la UE, en la medida en que esta queda exenta del control del TJUE, suscita una problemática difícilmente superable: que esa misma acción común pueda quedar sujeta al juicio y control del TEDH.

d) La articulación de disputas en que la UE pueda ser denunciada ante el TEDH por sus EEMM o, inversamente, que la UE pueda someter al TEDH la consideración de una disputa jurídica con alguno o varios de sus EEMM, sobre la alegada violación de derechos consagrados en el CEDH. La dificultad del empeño se complica aún más si introducimos en la ecuación los artículos 51 a 54 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), revestida del "*mismo valor jurídico que los Tratados*" (art. 6 TUE), cuya función manifiesta es la de articular la urdimbre normativa de los dos círculos concéntricos de protección de derechos (CDFUE y CEDH) en términos de interacción positiva y compatibilidad, y no en los de competición, interacción negativa o incompatibilidad.

3. EL CASO EULEX Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONSULTA

A pesar de la lentitud del proceso, desde el primer intento de negociaciones iniciadas en 2010, tras el TL, parece que la negociación se encamina, por fin, hacia una fase definitiva en esta Legislatura del PE. En octubre de 2019, la Comisión Europea asumió el mandato renovado del Consejo de reiniciar negociaciones con el CdE. Dichas negociaciones se restablecieron formalmente en octubre de 2020, alcanzando un primer acuerdo provisional en marzo de 2023. El TJUE dictó una sentencia el 10 de septiembre 2024 (Eulex Kosovo), en la que aclaró el alcance de su competencia en los asuntos relativos a derechos fundamentales, dentro del ámbito de la PESDC, determinando que es competente para examinar la legalidad de ciertas acciones u omisiones de la PESDC que no estén directamente vinculadas a decisiones políticas o electorales. Esta sentencia resolvió que el TJUE tiene competencia para examinar la legalidad de actos u omisiones en el marco de la PESDC que no estén directamente relacionados con decisiones políticas o estratégicas, sino que se refieran a aspectos operativos, como elecciones de personal, establecimiento de medidas de control y recursos, incluidas las acciones por daños y perjuicios por presuntas violaciones de derechos fundamentales. El tribunal, por tanto, confirma la competencia

del TJUE en esta materia, abordando así el obstáculo planteado por el Dictamen 2/13, para poder reanudar las negociaciones. El texto aún debe ser ratificado por los 46 miembros del CdE y por la UE, y conforme al procedimiento del art. 218(11) TFUE, será remitido de nuevo al TJUE para su aprobación.

En este contexto, la eventual adhesión de la UE al CEDH no puede considerarse únicamente desde una óptica técnica o jurídica. Representa un paso simbólico y material hacia una Europa más integrada en la protección de los derechos fundamentales, pero también reabre tensiones latentes entre autonomía constitucional e integración supranacional. La jurisprudencia del TJUE, si bien es protectora del acervo jurídico de la Unión, deberá encontrar un equilibrio que permita resolver los conflictos de competencias sin frustrar el mandato político de reforzar la legitimidad y la coherencia del sistema europeo de derechos humanos.

4. PESDC Y CONTROL JURISDICCIONAL: INTEGRACIÓN DEL CEDH EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UE

El borrador de acuerdo aborda todos los capítulos litigiosos, incluidas las objeciones incisivamente interpuestas por la Opinión del TJUE 2/2013 e incluye la procelosa cuestión de la PESDC tras el impulso decisivo alcanzado en septiembre de 2024. La UE se dispone a resolver internamente este espinoso asunto, asegurando en todo caso el papel del TJUE como supremo intérprete del Derecho de la UE (art.19 TUE) y garante, en última instancia, de la autonomía e integridad de su ordenamiento jurídico. Su principal innovación reside en una lectura que concilia con las exigencias del art.47 CDFUE, con los arts. 6 y 13 del CEDH.

Resulta inevitable una nueva consulta al TJUE (en Opinión consultiva) para asegurar la compatibilidad del resultado de la negociación con el Tratado de Lisboa (TL) y la CDFUE. Una vez aprobado el Acuerdo por la Comisión Europea (VDL II), corresponderá al PE la última y definitiva palabra (*Final Say*, art.218 TFUE), mediante votación, sin cuya aprobación el acuerdo no podrá entrar en vigor.

La culminación del proceso de adhesión de la UE al CEDH incrementará las vías para su *accountability*, facilitando su dación de cuentas y el control de juridicidad de sus actos. Reforzará la coherencia entre el Derecho de la UE y el CEDH, pero también entre los respectivos acervos jurisprudenciales del TJUE y del TEDH. Persisten todavía, sin embargo, preocupaciones legítimas sobre la preservación de la autonomía del Derecho de la UE, blindada frente a la supervisión o control de ninguna otra jurisdicción, incluida la del TEDH.

Es sabido que el éxito histórico de la UE reside en ser una experiencia fundada y regida por el Derecho: un ordenamiento jurídico provisto con fuentes propias (Tratados/Derecho primario o constitucional, y Actos Legislativos/Derecho derivado), cuya primacía y eficacia directa sobre el Derecho de los EEMM aseguran, en primer término, por los Poderes Judiciales nacionales, y, como garantía suprema, el TJUE en Luxemburgo (art.19 TUE y 344 TFUE, entre otros).

Toda la razón de ser de la construcción europea descansa, precisamente, en su sujeción a Derecho, vinculante para sus instituciones y para sus EEMM. Este Derecho es autónomo, único en su género, y su interpretación vinculante corresponde exclusivamente al TJUE, en diálogo permanente con los ordenamientos jurídicos nacionales.

No obstante, continúa pendiente de resolución como venimos explicando, aun hasta día de hoy, la conjugación del sistema de los derechos de la CDFUE con el concéntrico sistema de los derechos del CEDH “diálogo jurisprudencial” entre los respectivos Tribunales Constitucionales (TC) de los EEMM con el TEDH y TJUE. Pero la dificultad radica en hacerlo sin menoscabar la autonomía distintiva del Derecho de la UE y el monopolio de su garantía e interpretación uniforme que reclama para sí el TJUE de Luxemburgo. Tal es la importancia de este principio que, tanto el mandato establecido por el Tratado

de Lisboa (art.6 TUE), que ordena la adhesión de UE al CEDH —sería así la primera organización supranacional en adherirse, junto a sus 46 EEMM, entre ellos los 27 de la UE—, como la propia CDFUE (cuyos arts. 51 a 54 establecen las reglas para su interpretación y eficacia en compatibilidad con el CEDH), siguen plenamente vigentes.

También en este ámbito, el tiempo corre, y urge la conclusión de tan prolijo prontuario de frentes de negociación. Procede, sin embargo, y en descargo de cualquier valoración precipitadamente pesimista de lo conseguido hasta ahora, recordar aquí que la UE es, de lejos, la más virtuosa suma de libertades, derechos, cohesión (territorial, social, intergeneracional), bienestar, prosperidad, resolución pacífica de conflictos y prescripción de la pena de muerte que existe en el planeta Tierra. Y que, a ello contribuyen no solo sus jurisdicciones tutelares de derechos (Poderes Judiciales y TC nacionales, TEDH y TJUE), sino también una densa red de instituciones auxiliares: Defensores (*Ombudspersons*), Autoridades de Protección de Datos, Consejos de Transparencia y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), sin parangón tampoco en todo el orbe global.

El PE continúa ejerciendo su escrutinio sobre la CE para completar el mandato de adhesión al CEDH, y continúa mostrando —en cada Pleno de Estrasburgo, en cada debate monográfico sobre el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Fundamentales en la UE— su compromiso sin pausa con ese estándar de derechos que impregna a todas y cada una de las leyes europeas pendientes de completamiento.

5. UNA APUESTA ESTRATÉGICA POR LOS DERECHOS: BENEFICIOS ESPERADOS DE LA ADHESIÓN DE LA UE AL CEDH

La adhesión de la UE al CEDH no es solo un imperativo jurídico derivado del Tratado de Lisboa, sino también una oportunidad histórica para consolidar un espacio europeo verdaderamente integrado de protección de los derechos fundamentales. Este paso supondría avances sustantivos tanto en la arquitectura jurídica de la Unión, como en la proyección internacional de sus valores fundacionales. Esta adhesión comportaría ciertos avances como los que se exponen a continuación:

a) Refuerzo de la protección de los derechos humanos en Europa, al otorgar a los ciudadanos de la UE y a las personas bajo la jurisdicción de la UE, el derecho a presentar una demanda ante el TEDH cuando consideren que una institución de la Unión ha vulnerado sus derechos fundamentales. De este modo, disfrutarán de la misma protección frente a los actos de la Unión que la que ya poseen frente a los EEMM de la UE.

b) Garantizar una vía para el desarrollo armonioso de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE en materia de derechos humanos, asegurando así un sistema coherente de protección de los derechos humanos en toda Europa y la UE, basado en normas mínimas comunes, en beneficio de las autoridades públicas, especialmente los tribunales, de todos los EEMM.

c) Destacar la esencia de la UE como una unión basada en el Estado de Derecho, y reforzar el principio de seguridad jurídica, al quedar las instituciones de la Unión sometidas al mismo control judicial externo en materia de derechos humanos que los Estados.

d) Resolver los problemas derivados del hecho de que, en la actualidad, la UE no puede ser parte en procedimientos ante el Tribunal, en aquellos casos en que esté en juego la aplicación o implementación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, y facilitar la ejecución de las sentencias del Tribunal que requieran modificaciones del Derecho de la Unión.

e) Enviar un mensaje político firme de compromiso claro con la protección de los derechos humanos y del derecho internacional, no solo dentro de las fronteras de la UE, sino también en el conjunto de Europa y a nivel mundial, en un momento en que la guerra ha regresado a Europa y los

valores comunes compartidos por el CdE y la UE están amenazados. La adhesión reforzará así la credibilidad de la UE, de sus políticas de vecindad y de sus relaciones exteriores.

f) Reforzar la sinergia, la complementariedad y la cooperación entre el CdE y la UE —que es su principal socio institucional—, en consonancia con la Declaración de Reikiavik. Esta declaración adoptada en 2023 en la cumbre del CdE, centraba su interés en combatir la agresión de Rusia a Ucrania mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho, protección de derechos humanos y adhesión de la UE al CEDH. Aunque la UE no es parte del CdE ha participado en la aplicación de la Declaración reforzando su compromiso con la protección de los derechos humanos.

6. CONCLUSIONES: LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA DEL CEDH COMO UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

El camino hacia la adhesión de la UE al CEDH ha sido largo y complejo, pero los avances recientes abren posiblemente una ventana de oportunidad histórica. El comisario europeo de Justicia, Michael McGrath, ha asegurado que, tras largos años de estancamiento en las negociaciones, la Comisión está en condiciones de solicitar un dictamen formal del Tribunal de Justicia. La convergencia efectiva entre el sistema de la CDFUE y el del CEDH no solo otorgará una consolidación del modelo europeo de protección de los derechos humanos, sino que reforzará también la legitimidad jurídica y política de la propia Unión en el orden internacional. La adhesión, si culmina con éxito, no marcará el final del camino, sino el inicio de una nueva fase de diálogo institucional y jurisprudencial entre el TJUE y el TEDH. Esta integración de la UE en el CEDH supondrá el cumplimiento del mandato jurídico del Tratado de Lisboa, fortaleciendo la seguridad jurídica dentro de la UE.

El TJUE defiende los derechos humanos en su jurisprudencia, hoy en día, sobre la base de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sin embargo, como última instancia dentro del ordenamiento jurídico de la UE, no existe un mecanismo que garantice que su interpretación de los derechos fundamentales no diverja de la doctrina jurisprudencial del TEDH. La adhesión otorgaría esta autoridad interpretativa final al diálogo entre el TEDH y TJUE. Para que la adhesión sea posible se requerirá solventar con éxito todas las condiciones previamente examinadas.

El porvenir de una UE verdaderamente unida, cohesionada y firme en su compromiso con los derechos fundamentales depende, en gran medida, de su capacidad para consolidar una arquitectura jurídica coherente y eficaz. En este contexto, la adhesión de la UE al CEDH representa una oportunidad estratégica y simbólica de gran relevancia.

Esta adhesión no solo permitiría reforzar la protección de los derechos humanos dentro del espacio europeo, sino que también contribuiría a una mayor armonización entre los sistemas jurídicos nacionales y el ordenamiento jurídico de la Unión. A través de este paso, la UE demostraría su voluntad de someterse al mismo marco legal que exige a sus EEMM, consolidando así su legitimidad como garante de los derechos fundamentales.

Además, la integración plena de la UE en el sistema del CEDH fortalecería la coherencia normativa y fomentaría un espacio común de justicia basado en valores compartidos, como la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho. En suma, se trata de avanzar hacia una Europa no solo más unida desde el punto de vista económico y político, sino también más cohesionada y comprometida en la defensa efectiva de los derechos humanos, dentro y fuera de sus fronteras.