

Dictamen 2/94

Dictamen emitido con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE

«Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los
Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»

Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996 I - 1763

Sumario del dictamen

1. *Acuerdos internacionales — Celebración — Dictamen previo del Tribunal de Justicia — Objeto*
(Tratado CE, art. 228, ap. 6)
2. *Acuerdos internacionales — Acuerdos de la Comunidad — Dictamen previo del Tribunal de Justicia — Solicitud de dictamen — Falta de precisiones sobre el contenido del acuerdo previsto — Posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la competencia de la Comunidad para adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, pero no sobre la compatibilidad de la adhesión con las normas del Tratado — Admisibilidad de la solicitud de dictamen en función de su objeto*
(Tratado CE, art. 228, ap. 6)
3. *Comunidades Europeas — Competencias de atribución — Competencias internas y externas — Atribución explícita e implícita*
(Tratado CE, art. 3 B)

4. *Tratado CE — Artículo 235 — Alcance — Límites — Modificación del Tratado — Imprudencia*
5. *Derecho comunitario — Principios — Derechos fundamentales — Respeto garantizado por el Juez comunitario — Toma en consideración del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos*
(*Tratado de la Unión Europea, art. F, ap. 2*)
6. *Acuerdos internacionales — Celebración — Adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos — Falta de competencia de la Comunidad en el estado actual del Derecho comunitario*
(*Tratado CE, art. 235*)

1. El procedimiento excepcional previsto en el apartado 6 del artículo 228 del Tratado, que permite solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado, constituye un procedimiento especial de colaboración entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y las demás Instituciones comunitarias y los Estados miembros, por otra, en el cual el papel del Tribunal de Justicia consiste en garantizar, conforme al artículo 164 del Tratado, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, en una fase anterior a la celebración de un acuerdo que pueda dar lugar a litigios sobre la legalidad de un acto comunitario de celebración, de ejecución o de aplicación. La finalidad de dicho procedimiento es evitar las complicaciones que podrían surgir, tanto en el plano comunitario como en el de las relaciones internacionales, de una resolución judicial que declarara en su caso que un acuerdo internacional que obliga a la Comunidad resulta, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, incompatible con las disposiciones del Tratado.
2. Para apreciar en qué medida la falta de precisiones sobre el contenido de un

acuerdo previsto afecta a la admisibilidad de una solicitud de dictamen dirigida al Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE, es necesario distinguir según el objeto de dicha solicitud.

Cuando se trata de resolver una cuestión relativa a la competencia de la Comunidad para celebrar un acuerdo, interesa a las Instituciones comunitarias y a los Estados afectados, incluidos los Estados terceros, que dicha cuestión quede aclarada desde la apertura de las negociaciones y antes incluso de que se negocien los puntos esenciales del acuerdo, siendo el único requisito que se conozca el objeto del acuerdo antes de iniciar las negociaciones.

En cambio, cuando el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre si un acuerdo previsto es compatible con las disposiciones del Tratado, es necesario que disponga de información suficiente sobre el propio contenido de dicho acuerdo.

Esta es la razón por la que, al sometersele la cuestión de si la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales sería compatible con el Tratado, el Tribunal de Justicia puede emitir un dictamen sobre la competencia de la Comunidad para proceder a dicha adhesión aunque no se haya decidido aún la apertura de negociaciones, pues el objeto general del Convenio, la materia que regula y el alcance institucional de dicha adhesión para la Comunidad son perfectamente conocidos, pero no puede en cambio emitir un dictamen sobre la compatibilidad de la adhesión a dicho Convenio con las reglas del Tratado, al no disponer de precisiones sobre las modalidades de la adhesión y en especial sobre las soluciones previstas en lo que respecta a la forma concreta de sumisión de la Comunidad a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio.

3. Se deduce del artículo 3 B del Tratado, que establece que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna, que la Comunidad sólo dispone de competencias de atribución. El principio de las competencias de atribución debe ser respetado tanto en la acción interior como en la acción internacional de la Comunidad. La Comunidad actúa normalmente basándose en competencias específicas que no deben necesariamente resultar expresamente de disposiciones específicas del Tratado, sino que pueden también deducirse implícitamente de dichas disposiciones. Cada vez que el

Derecho comunitario atribuye a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad está facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no exista una disposición expresa al respecto.

4. El artículo 235 tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las Instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a alcanzar alguno de los objetivos establecidos por el Tratado.

Al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicha disposición no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo.

5. Los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Juez comunitario. A este respecto, el Juez comunitario se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. Dentro de este contexto, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, al que se hace referencia, entre otros, en el apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea, reviste un significado particular.
6. En el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, pues, por una parte, ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios

internacionales en este ámbito y, por otra, no es posible invocar el artículo 235 del Tratado para proceder a dicha adhesión.

En efecto, aun cuando el respeto de los derechos humanos constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos entrañaría un cambio sustancial del actual régimen de protección de los derechos humanos, en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario. Una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado.