

“LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE): BALANCE Y PERSPECTIVAS”: LA ADHESIÓN DE LA UE AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (CEDH)”

**POR DÑA. ANA PEYRÓ, ASESORA DEL GABINETE DEL SECRETARIO DE ESTADO
DE JUSTICIA (MJU) ***

CARLOTA LOBATO MOLINA **

I. CONTEXTO DE LA ADHESIÓN DE LA UE AL CEDH

Aunque en el Tratado de Lisboa se ha establecido una obligación a la UE de adherirse al CEDH, la factibilidad de dicha cuestión no siempre ha estado clara; su contexto se encuentra marcado por la polémica y la controversia, en la que Estados miembros como Austria, Bélgica, Grecia o Finlandia se mostraban a favor de la adhesión, frente a las reticencias que mantenían otros como Francia, el Reino Unido o Irlanda.

Por ello, procederé a hacer un breve resumen, a modo introductorio, sobre los antecedentes que rodearon dicho episodio de incertidumbre, y sobre cómo se resolvió finalmente la cuestión a través de un dictamen del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE).

Si bien desde la década de los 70 el debate sobre la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH se constituyó una constante, más o menos latente, en la doctrina y en las instituciones comunitarias, no fue hasta 1990 cuando se planteó seriamente en el Consejo la posibilidad de la adhesión, a raíz de que la Comisión instara formalmente al Consejo a autorizar las negociaciones. Esta iniciativa puso nuevamente de manifiesto las opiniones divergentes que respecto a ella mantenían los Estados miembros, por lo que, para resolver la polémica de una vez por todas, el Consejo se dirigió al Tribunal de Justicia solicitándole que se pronunciase sobre la conformidad de tal adhesión con el Tratado CE.¹

El TJUE se pronunció a través del Dictamen 2/94 del 28 de Marzo de 1996. Advirtió que en el Tratado Constitutivo no había ninguna competencia específica (ni expresa ni implícita) que la permitiese, y tampoco se respetaban los límites para poder tomarse como

* Fecha de recepción: 15 de junio de 2010.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2010.

** Estudiante de la Licenciatura de Derecho en la Facultad de Derecho (UAM).

¹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1996, pp. 817-838.

base jurídica el art. 235 (actual art. 356 TFUE) al conllevar la adhesión una envergadura constitucional. Esto último lo fundamentó en que la adhesión acarrearía la inmersión de la Comunidad en un sistema institucional distinto que podría incidir en la aplicación e interpretación del Derecho Comunitario, y así mismo suponía la integración de todas las disposiciones del CEDH. Por ello, concluyó que solo se podría realizar mediante el procedimiento de revisión del tratado.

Sin embargo, nunca se inició dicho procedimiento de revisión, quedando, pues, la cuestión “en el aire”.

II. RESUMEN DE LA PONENCIA

1. Introducción

En la ponencia, Ana Peyró se encarga de compartir con los asistentes la experiencia que está viviendo al formar parte del grupo trabajo encargado de realizar el “mandato de negociación” para la adhesión de la UE al CEDH. Sin embargo, antes de proceder a desarrollar la ponencia, me parece importante delimitar el sistema organizativo del Consejo y qué posición ocupa la ponente, para así poder ubicar el papel que desempeña el “mandato de negociación”, que es sobre lo que versa principalmente su exposición. Primero definiré qué finalidad tienen el COREPER y los grupos de trabajo y a continuación comentaré acerca de la presidencia en el Consejo.

“Desde la fundación de las Comunidades Europeas, los miembros del Consejo comprendieron que en unas cuantas reuniones mensuales no podrían por sí solos tomar decisiones marcadas por la complejidad, tecnicismos, diversidad y abundancia. La posición de conjunto debía ser preparada previamente por representantes de los Estados miembros mediante contactos previos, profundos y permanentes que facilitasen el conocimiento de los puntos de vista nacionales y abriesen posibilidades de obtener un compromiso y posteriormente una rápida adopción de las normas de la Unión cuya decisión corresponda al Consejo”². Así pues, el COREPER fue establecido con la misión de “preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confie” (arts. 16.7 TUE y 240 TFUE).

En cuanto a los grupos de trabajo, el COREPER ha creado dos centenares de ellos, que se encargan de la discusión y preparación técnica de las decisiones antes de que se inicie el estudio en el COREPER, y están formados por miembros de las Representaciones Permanentes y en ocasiones por funcionarios de la administración nacional que se desplazan a Bruselas. “La mecánica de los comités y grupos de trabajo, consiste en examinar detalladamente la propuesta de la Comisión, defender la posición de cada delegación,

² MANGAS, A. / LIÑÁN, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2010.

estar atentos a las enmiendas que hayan introducido el Parlamento Europeo, discutir su contenido y posibles modificaciones hasta decantar un acuerdo o una mayoría suficiente que permita, en los niveles superiores de decisión, su adopción”³. Pues bien, lo que la ponente explicaba de la formación del “mandato de negociación”, eran las peculiaridades que se dan en este proceso.

En cuanto a la presidencia del Consejo, el sistema rotatorio semestral se aplica también al COREPER y a los grupos de trabajo dependientes de éste. Así, todas las presidencias en la esfera del Consejo se ejercen por la delegación de un único Estado, garantizando la coordinación en todas las actividades. La ponente forma parte de la delegación de la presidencia española en el grupo de trabajo creado para la preparación del “mandato de negociación” para la adhesión de la UE al CEDH.

2. Desarrollo de la Ponencia

Una vez explicado el contexto de la adhesión y a la organización funcional del Consejo, ya sí desarrollaré la ponencia.

Pues bien, la ponente dividió su exposición en tres partes, en la que cada una de ellas respondía a una pregunta diferente:

- 1) ¿Para qué adherirse al CEDH cuando los veintisiete Estados miembros ya son parte de él?
- 2) ¿Cómo se llevará a cabo la adhesión?
- 3) ¿Qué dificultades presenta?

A. ¿Para qué adherirse al CEDH cuando los veintisiete Estados miembros ya son parte de él?

La respuesta a la pregunta la dividió en dos cuestiones. Desde el punto de vista formal, recordó que el art. 6.2 TUE establece la obligación de la adhesión (*art. 6.2 TUE: La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados*), y por tanto, aunque desde el punto de vista jurídico se planteen problemas muy complicados, no hay vuelta atrás al encontrarnos ante una obligación de resultado. Así mismo, en el Protocolo 8 del TUE se añaden y desarrollan los principios básicos de dicha adhesión.

³ *Id.*

En cuanto a la segunda de las cuestiones, esto es, cuál es el valor añadido de adherirse, distinguió tres puntos diferentes. En primer lugar, explicó que es una manera de incrementar las garantías de los ciudadanos, ya que no sólo van a poder impugnar las medidas nacionales de sus Estados, sino que también responderá la UE por sus actos. Esto tiene sentido, ya que resulta inútil ir contra un Estado miembro que solo ha traspuesto una decisión que ha sido tomado en Bruselas. En segundo lugar, apunta que, por primera vez, los ciudadanos tendrán un Tribunal (el TEDH) que asegurará que los actos de la UE cumplan con los derechos fundamentales. Por último, formar parte del CEDH supondrá un control jurisdiccional externo al TJUE por parte del TEDH; será como un sistema de respaldo. Según nos comentó, esto ha causado mucha polémica en la UE, ya que desde el “bando soberbio” de la UE se denuncia que Estados de dudosa democracia (como pueden ser los Estados de la ex URSS: Georgia, Azerbaiyán, etc.) puedan controlar a la UE al tener jueces de dichas nacionalidades en el TEDH.

B. ¿Cómo se llevará a cabo la adhesión?

En lo relativo a esta cuestión, creo conveniente primero hacer referencia al procedimiento de celebración de acuerdos internacionales. Viene recogido en el art. 218 TFUE, y en el apartado 2 se establece que una de las funciones del Consejo es la aprobación de las directrices de negociación para que la Comisión negocie con el otro sujeto.

Artículo 218

(Antiguo artículo 300 TCE)

1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.

3. La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.

5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.

6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo. Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo:

a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:

i) acuerdos de asociación;

ii) acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;

iii) acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación;

iv) acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión;

v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.

7. No obstante lo dispuesto en los apartados 5, 6 y 9, el Consejo, al celebrar un acuerdo, podrá autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. El Consejo podrá supeditar dicha autorización a condiciones específicas.

8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento.

Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos de asociación y de los acuerdos previstos en el artículo 212 con los Estados candidatos a la adhesión. El Consejo se pronunciará también por unanimidad sobre el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; la decisión de celebración de dicho acuerdo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre

de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

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.

La ponente explicó que se encuentran todavía en la primera fase de la formación de tratados, esto es, en la fase de negociación. Por ello, aún se está elaborando el mandato de negociación, en el que el Consejo establece las directrices (vinculantes) para que la Comisión sepa cuáles son las “líneas rojas” (es decir, hasta dónde puede negociar), como por ejemplo, si el TEDH debe pronunciarse antes, si se le aplicará a la UE solo el Convenio o también determinados Protocolos, qué reservas debe hacer, etc. La Presidencia se ha comprometido a tener aprobado el mandato de negociación el 4 de junio, coincidiendo con la última reunión del Consejo.

Comentó que, en el transcurso de la elaboración, está habiendo muchas reticencias por parte de algunos Estados miembros por el miedo de lo que pueda pasar en Estrasburgo una vez que la UE sea parte del CEDH. En concreto, habló de Francia: señaló que es un Estado muy meticuloso a la hora de adherirse a los tratados, y siempre formula reservas muy meditadas para “tenerlo todo atado”. Así, cuidó mucho su forma de adherirse al CEDH, y no quiere “echarlo todo a perder” con la incorporación de la UE. Sin embargo, según nos comentaba irónicamente, Francia ha sido procesado muchas veces por el TEDH, así que muy bien “atado” tampoco lo tendría.

De cualquier forma, continuó explicando que, a raíz de las reticencias de algunos Estados miembros, se han creado dos posturas diferentes acerca de la estrategia que se debe adoptar en el Mandato en lo relativo a la mayor o menor libertad de negociación que van a dejar a la Comisión. Así, los Estados miembros reticentes a la adhesión, proponen una estrategia de atamamiento, esto es, dar a la Comisión órdenes tasadas y fijadas sobre lo que se debe de establecer en la negociación, dejándolo todo “atado” previamente. Estos Estados miembros son, sobre todo, Francia, Alemania y el Reino Unido. En contraposición a esta postura, lo que la Presidencia propone es una estrategia de libertad a la Comisión, esto es, establecer unas directrices pero al mismo tiempo dejando un amplio margen para que se negocie. Según nos comentaba la ponente con humor, conseguir que se fije esta postura ha sido, principalmente, gracias a lo que ella llama “la estrategia de agotamiento”, que consiste en insistir continuamente el resto de los Estados miembros hasta conseguir agotarlos y que acaben accediendo.

Así mismo, nos comentó que, para agilizar un poco el procedimiento de elaboración, recuerdan constantemente a los Estados miembros que tampoco es necesario dar tanta relevancia a este mandato, ya que si, después de la negociación, la Comisión vuelve con una propuesta de adhesión que no convenza a algún Estado miembro, simplemente no se decidirá su conclusión definitiva (ya que se necesita la unanimidad de todos los Estados miembros, como para todo lo relativo en el procedimiento de formación de tratados) y se podrá iniciar de nuevo otra negociación.

A continuación explicó cómo funciona en la práctica la mecánica de los grupos de trabajo (a la cual he hecho referencia en la Introducción): en primer lugar, se envían las propuestas de los diferentes Estados miembros para que todos las lean y anoten sus comentarios sobre cada una de ellas, enviándolas de vuelta a la Presidencia en el plazo fijado (suele ser de dos días; la ponente nos contaba irónicamente que establecían un plazo tan corto también como parte de la “estrategia de agotamiento”). Después se reúnen todos los Estados miembros (moderando la Presidencia) y se van exponiendo punto por punto el articulado para poner en común las opiniones de todos y así también dar la oportunidad para que se pronuncien aquellos Estados miembros que no hubiesen tenido tiempo de estudiar las propuestas que se les había enviado con anterioridad. Sin embargo, según nos comentó la ponente, los Estados miembros suelen tener mucho trabajo y alegan que no les da tiempo a leer las veintiséis propuestas y que, aún en esta segunda oportunidad que se les concede, siguen sin estar seguros sobre la postura que les interesa adoptar en algunos puntos (al no haberlo podido comentar conjuntamente con sus “superiores”) y, por tanto, se les permite a modo de última oportunidad, oponer una “reserva de estudio” a esa parte del articulado, de forma que a la próxima reunión ya sí que tengan que volver con su punto de vista definitivo. En la práctica, muchos Estados miembros piden varias veces la “reserva de estudio” y, aunque la delegación trata de ser comprensible si es la primera vez que la requieren, llega un momento en el que si un Estado está constantemente pidiéndola, ya sí se le puede empezar a reprochar su falta de diligencia en el estudio.

Otra anécdota que se nos confesó es que también se ha creado una “guerrilla” entre el Consejo y la Comisión; por ejemplo, nos explicaba que la comisaria REDING (que tiene muchos años de experiencia en la Comisión) está enfadadísima con la Presidencia, ya que no ha conseguido asimilar que, aunque con anterioridad al Tratado de Lisboa se atribuía a la Comisión la función de negociación de los acuerdos internacionales, ahora es el Consejo quien autoriza la apertura de negociaciones y designa al negociador.

C. ¿Qué problemas presenta?

Hay cuatro problemas principales. El primero de ellos es organizativo: ¿cómo va a participar la UE en los órganos del Consejo de Europa? La ponente explicó que la UE no solo quiere tener un juez en el TEDH, sino que también pide estar en el Comité de Ministros del Consejo de Europa y en la Asamblea Parlamentaria. Esto plantea muchos problemas

ya que, como sabemos, el adherirse un sujeto al CEDH no significa que se convierta en un miembro del Consejo de Europa (ya que ésta es una Organización Internacional) y por tanto no tiene derecho a formar parte de sus órganos. Sin embargo, la UE lo estima necesario porque el resto de los Estados parte de la CEDH sí están ahí presentes y además el Comité tiene nuevas competencias en algunos asuntos del CEDH (como por ejemplo la activación de la jurisdicción consultiva acerca de cuestiones de interpretación del Convenio, etc.).

El segundo problema radica en lo relativo al mecanismo de *litis consorcio* pasivo: cuando un Estado/particular demanda a un Estado de la UE en cuestiones relativas a la UE, ¿tiene esta última que personarse como co-demandada? La ponente explicó que ha habido mucho debate, ya que no quedaba claro si la UE debía tener la facultad o la obligación de personarse, e incluso había Estados que entendían que todavía no es necesario plantearse el mecanismo de *litis consorcio* pasivo. A pesar de ello, todo parece apuntar a que sí se va a querer pedir que la UE pueda personarse como co-demandada.

El siguiente problema es el correspondiente al papel que desempeñará el TJUE; como por ejemplo, si se debe incluir la cuestión prejudicial a los efectos del cumplimiento de la condicionante del agotamiento de los recursos internos. En lo relativo a esta cuestión se evidencian de nuevo los dos “bandos” de la UE. Así pues, se muestra la disconformidad por parte del “bando soberbio” de la UE, que exige que sí se utilice la vía prejudicial, y también se le ha preguntado al TJUE y lógicamente opina que, en efecto, esto es imprescindible. Sin embargo, también hay otras posturas por parte de Estados miembros que consideran que no es necesario, ya que ya hay suficiente jurisprudencia, etc. Así mismo, en lo relativo al TJUE, se plantean otros problemas como el referente a si tanto dicho tribunal como el TEDH pueden ser competentes sobre determinados casos al mismo tiempo.

Por último, el cuarto problema es: ¿a qué se adhiere la UE? En primer lugar, es necesario determinar si se adherirá al Convenio y a todos los Protocolos o solo a alguno de ellos, y es que la mayoría de los Estados solo han incorporado determinados Protocolos. A la conclusión que se ha llegado es que la UE se adherirá a lo mínimo que se haya adherido un Estado (mínimo denominador común). En cuanto a las reservas y a declaraciones interpretativas, por ejemplo, ya se ha decidido que no se va a pedir una revisión interpretativa, sino que cada vez que en el CEDH se diga “Estado” también se extenderá a la UE.

III. CONCLUSIÓN

A pesar de que, por lo general, todas las ponencias fueron muy interesantes, decidí desarrollar el trabajo sobre ésta en particular por dos razones. En primer lugar, porque las anécdotas que la ponente contó ilustran de forma muy entretenida el contenido, permitiéndonos a los asistentes escuchar de primera mano cómo funcionan en la práctica el mecanis-

mo de los grupos de trabajo y las adhesiones a los convenios internacionales, así como las “disputas” que se dan entre los diferentes Estados miembros y los órganos.

Y, en segundo lugar, porque me pareció curioso que se haya establecido una obligación de resultado en la adhesión cuando, tal y como comentó Ana Peyró, en realidad se plantean muchos problemas jurídicos de gran complejidad, que, además se hacen aún más difíciles de resolver dadas las divergentes opiniones de los Estados miembros.

Al intentar profundizar más sobre estos problemas jurídicos, encontré un informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE sobre los *Aspectos Institucionales de la Adhesión de la UE al CEDH*, de 6 de mayo de 2010. Dicho Informe, lo elaboró la mencionada comisión de acuerdo con el procedimiento relativo a un informe de propia iniciativa (art. 35 Reglamento PE), habiendo encargado el Proyecto de Informe a Ramón Jáuregui.

1. Análisis del Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE

Los problemas los trataré en el mismo orden que Ana Peyró los mencionó: cómo va a participar la UE en los órganos del CEDH, el mecanismo de litis consorcio pasivo, el papel que desempeñará el TJUE, y a qué se adhiere exactamente la UE.

A. *Cómo va a participar la UE en los órganos del CEDH*

La comisión lo trata en el punto 7:

7. Destaca que la adhesión al CEDH no hace de la Unión un miembro del Consejo de Europa, pero que una cierta participación de la Unión en las instancias del CEDH sí es necesaria para garantizar una buena integración de la Unión en el sistema del CEDH, y que por consiguiente la Unión debe disponer de determinados derechos en el mismo, en especial:

- el derecho a presentar una lista de tres candidatos para la función de juez, uno de los cuales es elegido por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa por cuenta de la Unión y participa en los trabajos del Tribunal en pie de igualdad con los demás jueces, de conformidad con el artículo 27, apartado 2, del CEDH; el Parlamento Europeo participará en la elaboración de la lista de candidatos con arreglo a un procedimiento similar al previsto en el artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con respecto a los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o con arreglo a un procedimiento análogo a las compareencias de los candidatos a Comisarios europeos;
- el derecho a participar a través de la Comisión Europea, con derecho de voto en nombre de la UE, en las reuniones del Comité de Ministros cuando este ejerce sus

funciones de órgano de control de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o cuando resuelve sobre la oportunidad de solicitar dictamen al Tribunal, y el derecho a ser representado en el Comité Director para los Derechos Humanos (sub-órgano del Comité de Ministros);

- el derecho del Parlamento Europeo a nombrar/destinar un cierto número de representantes para la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa cuando esta elija jueces para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

Por tanto, la comisión opina que la UE debería tener al menos un juez en el TEDH que participe en pie de igualdad con el resto de jueces, el derecho a participar en el Comité de Ministros (solo cuando actúe controlando la ejecución de las resoluciones del TEDH o resolviendo la pertinencia de solicitar el dictamen al Tribunal) y a ser representado en el Comité Director para los DDHH.

B. El mecanismo de litis consorcio pasivo

La comisión lo resuelve en el punto 12:

12. Considera adecuado que, en interés de una buena administración de justicia y sin perjuicio del artículo 36, apartado 2, del CEDH, en todos los asuntos dirimidos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra un Estado miembro susceptibles de plantear cuestiones relativas al Derecho de la Unión, esta pueda intervenir en calidad de codemandada, y que en todos los asuntos contra la Unión dirimidos en las mismas condiciones, cualquier Estado pueda intervenir en calidad de codemandado; entiende que esta posibilidad debe definirse mediante las disposiciones incluidas en el tratado de adhesión de manera clara pero también suficientemente amplia.

Así, considera que la UE puede intervenir como codemandada en aquellos asuntos contra Estados miembros susceptibles de plantear cuestiones relativas al Derecho de la Unión. De igual forma, los Estados miembros podrán también personarse como codemandados en los asuntos contra la Unión dirimidos en las mismas condiciones.

C. El papel que desempeñará el TJUE

Este asunto aparece explicado en diversos puntos:

10. Considera que, a los efectos del cumplimiento de la condicionante del agotamiento de los recursos internos del artículo 35 del CEDH, el demandante deberá haber agotado los recursos judiciales del Estado de que se trate así como la vía prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo; se entenderá que se cumple esta condición cuando, habiéndolo solicitado el

demandante, el juez nacional no estime oportuno el planteamiento de la referida cuestión prejudicial.

23. Observa que la adhesión al CEDH proporcionará un mecanismo adicional para la aplicación de los derechos humanos, a saber, la posibilidad de presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con una acción u omisión por parte de una institución de la UE o de un Estado miembro en el marco de la aplicación del Derecho de la Unión y que se inscriba en el marco de las competencias del CEDH; subraya, sin embargo, que esto no altera el sistema vigente de jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que el requisito de haber agotado primero todos los recursos judiciales internos seguirá siendo la condición para la admisibilidad de cualquier recurso; pide que las demandas y los recursos se traten en un plazo de tiempo razonable; anima a la Comisión, previa consulta al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a que indique cuáles son los recursos internos adecuados dentro de la Unión y la vía prejudicial en virtud de la legislación de la UE; subraya, en este contexto, que será necesario velar por que los tribunales de los Estados miembros remitan al Tribunal de Justicia de la Unión Europea aquellos casos de los que se pueda afirmar que guardan relación con los derechos fundamentales;

Aquí, se estima que tendrá la Comisión que decidir cuáles son los recursos internos dentro de la Unión y si es necesario que se haya planteado la cuestión prejudicial para que se considere que se han agotado los recursos judiciales, aunque parece decantarse más a favor de que sí la tengan que plantear. Asimismo, recuerda la importancia de la celeridad en los recursos internos de la UE, ya que si el demandante tiene que esperar a que se resuelvan todos los recursos previos antes de presentar la demanda contra el TEDH (tanto los nacionales como los de la UE), podría verse muy perjudicado por la espera.

11. Señala que, tras la adhesión de la UE al CEDH, es posible que tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sean competentes sobre determinados casos y apunta que no se debe permitir que ambos tribunales examinen un mismo asunto simultáneamente;

En cuanto a la concurrencia de competencias sobre un determinado asunto, se considera que sí es posible que se de el caso, pero que no se puede permitir que ambos tribunales lo examinen simultáneamente.

D. A qué se adhiere exactamente la UE

Éste la comisión lo soluciona en los puntos 4 y 17:

4. Constata que el sistema del CEDH ha sido completado por una serie de protocolos adicionales sobre protección de derechos que no son objeto del CEDH, y recomienda que se encargue a la Comisión que negocie asimismo una adhesión al conjunto de los protocolos

relativos a los derechos que coinciden con la Carta de los Derechos Fundamentales (1, 4, 6, 7, 12 y 13), con independencia de su ratificación por parte de los Estados miembros de la Unión.

17. Subraya que, tras la adhesión, el CEDH constituirá el nivel de protección mínimo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en Europa y tendrá una importancia fundamental, en particular en los casos en que la protección que brinda la UE sea inferior a la prevista en el CEDH; señala que el CEDH refuerza la protección de los derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales que entran dentro de su ámbito de aplicación y que la Carta también reconoce otros derechos y principios que no se recogen en el CEDH sino en los protocolos adicionales y en instrumentos relacionados con el CEDH.

Así, la comisión, al igual que la ponente, habla sobre ese “mínimo denominador común”, y recomienda que la UE se adhiera también a los Protocolos 1, 4, 6, 7, 12 y 13.

2. Conclusión Final

Con independencia de las predicciones que se puedan hacer a raíz de la evolución de la elaboración del mandato de negociación en el grupo de trabajo, y de la opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE (en virtud del Informe que ha emitido), habrá que esperar al 4 de junio para poder leer el mandato definitivo, ya que es cuando está previsto que se apruebe (coincidiendo con la última reunión del Consejo). Sin embargo, hay que recordar que después la Comisión tendrá que negociar con los Estados Parte del CEDH la adhesión, y ya finalmente el Consejo decidirá si concluye o no el tratado, pero siempre previa la aprobación del PE, ya que ésta se establece como preceptiva en el art. 218.6 a) TFUE.