

DICTAMEN 2/94 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 28 de marzo de 1996

En el Tribunal de Justicia se presentó una solicitud de dictamen, recibida en la Secretaría el 26 de abril de 1994, formulada por el Consejo de la Unión Europea con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE, que dispone lo siguiente:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo, N del Tratado de la Unión Europea.»

Exposición de la solicitud de dictamen

I. Contenido de la solicitud de dictamen

1. El Consejo, representado por los Sres. J.-C. Piris, Director General del Servicio Jurídico, y J.-P. Jacqué, Director en el Servicio Jurídico, y la Sra. A. Lo Monaco, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la siguiente cuestión:

2. El Consejo señala que no es posible adoptar una decisión de principio sobre la apertura de negociaciones antes de que el Tribunal de Justicia haya examinado si la adhesión que se proyecta es compatible con el Tratado.

«La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, "Convenio"), ¿sería compatible con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea?»

En sus observaciones orales, el Consejo mantiene, aun reconociendo que no existe un texto que recoja el proyecto de acuerdo, que procede declarar la admisibilidad de la solicitud de dictamen. Indica que no ha incurrido en desviación procesal, sino que se ha visto enfrentado a problemas de fondo de naturaleza jurídica e institucional. Además, el Convenio al que se adheriría la Comunidad es un Convenio conocido, y los interrogantes jurídicos que suscita la adhesión son, a su juicio,

lo bastante precisos como para permitir al Tribunal de Justicia emitir un dictamen.

3. Al exponer el objeto y las finalidades del acuerdo previsto, el Consejo define su posición sobre el alcance de la adhesión, la participación de la Comunidad en los órganos de control y las modificaciones que deberían introducirse en el Convenio y en sus Protocolos.

4. En lo relativo al alcance de la adhesión, el Consejo precisa que cada Comunidad debería adherirse al Convenio en el marco de sus competencias y dentro de los límites del ámbito de aplicación de su Derecho. La adhesión consistiría en una adhesión al Convenio y a los Protocolos que se encuentran en vigor y que han sido ratificados por todos los Estados miembros de la Comunidad. Dicha adhesión no debería producir efecto alguno sobre las reservas formuladas por los Estados miembros, Partes en el Convenio, que continuarían produciendo efecto en los ámbitos que son de competencia nacional. La Comunidad aceptaría someterse al mecanismo de recursos individuales y de recursos entre Estados; sin embargo, habría que excluir la posibilidad de recursos entre la Comunidad y sus Estados miembros, para respetar el monopolio que el artículo 219 del Tratado CE confiere a este respecto al Tribunal de Justicia.

5. Por lo que respecta a la participación de la Comunidad en los órganos de control, y en especial en el futuro Tribunal único de dere-

chos humanos, caben diversas posibilidades: inexistencia de Juez comunitario, designación de un Juez permanente con un estatuto idéntico al de los demás Jueces o designación de un Juez de estatuto especial, cuyo derecho de voto estaría limitado a los asuntos relacionados con el Derecho comunitario. Dicho Juez no podría ser al mismo tiempo miembro del Tribunal de Justicia. El Convenio regularía el procedimiento de nombramiento del citado Juez, pero la designación de los candidatos propuestos por la Comunidad sería un asunto interno de ésta. No se contempla la posibilidad de que la Comunidad participe en el Comité de Ministros, que por otra parte debe perder todas sus funciones en el futuro mecanismo jurisdiccional.

6. Sería necesario modificar el Convenio y sus Protocolos, que en la actualidad sólo están abiertos a la adhesión de los Estados miembros del Consejo de Europa, pues la Comunidad no prevé adherirse al Consejo de Europa. También habría que modificar las disposiciones técnicas que regulan la intervención de los Estados miembros del Consejo de Europa en los mecanismos de control del Convenio. En caso de adhesión, la Comunidad sólo quedaría vinculada dentro de los límites de sus competencias. Debería preverse un mecanismo que permitiera a la Comunidad y a sus Estados miembros clarificar la cuestión del reparto de competencias ante los órganos del Convenio.

7. Al analizar si la adhesión es conforme con el Tratado, el Consejo examina la competencia de la Comunidad para celebrar el proyectado acuerdo y la compatibilidad del sistema

jurisdiccional del Convenio con los artículos 164 y 219 del Tratado.

8. El Consejo reconoce que el Tratado no confiere a la Comunidad un poder de acción específico en materia de derechos humanos. La protección de estos derechos se lleva a cabo a través de los principios generales del Derecho comunitario. En la actualidad, el artículo F del Tratado de la Unión Europea consagra la necesidad de proteger tales derechos, que ya había sido afirmada por la jurisprudencia. El Consejo considera que la protección de los derechos humanos es el resultado de un principio horizontal que es parte integrante de los objetivos de la Comunidad. Según el Consejo, a falta de un artículo específico, el artículo 235 del Tratado CE puede servir de base jurídica a la adhesión, siempre que se cumplan los requisitos fijados en dicho artículo.

9. El Consejo se plantea también la cuestión de si la adhesión de la Comunidad al Convenio, y en especial a su sistema jurisdiccional, pone en entredicho la competencia jurisdiccional exclusiva conferida al Tribunal de Justicia por los artículos 164 y 219 de Tratado, y la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario.

10. El Consejo subraya la falta de efecto directo de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; en efecto, dicho Tribunal no puede derogar o modificar una disposición de Derecho nacional, sino sólo imponer a una Parte Contratante una obligación de resultado. No obstante, el Tribunal de Justicia estaría obligado a respetar las sentencias de dicho Tribunal en su propia jurisprudencia. El sometimiento de los recursos individuales al requisito previo de que se hayan agotado los recursos internos supondría que los órganos jurisdiccionales internos de la Comunidad, y en particular el Tribunal de Justicia, deberían pronunciarse sobre la compatibilidad de un acto comunitario con el Convenio. Según el Consejo, en el Dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991 (Rec. p. I-6079), el Tribunal de Justicia ha admitido que la Comunidad se someta a un mecanismo jurisdiccional establecido por un acuerdo internacional, a condición de que el correspondiente órgano jurisdiccional se limite a interpretar y aplicar dicho acuerdo, sin poner en entredicho la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario. El Consejo se pregunta si dicha afirmación se aplica sólo a los supuestos en que las sentencias de dicho órgano jurisdiccional se refieran únicamente al acuerdo internacional o también a los casos en que dichas sentencias puedan referirse a la compatibilidad del Derecho comunitario con el acuerdo.

II. Procedimiento

1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la solicitud de dictamen fue notificada a la Comisión y a

los Estados miembros. Han presentado observaciones escritas el Gobierno belga, representado por el Sr. J. Devadder, directeur d'administration del ministère des Affaires

étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente; el Gobierno danés, representado por los Sres. L. Mikaelsen, Embajador, y P. Biering, Jefe de Servicio, Consejeros Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes; el Gobierno alemán, representado por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y A. Dietrich, Regierungsdirektor del Bundesministerium der Justiz, en calidad de Agentes; el Gobierno helénico, representado por los Sres. V. Rotis, Presidente honorario del Consejo de Estado, y S. Zisimopoulos, Consejero Jurídico de la Representación Permanente de la República Helénica, y la Sra. N. Dafniou, Secretario del Servicio Jurídico Especial ante el Tribunal de Justicia del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agentes; el Gobierno español, representado por el Sr. A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agentes; el Gobierno francés, representado por las Sras. E. Belliard, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères y C. de Salins, sous-directeur en la misma Dirección, y el Sr. C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères en la misma Dirección, en calidad de Agentes; el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del Ministerie van Buitelandse Zaken, en calidad de Agente; el Gobierno portugués, representado por el Sr. L. Fernandes, Director de la Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários del Ministerio dos Negócios Estrangeiros, y la Sra. M. L. Duarte, consultora de la misma Dirección, en calidad de Agentes; el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por los Sres. S. Richards y D. Anderson, Barristers, y la Comisión, representada por los Sres. J. Amphoux, Consejero Jurídico principal, J. Pipkorn, Conse-

jero Jurídico, y R. Gosalbo-Bono, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

2. Tras la adhesión a la Unión Europea de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia, la solicitud de dictamen les fue notificada igualmente. Han presentado observaciones escritas el Gobierno austriaco, representado por el Sr. K. Berchtold, Profesor de Universidad, en calidad de Agente, y el Gobierno finlandés, representado por el Sr. H. Rotkirch, Osastopäällikkö del Ulkoasiainministeriö, en calidad de Agente.

3. Atendiendo a su petición, el Parlamento Europeo, representado por los Sres. G. Garzón Clariana, Jurisconsulto, y E. Perillo, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, fue autorizado a presentar observaciones.

4. En la vista celebrada el 7 de noviembre de 1995 se oyeron las observaciones orales del Gobierno belga, representado por el Sr. J. Devadder; del Gobierno danés, representado por los Sres. L. Mikaelsen y P. Biering; del Gobierno alemán, representado por el Sr. A. Dietrich; del Gobierno helénico, representado por las Sras. A. Samoni-Rantou, Consejero Jurídico especial adjunto del Servicio Jurídico Especial ante el Tribunal de Justicia del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, y N. Dafniou; del Gobierno

español, representado por la Sra. R. Silva de Lapuerta; del Gobierno francés, representado por los Sres J.-F. Dobelle, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, y C. Chavance; del Gobierno irlandés, representado por los Sres. D. Gleeson, SC, en calidad de Agente, y M. Buckley; del Gobierno italiano, representado por el Profesor Sr. U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M. Fiestra, juridisch-adviseur del Ministerie van Buitelandse Zaken, en calidad de Agente; del Gobierno portugués, representado por el Sr. L. Fernan-

des y la Sra. M. L. Duarte; del Gobierno finlandés, representado por el Sr. H. Rotkirch; del Gobierno sueco, representado por la Sra. L. Nordling, Consejera de la Dirección Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, asistido por los Sres. S. Richards y D. Anderson, Barristers; del Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J.-C. Piris y J.-P. Jacqué y la Sra. A. Lo Monaco, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente; de la Comisión, representada por los Sres. J. Pipkorn y R. Gosalbo-Bono, y del Parlamento Europeo, representado por los Sres. G. Garzón Clariana y E. Perillo.

III. Antecedentes de la cuestión del respeto de los derechos humanos por parte de la Comunidad

1. Al igual que los Tratados CECA o CEEA, el Tratado CE no contiene referencias específicas a los derechos fundamentales, como no sea la alusión a «la defensa de la paz y la libertad» que figura en el último considerando del Preámbulo.

2. El Tribunal de Justicia ha consagrado la protección de los derechos fundamentales a través de los principios generales del Derecho comunitario, remitiéndose a las tradiciones constitucionales comunes y a los instrumentos internacionales, y en particular al Convenio.

3. Inspirándose en dicha jurisprudencia, el Acta Unica Europea alude, en su Preámbulo, al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio y en la Carta Social Europea.

4. El apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea indica que «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio [...] y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario». El quinto guión del apartado 2 del artículo J.1 de este Tratado menciona el respeto de los derechos humanos y de las

libertades fundamentales. El apartado 1 del artículo K.2 del mismo Tratado contiene una referencia expresa al respeto del Convenio en el contexto de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

5. También se ha hecho alusión al respeto de los derechos fundamentales en diversas declaraciones políticas de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias. Pueden citarse a este respecto la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre los derechos fundamentales, de 5 de abril de 1977 (*Recopilación de los Tratados*, 1995, p. 877), la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo, de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y de la Comisión contra el racismo y la xenofobia, de 11 de junio de 1986 (*Recopilación de los Tratados*, 1995, p. 889), la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 29 de mayo de 1990, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia (DO C 157, p. 1), la Resolución sobre derechos humanos, democracia y desarrollo adoptada por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo el 28 de noviembre de 1991 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n° 11/91, punto 2.3.1), y las Conclusiones sobre la aplicación de esta última Resolución adoptadas por el Consejo y los Estados miembros el 18 de noviembre de 1992. También se pueden citar las Declaraciones de diversos Consejos Europeos, como la Declaración sobre la identidad europea de 14 de diciembre de 1973 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n° 12/73, punto 2501), la Declaración sobre la democracia de 8 de abril de 1978, la Declaración sobre el papel de la Comunidad en el

mundo de 2 y 3 de diciembre de 1988 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n° 12/88, punto 1.1.10), la Declaración sobre derechos humanos de 29 de junio de 1991 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n° 6/91, anexo V) y la Declaración sobre derechos humanos de 11 de diciembre de 1993, con ocasión del 45.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (*Boletín de las Comunidades Europeas* n° 12/93, punto 1.4.12).

6. En un informe de 4 de febrero de 1976, transmitido al Parlamento Europeo y al Consejo, y titulado «la protección de los derechos fundamentales en la creación y desarrollo del Derecho comunitario» (*Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 5/76), la Comisión excluyó la necesidad de que la Comunidad se adhiriese como tal al Convenio.

7. La Comisión propuso por primera vez al Consejo una adhesión formal en su Memorandum de 4 de abril de 1979 relativo a la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (*Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 2/79).

8. Dicha propuesta fue renovada en la Comunicación de la Comisión de 19 de noviembre de 1990 relativa a la adhesión de

la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

9. El 26 de octubre de 1993, la Comisión publicó un documento de trabajo denominado «La adhesión de la Comunidad al Convenio europeo de Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico comunitario», en el que analiza en particular las cuestiones de la

base jurídica de la adhesión y del monopolio jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

10. El Parlamento Europeo se ha expresado en favor de una adhesión en varias ocasiones, siendo la más reciente su Resolución de 18 de enero de 1994 sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio europeo de Derechos Humanos (DO C 44, p. 32), adoptada tomando como base un informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos.

IV. La admisibilidad de la solicitud de dictamen

1. Los *Gobiernos irlandés y del Reino Unido* alegan que procede declarar la inadmisibilidad de la solicitud de dictamen. Los *Gobiernos danés, finlandés y sueco* plantean asimismo la cuestión del carácter quizá prematuro de la solicitud de dictamen.

En sus observaciones orales, el Gobierno irlandés subraya que no existe ninguna propuesta específica de acuerdo de adhesión sobre la que el Tribunal de Justicia pueda emitir su dictamen. Existen numerosos problemas técnicos y una gran variedad de soluciones posibles. Además, no se ha decidido

aún cuáles serán las partes en las negociaciones.

Según el Gobierno del Reino Unido, no existe ningún acuerdo «previsto», en el sentido del apartado 6 del artículo 228 del Tratado. A su juicio, sólo se puede recabar el dictamen del Tribunal de Justicia una vez negociado en detalle el proyecto de acuerdo. Es cierto que en el Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979 (Rec. p. 2871), se admitió la solicitud de dictamen a pesar de que las negociaciones no habían comenzado aún. Sin embargo, en el momento en que se presentó la solicitud, el acuerdo existía ya en forma de

proyecto; mientras se tramitaba el procedimiento se celebraron negociaciones y el Tribunal de Justicia fue informado de la última versión de los textos antes de emitir su dictamen. En cambio, en el presente procedimiento no existe ningún proyecto de acuerdo y no se ha previsto negociación alguna antes de que se emita el dictamen. Según el Gobierno del Reino Unido, la solicitud de Dictamen 1/78 era pertinente, puesto que existía una controversia sobre la cuestión de la base jurídica del acuerdo, mientras que en el presente caso se da un consenso sobre la única base jurídica posible, a saber el artículo 235 del Tratado.

Junto a los problemas fundamentales expuestos por el Consejo, el Gobierno del Reino Unido señala otras dificultades. Plantea así el tema del alcance de una adhesión cuando existen reservas formuladas por los Estados miembros, la facultad de estos últimos de adoptar en todo momento medidas que deroguen ciertas disposiciones del Convenio y el riesgo de discordancias entre las obligaciones de los Estados miembros y de la Comunidad, el problema de la participación de la Comunidad en los órganos del Convenio, en especial en su futuro Tribunal único, el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, las dificultades que supone el que la Comunidad se adhiera al Convenio sin haberse adherido previamente al Consejo de Europa y la suerte de los Tratados CECA y CEEA. Habida cuenta del número de problemas y de su gravedad, el Gobierno del Reino Unido considera que el Tribunal de Justicia no puede emitir, en las actuales circunstancias, un dictamen válido.

El artículo 235 del Tratado, única base jurídica posible, requiere una decisión unánime del Consejo. Como no existe tal unanimidad, resulta evidente el carácter hipotético y falto

de realismo de la solicitud de dictamen. Y el Gobierno del Reino Unido señala que, en el marco de la remisión prejudicial, el Tribunal de Justicia se ha negado siempre a pronunciarse sobre cuestiones generales o hipotéticas.

El Gobierno danés indica que no hay un proyecto de acuerdo negociado. Más aún, ni siquiera es seguro que en el seno del Consejo se llegue a un acuerdo sobre la apertura de negociaciones.

El Gobierno finlandés recuerda que, según el apartado 2 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el dictamen puede referirse tanto a la compatibilidad del acuerdo proyectado con el Tratado como a la competencia de la Comunidad. En el presente caso, la admisibilidad de la solicitud de dictamen depende de si los documentos que acompañan a la solicitud o que se citan en ella, considerados en su conjunto, permiten deducir el contenido del acuerdo previsto con una precisión suficiente para que el Tribunal de Justicia pueda emitir su dictamen. Si la respuesta es afirmativa, el posible carácter prematuro de la solicitud no impediría al Tribunal de Justicia pronunciarse de manera general y en el plano de los principios.

En sus observaciones orales, el Gobierno sueco pone igualmente de relieve que no existe un proyecto de texto del acuerdo y ni siquiera un proyecto de Decisión del Consejo sobre la apertura de negociaciones. Aunque el Tribunal de Justicia admita la solicitud de dictamen, resultará inevitable la

presentación de una nueva solicitud una vez abordadas en las negociaciones las cuestiones jurídicas y técnicas.

2. La *Comisión, el Parlamento y los Gobiernos belga, alemán, francés, italiano y portugueses* consideran que procede admitir la solicitud de dictamen, en la medida en que se refiere a un acuerdo previsto, en el sentido del apartado 6 del artículo 228 del Tratado.

La Comisión subraya el cambio que ha experimentado en su redacción el artículo 228. El anterior texto del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE, que permitía solicitar un dictamen previo del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el Tratado del acuerdo previsto, estaba en relación con el párrafo primero, relativo a la celebración de acuerdos entre la Comunidad y Estados terceros o una organización internacional. El nuevo texto del apartado 6 del artículo 228 habla sólo de acuerdos previstos y omite toda referencia a un dictamen previo a la celebración de un acuerdo dado. Ya en su Dictamen 1/78, antes citado, el Tribunal de Justicia dio una interpretación amplia al concepto de acuerdo previsto; dicha jurisprudencia puede consolidarse a la vista del nuevo texto. Según la Comisión, en el presente asunto, al igual que en la solicitud de dictamen 1/78, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia es una cuestión de competencia, y no existe el riesgo de que se deba solicitar un nuevo dictamen en el transcurso de eventuales negociaciones.

El Parlamento subraya que la finalidad del artículo 228, tal como se desprende del

Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975 (Rec. p. 1355), es prevenir controversias sobre la compatibilidad con el Tratado de acuerdos internacionales. Lo que se examina en el presente caso es la compatibilidad del ordenamiento jurídico instituido por el Convenio con el ordenamiento jurídico comunitario. El problema jurídico concreto es si el monopolio jurisdiccional del Tribunal de Justicia es compatible con su sometimiento a un órgano jurisdiccional externo al ordenamiento jurídico comunitario. Según el Parlamento, en el Dictamen 1/78, antes citado, el Tribunal de Justicia reconoció que interesa a todos los Estados afectados, incluidos los Estados terceros, que las cuestiones de competencia estén ya zanjadas desde la apertura de las negociaciones.

El Gobierno belga alude también al precedente del Dictamen 1/78 y a la nueva redacción del apartado 6 del artículo 228 del Tratado, y hace hincapié en tres puntos. Los Estados miembros han considerado que la compatibilidad de la adhesión con el Derecho comunitario debe haber quedado establecida antes de iniciar las negociaciones. El Tribunal de Justicia ya admitió, en los Dictámenes 1/78, antes citado, y 1/92, de 10 de abril de 1992 (Rec. p. I-2821), que procede declarar la admisibilidad de las solicitudes de dictamen siempre que se conozca el objeto del acuerdo previsto y que el autor de la solicitud tenga interés en la respuesta, aunque el contenido del acuerdo previsto no esté aún definido en todos sus detalles. Según el Gobierno belga, el exigir a la Institución de la que procede la solicitud de dictamen que hayan desaparecido todas las dudas sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con el Derecho comunitario, en el momento en que somete el asunto al Tribunal de Justicia, significaría privar de efecto útil al apartado 6 del artículo 228 del Tratado.

El Gobierno alemán indica, en sus observaciones orales, que procede admitir la solicitud de dictamen dado que, en el momento en que se presentó ésta, las discusiones sobre la adhesión habían avanzado tanto que parecía necesario y justificado disponer de un dictamen. Tanto el Convenio al que se adheriría la Comunidad como las adaptaciones que exigiría dicha adhesión son bien conocidos. Como el Tribunal de Justicia admitió en su Dictamen 1/78, antes citado, a todos los Estados miembros les interesa que la cuestión de la competencia de la Comunidad para adherirse al Convenio quede zanjada antes de abrir las negociaciones.

El Gobierno francés reconoce, en sus observaciones orales, que el Tribunal de Justicia no dispone de un proyecto de acuerdo, que sigue habiendo bastante incertidumbre en cuanto al contenido de las negociaciones y que no existe por el momento un consenso en el seno del Consejo sobre la oportunidad de la adhesión. Considera no obstante que el Tribunal de Justicia debe admitir la solicitud de dictamen, ya que las cuestiones jurídicas relativas a la compatibilidad de la adhesión con el Tratado están claramente identificadas y no es posible negar su pertinencia.

En sus observaciones orales, el Gobierno italiano evoca el apartado 2 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de donde deduce que la solicitud de dictamen puede referirse tanto a la compatibilidad del acuerdo proyectado con el Tratado como a la competencia de la Comunidad para celebrarlo. Si la solicitud de dictamen se refiere a la competencia, como ocurre en el presente caso, la existencia de una versión escrita del acuerdo suficientemente definida no es imprescindible. Incluso admitiendo que la solicitud de dictamen se refiera también a la compatibilidad de la adhesión con las normas materiales del Tratado, el Tribunal de Justicia no podría rechazarla, dado que el Convenio al que se adheriría la Comunidad existe ya y sus aspectos generales son bien conocidos.

El Gobierno portugués subraya asimismo, en sus observaciones orales, que ya se conoce el resultado de las futuras negociaciones y el Convenio al que la Comunidad proyecta adherirse.

V. La base jurídica de la adhesión prevista

1. El *Gobierno austriaco*, tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las competencias externas de la Comunidad, señala que el respeto de los derechos fundamentales forma parte del ejercicio de la totalidad de las prerrogativas de la Comunidad. La garantía de los derechos protegidos por el Convenio se efectúa

basándose en la competencia en que se funda, en cada ámbito concreto, la intervención de las autoridades comunitarias. Dicha aplicación horizontal interna de los derechos garantizados por el Convenio constituye, al mismo tiempo, la base de la competencia externa de la Comunidad para adherirse al Convenio.

2. La *Comisión*, el *Parlamento* y los *Gobiernos belga, danés, alemán, helénico, italiano, finlandés y sueco*, así como el *Gobierno austriaco* con carácter subsidiario, alegan que, a falta de disposiciones específicas, el artículo 235 del Tratado constituye la base jurídica de la adhesión. En su opinión, se cumplen en este caso los requisitos para la aplicación del artículo 235, a saber, que la acción de la Comunidad resulte necesaria, que se persiga uno de los objetivos de la Comunidad y que exista un vínculo con el funcionamiento del mercado común.

La Comisión se remite a su documento de trabajo de 26 de octubre de 1993, antes citado, donde calificó el respeto de los derechos humanos de objetivo transversal que es parte integrante de los objetivos de la Comunidad.

Según dicha Institución, se deduce de la sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne* (43/75, Rec. p. 455) que los objetivos a que se refiere el artículo 235 del Tratado pueden estar recogidos en el Preámbulo del Tratado. Pues bien, el Preámbulo del Acta Unica Europea alude al respeto de los derechos humanos y al Convenio.

El Parlamento considera asimismo que la protección de los derechos humanos forma parte de los objetivos de la Comunidad. La consagración de la ciudadanía de la Unión constituye un nuevo elemento jurídico en favor de esta tesis. En efecto, con arreglo al tercer guión del artículo B del Tratado de la Unión Europea en relación con el artículo 8 del Tratado CE, la Comunidad está

obligada a garantizar al ciudadano de la Unión una protección de sus derechos fundamentales equivalente a la protección de la que aquél disfruta en tanto que nacional frente a los actos estatales. El Parlamento insiste en la necesidad de someter a la Comunidad, incluido el Tribunal de Justicia, a un control jurídico internacional idéntico al control al que se encuentran sometidos los Estados miembros y sus máximos órganos jurisdiccionales. Según el Parlamento, la elección del artículo 235 del Tratado como base jurídica debe completarse con la indicación del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado, que exige el dictamen conforme del Parlamento para la celebración de determinados acuerdos internacionales. La necesidad de dicho dictamen se explica por la *ratio legis* de esta última disposición, en la medida en que con ella se trata de evitar que, por medio de un acuerdo internacional, el Parlamento, en su función de colegislador, pueda verse obligado, en virtud de las obligaciones internacionales de la Comunidad, a modificar un acto adoptado siguiendo el procedimiento de codecisión.

Los Gobiernos belga, alemán, helénico, italiano, austriaco, finlandés y sueco subrayan que la protección de los derechos humanos constituye un principio general horizontal que la Comunidad está obligada a respetar en el ejercicio de todas sus actividades, y que dicha protección resulta esencial para el buen funcionamiento del mercado común.

Según los mencionados Gobiernos, el Tribunal de Justicia ha hecho efectiva dicha protección a través de los principios generales del Derecho comunitario, inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes y en los instrumentos internacionales, y, en particular, en el Convenio. El Preámbulo del Acta

Unica Europea y el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, así como el apartado 2 del artículo F y los artículos J.1 y K.2 de dicho Tratado consagran el principio de respeto de los derechos humanos y, dentro de este marco, el papel del Convenio.

El Gobierno helénico invoca igualmente el apartado 2 del artículo 130 U del Tratado CE, que menciona el objetivo del respeto de los derechos humanos en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

El Gobierno austriaco precisa que, para determinar los objetivos de la Comunidad, es preciso remitirse también al Preámbulo del Tratado, que se refiere a la defensa de la paz y de la libertad; dicho objetivo engloba los derechos garantizados por el Convenio.

El Gobierno finlandés considera que, en el estado actual de desarrollo de la Comunidad, la protección de los derechos humanos constituye un auténtico objetivo de la Comunidad.

Según todos estos Gobiernos, la adhesión al Convenio y el control jurisdiccional externo resultan necesarios para proteger a los particulares contra el incumplimiento del Convenio por parte de las Instituciones comunitarias.

El Gobierno belga insiste en la necesidad de evitar divergencias de interpretación entre la jurisprudencia comunitaria y la que emane de los órganos del Convenio. Señala que el sistema de recursos del Derecho comunitario, que excluye el recurso de anulación interpuesto por un particular contra un acto que no le afecte directa e individualmente, es menos protector que el sistema del Convenio.

El Gobierno italiano señala en sus observaciones orales que todos los Estados miembros se han sometido voluntariamente a mecanismos de control internacional de la protección de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias. El traspaso de competencias estatales a la Comunidad exige que ésta se someta igualmente a dicho control internacional, a fin de restaurar el equilibrio querido inicialmente por los Estados miembros.

El Gobierno austriaco hace alusión a la necesidad de una interpretación uniforme del Convenio, a la profundización progresiva de la integración prevista en el Tratado de la Unión Europea, ámbito en el cual la protección de los derechos humanos reviste especial importancia, y a los litigios relativos a la función pública comunitaria.

El Gobierno finlandés precisa que la adhesión resulta necesaria a la luz del reforzamiento del aspecto social del Tratado. Las nuevas bases de competencia previstas en el

Acta Unica Europea y la consagración del principio de subsidiariedad han restringido sin embargo el ámbito de aplicación del artículo 235 del Tratado. En su opinión, el recurso a esta última disposición depende de la estructura y contenido del acuerdo de adhesión.

Los Gobiernos español, francés, irlandés, portugués y del Reino Unido se oponen también a una eventual aplicación del artículo 235 del Tratado. En efecto, el respeto de los derechos humanos no figura entre los objetivos de la Comunidad, tal como se formulan en los artículos 2 y 3 del Tratado. El Gobierno del Reino Unido añade que tampoco la remisión al apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea permite justificar que se recurra al artículo 235.

3. Los Gobiernos español, francés, irlandés, portugués y del Reino Unido indican que ni el Tratado CE ni el Tratado de la Unión Europea contienen disposición alguna que atribuya competencias específicas a la Comunidad en materia de derechos humanos y que pueda servir de base jurídica a la adhesión prevista. En su opinión, el apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea se limita a otorgar rango constitucional al acervo jurisprudencial en materia de protección de los derechos humanos y, por otra parte, sólo contempla dicha protección a través de los principios generales del Derecho comunitario.

Los Gobiernos mencionados niegan que exista un vacío jurídico o un déficit en la protección de los derechos humanos que exija la adhesión prevista. En su opinión, el Tribunal de Justicia ha procedido a una recepción material del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario y a su plena integración en el bloque de la legalidad comunitaria. El Gobierno francés presenta una lista de derechos fundamentales consagrados por el Convenio cuyo cumplimiento garantiza el Tribunal de Justicia.

Los Gobiernos francés y portugués añaden que el apartado 2 del artículo J.1 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la política exterior y de seguridad común, así como el apartado 1 del artículo K.2 de dicho Tratado, relativo a la justicia y a los asuntos de interior, que por lo demás quedan fuera de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, tienen carácter programático y no confieren a la Comunidad competencias específicas. El Gobierno francés descarta asimismo el artículo 130 U del Tratado CE.

El Gobierno portugués añade que el riesgo de una interpretación divergente de las disposiciones del Convenio por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un riesgo teórico y puede explicarse por los objetivos específicos de integración económica y política de la Comunidad. Dicho Gobierno evoca la posibilidad de una remisión prejudicial del Tribunal de Justicia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa a la interpretación del Convenio.

Según estos Gobiernos, el Derecho comunitario contiene un sistema completo de recursos en beneficio de los particulares. En su opinión, en el marco de funcionamiento del mercado común no resulta necesaria la adhesión.

4. El *Gobierno danés* adopta una posición más matizada. Alude a una laguna en la protección de los derechos humanos en lo que respecta a la función pública comunitaria, pero reconoce al mismo tiempo que dicha laguna es de carácter procedimental y no material. En su opinión, respetar el Convenio en virtud de un cierto tipo de autolimitación que se impone el Tribunal de Justicia es diferente de respetarlo en virtud de una obligación internacional, aunque la diferencia sea teórica. Las ventajas de una adhesión serían esencialmente políticas, en la medida en que pondrían de relieve la importancia atribuida al respeto de los derechos humanos. La adhesión permitiría igualmente a la Comunidad asumir ella misma su defensa si se diera una impugnación del Derecho comunitario ante los órganos previstos en el Convenio. El Gobierno danés señala a este respecto que, por regla general, los litigios se refieren a una combinación de normas comunitarias y nacionales, y que en tal caso se impugnan, en principio, las normas nacionales; en una situación de este tipo, las Institu-

ciones, y en particular la Comisión, podrían asistir al Gobierno nacional ante los órganos del Convenio.

El Gobierno danés contrapone a esta ventaja política ciertos problemas prácticos y jurídicos. En el momento actual, sólo los Estados pueden adherirse al Convenio; no se sabe con certeza la posición que adoptarían las demás Partes Contratantes; la adhesión de la Comunidad plantearía problemas en lo que respecta a las derogaciones que se autorizan a los Estados miembros y a las reservas formuladas por éstos; habría que establecer un mecanismo para determinar la entidad responsable de la violación del Convenio, dado que *a priori* el acto impugnado sería nacional; también se plantearía el problema de la representación de la Comunidad en los órganos de control del Convenio, en especial en el futuro Tribunal único. Habida cuenta de la gravedad de estos problemas, el Gobierno danés propone la celebración de un acuerdo entre la Comunidad y las Partes Contratantes en el Convenio que permita al Tribunal de Justicia solicitar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se pronuncie con carácter prejudicial en cuestiones relativas a los derechos humanos, y que autorice al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a solicitar una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia sobre el Derecho comunitario.

VI. La cuestión de la compatibilidad de la adhesión con los artículos 164 y 219 del Tratado

1. La *Comisión*, el *Parlamento* y los *Gobiernos belga, danés, alemán, helénico, italiano, austriaco, finlandés y sueco* sos-

tienen que la adhesión prevista, y en particular el sometimiento de la Comunidad al sistema jurisdiccional del Convenio, no

es contraria a los artículos 164 y 219 del Tratado.

La Comisión señala que, al contrario de lo que ocurría en el caso del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, las finalidades del Convenio y del Tratado en materia de derechos humanos son coincidentes. El Convenio establece un mecanismo de control clásico en Derecho Internacional, y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tienen efecto directo en el ordenamiento jurídico interno. Es cierto que el recurso individual es una particularidad del Convenio, pero se trata sólo de otra modalidad de control, junto al recurso que pueden interponer las Partes Contratantes; además, supondría una contradicción aceptar dicho mecanismo de control y rehusar el recurso interpuesto por un particular. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se pronunciaría sobre la cuestión del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, cuestión regulada exclusivamente por el ordenamiento jurídico comunitario. Así pues, en su opinión, debe excluirse la posibilidad de un recurso entre la Comunidad y los Estados miembros.

Tampoco cabe afirmar que, en la medida en que abarca la totalidad de las competencias comunitarias, el mecanismo de control del Convenio pone en entredicho la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, el Convenio sólo impone unos criterios mínimos. El mecanismo de control no tendría efecto directo en el ordenamiento jurídico comunitario. La Comisión afirma, por último, que, habida cuenta de que no se ha considerado que dicho mecanismo fuera contrario a los principios constitucionales de

los Estados miembros, difícilmente puede considerarse incompatible con los principios del Derecho comunitario.

El Parlamento menciona el Dictamen 1/91, antes citado, en el que el Tribunal de Justicia reconoció que la Comunidad está facultada para someterse a las resoluciones de un órgano jurisdiccional internacional. El sometimiento de la Comunidad a un órgano jurisdiccional competente en materia de derechos humanos resulta coherente con la evolución del sistema comunitario, que no se dirige ya al operador económico sino al ciudadano de la Unión. Un control exterior en materia de derechos humanos no afectaría a la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario en mayor medida de lo que ha afectado a la autonomía de los Estados miembros. El Parlamento se remite a su Resolución de 18 de enero de 1994, antes citada, en la que subrayó la importancia del recurso directo ante un órgano jurisdiccional internacional para que se examine la compatibilidad de un acto comunitario con los derechos humanos, y puso de relieve que la adhesión prevista no puede poner en entredicho la competencia del Tribunal de Justicia en cuestiones de Derecho comunitario.

Según el Gobierno belga, el Tribunal de Justicia tendría que decidir si los derechos fundamentales integrados en el ordenamiento jurídico comunitario, en el caso de que provengan del Convenio, se convierten en Derecho comunitario o conservan su naturaleza

específica. Según cuál sea la respuesta, la adhesión prevista ejercerá o no una influencia sobre la autonomía del Derecho comunitario.

Dicho Gobierno indica en primer lugar que los derechos y libertades del Convenio tienen un estatuto particular en el seno de los principios generales del Derecho comunitario. En efecto, el Convenio sólo establece un nivel mínimo de protección y no afecta al desarrollo de dicha protección a partir de otras fuentes reconocidas por el Tribunal de Justicia, a saber, el ordenamiento jurídico comunitario propiamente dicho y las tradiciones constitucionales comunes. Según el Gobierno belga, cuando el Tribunal de Justicia se remite al Convenio, tiene en cuenta la interpretación dada por los órganos del Convenio, subrayando de este modo la posición específica de los derechos garantizados por el Convenio en el ordenamiento comunitario. En la medida en que así ocurre, la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, en el sentido de los Dictámenes 1/91 y 1/92, antes citados, es hoy día sólo relativa.

El Gobierno belga señala a continuación que el acuerdo previsto respeta la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario. Con arreglo a la posibilidad que ofrece el artículo 62 del Convenio, todo recurso entre la Comunidad y sus Estados miembros quedaría excluido, y así se respetaría el artículo 219 del Tratado. Para evitar toda influencia externa sobre el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, estos últimos podrían, en caso de recurso individual, adoptar una posición sobre el responsable de la presunta violación; el mecanismo necesario para ello podría inspirarse

en el Anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

En tercer lugar, el Gobierno belga subraya que no es deseable una autonomía absoluta del ordenamiento jurídico comunitario en el ámbito de los derechos y libertades garantizados por el Convenio. No es posible en efecto excluir el riesgo de que los órganos del Convenio se declaren competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad con el Convenio, si no de los actos comunitarios, al menos de los actos nacionales de ejecución, en el caso de que la protección de los derechos humanos en el ordenamiento comunitario fuera inferior a la que ofrece el Convenio.

Según el Gobierno belga, aunque el Tribunal de Justicia declarase aplicables los criterios deducidos de los Dictámenes 1/91 y 1/92, antes citados, relativos a la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, la adhesión prevista podría llevarse a cabo.

El Gobierno belga pone de relieve a este respecto que no existiría vínculo personal o funcional alguno entre el Tribunal de Justicia y los órganos del Convenio. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos únicamente puede obligar a la Parte interesada a conformarse a sus sentencias, pero no puede anular o invalidar el acto nacional impugnado. En lo relativo a los efectos de las sentencias de dicho Tribunal, el Gobierno belga distingue dos supuestos. Si la disposición del Convenio es suficientemente precisa y completa, su

cumplimiento se producirá por el mero reconocimiento de su aplicabilidad directa. Si la disposición infringida no es directamente aplicable, corresponderá al Estado adoptar las medidas apropiadas para poner fin a la infracción. En su opinión, la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario no quedaría en entredicho en ningún caso.

Según los Gobiernos danés, alemán, helénico, italiano, austriaco y finlandés, el Tribunal de Justicia reconoció, en el Dictamen 1/91, antes citado, que la Comunidad puede someterse a un órgano jurisdiccional creado por un acuerdo internacional en lo relativo a la interpretación y la aplicación de dicho acuerdo, a condición de que la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario no resulte afectada. El Tribunal de Justicia hizo especial hincapié, a este respecto, en la necesidad de respetar la independencia de los órganos jurisdiccionales comunitarios y el monopolio del Tribunal de Justicia en la interpretación del Derecho comunitario.

El Gobierno danés subraya que, en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, la dificultad estribaba en la identidad entre este Derecho y el Derecho comunitario. En el presente caso, las Instituciones comunitarias, incluido el Tribunal de Justicia, deberían tener en cuenta la jurisprudencia de los órganos del Convenio únicamente en lo relativo a los derechos humanos. Sin pretender dejar la cuestión definitivamente zanjada, dicho Gobierno pone de relieve que la incidencia de la jurisprudencia del Convenio sobre la jurisprudencia del Tribunal de

Justicia existe ya en la actualidad, lo que milita en favor de la compatibilidad de la adhesión con el Tratado.

El Gobierno alemán precisa igualmente que la cuestión del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros continúa siendo competencia del Tribunal de Justicia, dado que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se pronuncia sobre el Derecho interno de las Partes Contratantes. El Tribunal de Justicia garantiza los derechos fundamentales remitiéndose simultáneamente a la tradición constitucional de los Estados miembros y al Convenio, lo que produce como resultado un nivel de protección superior al del Convenio. No cabe por tanto afirmar que la autonomía del Derecho comunitario queda en entredicho porque existirán divergencias en la interpretación de disposiciones idénticas, debido a que tienen diferentes finalidades. La única obligación que el Convenio impone a la Comunidad, a saber el respeto de un nivel mínimo, no sobrepasa los límites marcados en el Dictamen 1/91, antes citado. El Gobierno alemán invoca además la inexistencia de vínculos personales entre los dos órganos jurisdiccionales.

El Gobierno helénico considera que la eventual intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico comunitario se limitará a la interpretación de los derechos garantizados por el Convenio. El respeto de la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario no significa una prohibición de toda intervención externa, pero exige salvaguardar los principios fundamentales y los equilibrios institucionales del Derecho comunitario. Para

garantizar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tenga en cuenta las particularidades del Derecho comunitario, es necesaria, en su opinión, la participación de un Juez procedente de la Comunidad que no sea al mismo tiempo miembro del Tribunal de Justicia.

El Gobierno italiano pone de relieve, en sus observaciones orales, que el acuerdo de adhesión deberá respetar los criterios sentados por el Tribunal de Justicia en los Dictámenes 1/91 y 1/92, antes citados, en lo relativo al respeto del ordenamiento jurídico comunitario. Dicho Gobierno insiste, a este respecto, en que las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tienen efecto directo en los ordenamientos jurídicos internos y no pueden producir el efecto de declarar ilegales actos internos.

El Gobierno austriaco hace hincapié en las diferencias con el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. La adhesión no crearía un bloque normativo compuesto esencialmente de normas que ya figuran en el ordenamiento jurídico comunitario y que debería ser integrado en dicho ordenamiento. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tendría competencia para pronunciarse sobre cuestiones de Derecho comunitario, el cual quedaría asimilado, desde este punto de vista, a los Derechos de los Estados Partes en el Convenio.

El Gobierno sueco considera que sólo podría darse una incompatibilidad de la adhesión

con los artículos 164 y 219 del Tratado si existiera el riesgo de una negativa a reconocer carácter vinculante a las decisiones del Tribunal de Justicia y, en consecuencia, riesgo de menoscabo de la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario. Para evitar dicho riesgo, el Gobierno sueco propone que, mediante un acuerdo especial, se excluyan del mecanismo de solución de litigios del Convenio las controversias entre Estados miembros o entre éstos y la Comunidad. También menciona la idea de crear un mecanismo de remisión prejudicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al Tribunal de Justicia sobre cuestiones de Derecho comunitario.

El Gobierno finlandés no excluye la posibilidad de que la adhesión prevista y el sometimiento de las Instituciones comunitarias a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos influyan en la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones del Derecho comunitario, en la medida en que estas últimas afecten a los derechos humanos. En su opinión, si se aplican los principios sentados por el Tribunal de Justicia en su Dictamen 1/91, antes citado, es preciso reconocer no obstante que los derechos humanos, protegidos a través de los principios generales del Derecho comunitario, no forman parte del núcleo económico y comercial de tal Derecho y que la adhesión no menoscaba su autonomía.

2. Los Gobiernos español, francés, irlandés, portugués y del Reino Unido sostienen que una adhesión de la Comunidad al Convenio es incompatible con el Tratado, y en particular con sus artículos 164 y 219. Remitiéndose

a los Dictámenes 1/91 y 1/92, antes citados, dichos Gobiernos subrayan que la adhesión prevista pone en entredicho la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y el monopolio jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

organización jurisdiccional autónoma y específica. En el estado actual de las cosas, no se ha establecido ni puede establecerse vía jurisdiccional alguna para conocer las cuestiones relativas a los derechos humanos, al margen del respeto del Derecho que se ha asignado como principio general al Tribunal de Justicia.

El Gobierno español cita a este respecto los artículos 24 y 25 del Convenio, que instituyen el recurso entre Estados y el recurso individual, el artículo 45, que atribuye al Tribunal Europeo de Derechos Humanos competencia para conocer de los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio, los artículos 32 y 46, que otorgan carácter obligatorio a las decisiones de los órganos del Convenio, el artículo 52, relativo al carácter definitivo de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 53, que obliga a las Partes Contratantes a conformarse a las sentencias, y el artículo 54, que confiere al Comité de Ministros la función de vigilar la ejecución de las sentencias. El artículo 62 del Convenio, que somete todas las controversias entre las Partes Contratantes sobre la interpretación o la aplicación del Convenio a los procedimientos de solución previstos en el mismo, es incompatible con el artículo 219 del Tratado; es necesario por tanto prever una reserva o un compromiso especial para excluir los litigios entre la Comunidad y sus Estados miembros. Según el Gobierno español, en contra de los criterios sentados en los Dictámenes 1/91 y 1/92, los órganos de control del Convenio no se limitarían a interpretar el Convenio, sino que examinarían la legalidad del Derecho comunitario en relación con el Convenio, y ello afectaría a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

El Gobierno francés precisa que el ordenamiento jurídico comunitario cuenta con una

El Gobierno francés aborda también el problema del agotamiento previo de los recursos internos. En el ordenamiento comunitario, las posibilidades de que los particulares interpongan recursos están limitadas, y en la mayoría de los casos el asunto se somete al Tribunal de Justicia a través de la remisión prejudicial. Es preciso considerar si los órganos del Convenio no se verían impulsados a obligar a la Comunidad a ampliar el acceso al procedimiento prejudicial o si, por el contrario, no podrían eventualmente negarse a tomar en consideración dicho procedimiento al apreciar el requisito de que se hayan agotado los recursos internos. Resulta por tanto más fácil, en su opinión, modificar el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, a fin de permitir a los particulares impugnar los actos comunitarios que atenten contra sus derechos fundamentales.

El Gobierno francés hace hincapié en el riesgo de que litigios relacionados con el Derecho comunitario se vean sometidos a órganos del Convenio integrados por nacionales de Estados miembros del Consejo de Europa pero que no son miembros de la Comunidad. Menciona igualmente las dificultades que plantea la participación de Jueces de la Comunidad en los órganos de control del Convenio. Dadas estas circunstancias, el Gobierno francés considera que sólo podría producirse una adhesión tras una modificación del Tratado, incluido el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia.

