

DICTAMEN 2/13 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

de 18 de diciembre de 2014

Índice

- I. La solicitud de dictamen
- II. El marco institucional y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
 - A. El Consejo de Europa
 - B. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
 - 1. El título I del CEDH, denominado «Derechos y Libertades», y sus disposiciones sustantivas
 - 2. El título II del CEDH y los mecanismos de control
 - a) El TEDH
 - b) El funcionamiento del Comité de Ministros en el ejercicio de sus competencias de supervisión de la ejecución de las sentencias del TEDH
 - 3. El título III del CEDH, denominado «Disposiciones diversas»
 - 4. Los Protocolos del CEDH
- III. Las relaciones entre la Unión y el CEDH
- IV. El proceso de adhesión
- V. El Proyecto de acuerdo
 - A. Las disposiciones que regulan la adhesión propiamente dicha
 - B. Las demás disposiciones
- VI. Las apreciaciones formuladas por la Comisión en su solicitud de dictamen
 - A. Sobre la admisibilidad
 - B. Sobre el fondo
 - 1. El artículo 1, letra a), del Protocolo nº 8 UE
 - 2. El artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE
 - 3. Los artículos 6 TUE, apartado 2, segunda frase, y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE
 - 4. Los artículos 1, letra b), y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE
 - 5. El artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE
 - 6. El artículo 3 del Protocolo nº 8 UE
- VII. Resumen de las principales observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia
 - A. Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen
 - B. Sobre el fondo
 - 1. El artículo 1, letra a), del Protocolo nº 8 UE
 - 2. El artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE
 - 3. Los artículos 6 TUE, apartado 2, y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE
 - 4. Los artículos 1, letra b), y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE
 - 5. El artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE

6. El artículo 3 del Protocolo nº 8 UE

VIII. Apreciación del Tribunal de Justicia

A. Sobre la admisibilidad

B. Sobre el fondo

1. Consideraciones preliminares

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

a) Sobre las características específicas y la autonomía del Derecho de la Unión

b) Sobre el artículo 344 TFUE

c) Sobre el mecanismo del codemandado

d) Sobre el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia

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

«Dictamen emitido en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11 — Proyecto de acuerdo internacional — Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales — Compatibilidad de dicho Proyecto con los Tratados UE y FUE»

En el procedimiento de dictamen 2/13,

que tiene por objeto una solicitud de dictamen presentada por la Comisión Europea el 4 de julio de 2013 con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretarios: Sres. A. Calot Escobar y M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerando los escritos obrantes en autos y celebrada la vista los días 5 y 6 de mayo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger y B. Smulders, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y C. Pochet, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova y D. Drambozova, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y E. Ruffer y por la Sra. J. Králová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Thorning y la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. J. Kemper, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. K. Kraavi-Käerdi, en calidad de agente;
- en nombre de Irlanda, por la Sra. E. Creedon, el Sr. A. Joyce y la Sra. E. McPhillips, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. E. Regan, SC, y C. Toland, BL, y por la Sra. C. Daly, Advisory Council;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. A. Samoni-Rantou y E.-M. Mamouna y por el Sr. K. Boskovits, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. M.A. Sampol Pucurull y la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. Belliard y N. Rouam y por los Sres. G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. G. Albenzio, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno chipriota, por los Sres. K. Lykourgos, K. Kompos y N. Kyriakou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno letón, por el Sr. I. Kalniņš y la Sra. D. Pelše, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. D. Kriaučiūnas y las Sras. R. Krasuckaitė y A. Svinkūnaitė, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M.Z. Fehér, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M.K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. M.L. Duarte, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno rumano, por los Sres. R.H. Radu y V. Angelescu y por la Sra. A.-G. Văcaru, en calidad de agentes;
 - en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
 - en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski y la Sra. H. Leppo, en calidad de agentes;
 - en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. A. Falk y el Sr. M. Rhodin, en calidad de agentes;
 - en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Behzadi-Spencer, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Beard, QC;
 - en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. R. Passos y P. Schonard y la Sra. E. Waldherr, en calidad de agentes;
 - en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. H. Legal y F. Naert y por las Sras. T. Blanchet y P. Plaza García, en calidad de agentes;
- oída la Abogado General;
- emite el presente

Dictamen

I. La solicitud de dictamen

1. La solicitud de dictamen presentada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la Comisión Europea está redactada en los siguientes términos:

«¿Es compatible con los Tratados el Proyecto de Acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950; en lo sucesivo, “CEDH”]?»

2. La Comisión ha transmitido al Tribunal de Justicia, como anexos a su solicitud:

- El Proyecto revisado de Acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Proyecto de Acuerdo»).
- El Proyecto de Declaración de la Unión Europea a realizar en el momento de la firma del Acuerdo de adhesión (en lo sucesivo, «Proyecto de Declaración»).
- El Proyecto de regla a añadir a las Reglas del Comité de Ministros para la supervisión de la ejecución de las sentencias y de los términos de los acuerdos amistosos en los asuntos en que sea parte la Unión Europea (en lo sucesivo, «Proyecto de regla 18»).

- El proyecto de Memorándum de Acuerdo entre la Unión Europea y X [Estado no miembro de la Unión Europea].
- El Proyecto de Informe explicativo del Acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Proyecto de Informe explicativo») y, conjuntamente con los demás instrumentos mencionados, «Proyectos de instrumentos de adhesión» o «Acuerdo previsto»).

II. El marco institucional y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

A. El Consejo de Europa

3. Mediante un acuerdo internacional firmado en Londres el 5 de mayo de 1949 que entró en vigor el 3 de agosto de 1949 (en lo sucesivo, «Estatuto del Consejo de Europa»), un grupo de diez Estados europeos creó el Consejo de Europa con el fin de realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer el progreso económico y social en Europa. En la actualidad, son miembros del Consejo de Europa 47 Estados europeos, entre ellos los 28 Estados miembros de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estados miembros»).
4. Según el citado Estatuto, los órganos del Consejo de Europa son el Comité de representantes de los Gobiernos (en lo sucesivo, «Comité de Ministros») y la Asamblea Consultiva (en lo sucesivo, «Asamblea»), asistidos por la Secretaría del Consejo de Europa.
5. De conformidad con el artículo 14 del Estatuto del Consejo de Europa, el Comité de Ministros está compuesto por un representante por cada Miembro y cada representante tendrá un voto.
6. A tenor del artículo 15, letra a), del Estatuto del Consejo de Europa, «el Comité de Ministros examinará, por recomendación de la [Asamblea] o por iniciativa propia, las medidas adecuadas para realizar la finalidad del Consejo de Europa, incluida la conclusión de convenios y de acuerdos y la adopción por los Gobiernos de una política común respecto a determinados asuntos. [...]». El mismo artículo, letra b), primera frase, precisa que «las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello, revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos».
7. El artículo 20 del Estatuto del Consejo de Europa regula los quórums necesarios para la adopción de resoluciones por el Comité de Ministros. Tiene la siguiente redacción:
 - «a) Se adoptarán por unanimidad de los votos emitidos, y por mayoría de los representantes con derecho a participar en las sesiones del Comité de Ministros, las resoluciones relativas a las siguientes cuestiones importantes:
 - i) las recomendaciones a que se refiere el artículo 15 b);

[...]

v) las recomendaciones relativas a las enmiendas de los artículos [...] 15 [y] 20 [...];

vi) cualquier otro asunto que el Comité, mediante resolución adoptada en las condiciones previstas en el siguiente apartado d), decidiese someter, por su importancia, a la regla de la unidad.

[...]

d) Todas las demás resoluciones del Comité se adoptarán por mayoría de dos tercios de los votos emitidos y por la mayoría de los representantes con derecho a formar parte de aquél, [...]

8. Según el artículo 25 del mismo Estatuto, la Asamblea estará constituida por representantes de cada Miembro, elegidos por su Parlamento de entre los miembros de éste o designados por nombramiento de entre los mismos con arreglo a un procedimiento fijado por dicho Parlamento. Cada Miembro dispone de un número de representantes determinado por el artículo 26 de dicho Estatuto. El número más elevado de representantes es 18.

B. *El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*

9. El CEDH es un acuerdo internacional multilateral celebrado en el seno del Consejo de Europa que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953. Todos los miembros del Consejo de Europa se cuentan entre las Altas Partes Contratantes de dicho Convenio (en lo sucesivo, «Partes Contratantes»).

10. El CEDH consta de tres títulos.

1. El título I del CEDH, denominado «Derechos y Libertades», y sus disposiciones sustantivas

11. El título I del CEDH define los derechos y libertades que, con arreglo a su artículo 1, las Partes Contratantes «reconocen a toda persona bajo su jurisdicción». No se contempla excepción alguna a este compromiso, salvo la establecida en el artículo 15 del propio Convenio, a saber, «en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación». En particular, no podrán en ningún caso establecerse excepciones a las obligaciones enunciadas en sus artículos 2 (derecho a la vida, salvo en caso de muerte resultante del recurso necesario a la fuerza), 3 (prohibición de la tortura), 4, apartado 1 (prohibición de la esclavitud), y 7 (*nulla poena sine lege*).

12. El artículo 6 del CEDH, titulado «Derecho a un proceso equitativo», dispone:

«1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante

la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

- a) a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y de manera detallada, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él;
- b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa;
- c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si carece de medios para pagarlo, a poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia así lo exijan;
- d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren en su contra y a obtener la citación e interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra;
- e) a ser asistido gratuitamente de un intérprete si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.»

13. El artículo 13 del CEDH, titulado «Derecho a un recurso efectivo» está redactado en los siguientes términos:

«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.»

2. El título II del CEDH y los mecanismos de control

14. El título II del CEDH regula los mecanismos de control del respeto por las Partes Contratantes de los compromisos asumidos de conformidad con el artículo 1 del Convenio. Forman parte de este título, por ejemplo, el artículo 19 del CEDH, que crea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), y el artículo 46, que confiere al Comité de Ministros competencias en materia de supervisión de la ejecución de las sentencias de dicho Tribunal.

a) El TEDH

15. De conformidad con los artículos 20 y 22 del CEDH, los jueces del TEDH, cuyo número es igual al de Partes Contratantes, los elige la Asamblea, por cada Parte Contratante, de una lista de tres candidatos presentada por esa Parte Contratante.
16. El artículo 32 del CEDH atribuye al TEDH la competencia para interpretar y aplicar dicho Convenio en las condiciones previstas, en particular, en sus artículos 33 y 34.
17. En virtud del artículo 33 del CEDH, si se trata de un asunto interestatal, éste podrá someterse al TEDH mediante una demanda que enfrente a dos (o más) Partes Contratantes y que tenga por objeto cualquier supuesto incumplimiento de lo dispuesto en dicho Convenio y sus Protocolos.
18. A tenor del artículo 34, primera frase, del CEDH, el TEDH «podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las [Partes Contratantes] de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos».
19. El CEDH supedita la admisibilidad de una demanda individual, entre otras, a las cuatro condiciones siguientes. En primer lugar, en virtud del artículo 34 del Convenio, el demandante debe poder considerarse víctima de una violación de los derechos reconocidos en el mismo o en sus Protocolos. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 35, apartado 1, de dicho Convenio, el demandante debe haber agotado las vías de recurso «internas», es decir, las establecidas en el ordenamiento jurídico de la Parte Contratante contra la que se dirige la demanda. Esta condición de admisibilidad es reflejo del principio de que el mecanismo de control instaurado por el CEDH tiene carácter subsidiario con respecto a los mecanismos de protección de los derechos humanos existentes en las Partes Contratantes (TEDH, Akdivar y otros c. Turquía, nº 21893/93, § 65 y 66, 16 de septiembre de 1996, y Burden c. Reino Unido, nº 13378/05, § 42, 29 de abril de 2008). En tercer lugar, en virtud de la misma disposición, la demanda debe presentarse en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva. En cuarto lugar, en virtud del artículo 35, apartado 2, letra b), del Convenio, la admisibilidad de una demanda está supeditada a la condición de que no sea «esencialmente la misma que una demanda examinada anteriormente por el [TEDH] o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de acuerdo», a menos que contenga hechos nuevos.
20. El procedimiento ante el TEDH concluye bien con una decisión o una sentencia en las que el TEDH declara que la demanda es inadmisibile o que no ha habido violación del CEDH, o bien con una sentencia que declara la violación del Convenio. Esta sentencia es declarativa y no afecta a la validez de los actos impugnados de la Parte Contratante.
21. Una sentencia del TEDH dictada por la Gran Sala es definitiva, de conformidad con el artículo 44, apartado 1, del CEDH. De la lectura conjunta de los artículos 43 y 44, apartado 2, del CEDH se desprende que una sentencia dictada por una Sala del TEDH pasa a ser definitiva cuando las partes declaren que no solicitarán la remisión del asunto a la Gran Sala, o cuando tal solicitud haya sido rechazada por

el colegio de ésta, o también cuando no haya sido solicitada la remisión del asunto a la Gran Sala transcurridos tres meses desde la fecha de la sentencia.

22. De conformidad con el artículo 46, apartado 1, del CEDH, las Partes Contratantes están obligadas a acatar las sentencias definitivas del TEDH en los litigios en que sean parte. En virtud de esta disposición, una Parte Contratante tiene la obligación, por un lado, de adoptar respecto del demandante todas las medidas individuales aplicables con arreglo a su Derecho interno para eliminar las consecuencias de la violación declarada en la sentencia del TEDH (*restitutio in integrum*). Si el Derecho interno de la Parte Contratante de que se trate sólo permite reparar de manera imperfecta las consecuencias de esa violación, el artículo 41 del Convenio dispone que el TEDH concederá «una satisfacción equitativa» al demandante. Por otro lado, una Parte Contratante está obligada a adoptar las medidas de carácter general, como una modificación de su ordenamiento jurídico interno, cambios jurisprudenciales u otro tipo de medidas, para prevenir nuevas violaciones análogas a las comprobadas por dicho Tribunal o poner término a las violaciones subsistentes en el citado ordenamiento.

b) El funcionamiento del Comité de Ministros en el ejercicio de sus competencias de supervisión de la ejecución de las sentencias del TEDH

23. El artículo 46, apartado 2, del CEDH encomienda al Comité de Ministros la supervisión de la ejecución de las sentencias definitivas del TEDH que declaren la existencia de una violación de dicho Convenio. Asimismo, en virtud del artículo 39, apartado 4, de éste, el Comité de Ministros supervisa la ejecución de los términos de un acuerdo amistoso de solución de un asunto, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.

24. En virtud de estas competencias, el Comité de Ministros examina, fundamentalmente, si la Parte Contratante ha tomado todas las medidas necesarias para ajustarse a la sentencia definitiva del TEDH o, en su caso, para ejecutar los términos de un acuerdo amistoso. El ejercicio de tales competencias se rige por las «Reglas del Comité de Ministros para la supervisión de la ejecución de las sentencias y de los términos de los acuerdos amistosos» (en lo sucesivo, «Reglas para la supervisión de la ejecución»).

25. Según la regla 17 de las Reglas para la supervisión de la ejecución, el Comité de Ministros adopta una «resolución final» si llega a la conclusión de que la Parte Contratante ha adoptado todas las medidas necesarias para ajustarse a la sentencia definitiva del TEDH o, en su caso, para ejecutar los términos de un acuerdo amistoso. De conformidad con la regla 16 de las mencionadas Reglas, el Comité de Ministros puede adoptar «resoluciones provisionales» para «determinar el estado de la ejecución o, en su caso, expresar su preocupación y/o formular sugerencias relativas a la ejecución». La adopción de estos dos tipos de resoluciones requiere el quórum previsto en el artículo 20, letra d), del Estatuto del Consejo de Europa.

26. Según el artículo 46, apartados 3 y 4, del CEDH, el Comité de Ministros, por mayoría de dos tercios de los votos de los representantes que tengan derecho a formar parte del mismo, puede, por un lado, cuando considere que la supervisión

de la ejecución de una sentencia definitiva resulta obstaculizada por un problema de interpretación de dicha sentencia, formular al TEDH una solicitud de interpretación. Por otro lado, cuando considere que una Parte Contratante se niega a acatar una sentencia definitiva en un asunto en el que es parte, puede plantear al Tribunal la cuestión de si esa Parte ha incumplido su obligación derivada del apartado 1 del mismo artículo. Si el Tribunal declara que tal obligación se ha incumplido, remite el asunto al Comité de Ministros para que examine las medidas que hayan de adoptarse. Si no se declara la existencia de incumplimiento, se remite el asunto a este último, que, con arreglo al apartado 5 de dicho artículo, pondrá fin a su examen.

27. El CEDH atribuye asimismo al Comité de Ministros otras competencias. Por ejemplo, de conformidad con su artículo 26, apartado 2, puede, a petición del Pleno del Tribunal, y por decisión unánime, reducir por un período determinado de siete a cinco el número de jueces de las Salas, y con arreglo al artículo 47 de dicho Convenio, solicitar al TEDH una opinión consultiva acerca de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos.

28. Por último, a tenor del artículo 50 del CEDH, los gastos de funcionamiento del TEDH correrán a cargo del Consejo de Europa.

3. El título III del CEDH, denominado «Disposiciones diversas»

29. Con arreglo al artículo 53 del CEDH, ninguna de sus disposiciones se interpretará en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte.

30. En virtud del artículo 55 del CEDH, las Partes Contratantes renuncian recíprocamente, salvo compromiso especial, a someter una diferencia surgida de la interpretación o de la aplicación de dicho Convenio a un procedimiento de solución distinto de los previstos en éste.

31. El artículo 57, apartado 1, del CEDH permite a las Partes Contratantes formular, en el momento de la firma del Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, «una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo», si bien prohíbe las «reservas de carácter general».

4. Los Protocolos del CEDH

32. Una serie de catorce Protocolos completa el CEDH.

33. Un primer grupo de Protocolos, que incluye el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Protocolo adicional»), y los Protocolos n^{os} 4, 6, 7, 12 y 13, completa el contenido del CEDH estableciendo derechos fundamentales adicionales. Todos los Estados miembros son Partes Contratantes del Protocolo adicional y del Protocolo n^o 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la abolición de la pena de muerte (en lo

sucesivo, «Protocolo n° 6»). En cambio, los restantes Protocolos cuentan sólo con un número limitado de Estados miembros entre sus Partes Contratantes.

34. Un segundo grupo de Protocolos, que incluye los Protocolos n°s 2, 3, 5, 8 a 11 y 14 se limitó a introducir modificaciones en el CEDH y carece de contenido autónomo. Por lo demás, la mayoría de estos Protocolos han sido derogados o han quedado sin objeto.
35. Entre los Protocolos de este segundo grupo, el más relevante a efectos de la presente solicitud de dictamen es el Protocolo n° 14 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control establecido por el Convenio, que fue aprobado el 13 de mayo de 2004 y entró en vigor el 1 de junio de 2010. Mediante el artículo 17 de este Protocolo se modificó el artículo 59, apartado 2, del CEDH para contemplar el principio mismo de la adhesión de la Unión al Convenio. Dicha disposición tiene actualmente la siguiente redacción:

«La Unión Europea podrá adherirse al [CEDH].»

36. Por último, se encuentran abiertos a la firma dos Protocolos adicionales que aún no han entrado en vigor. Se trata del Protocolo n° 15 de enmienda del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que modifica el CEDH sobre aspectos relativamente menores, y del Protocolo n° 16 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado el 2 de octubre de 2013 (en lo sucesivo, «Protocolo n° 16»), que en su artículo 1, apartado 1, contempla la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de mayor rango de las Partes Contratantes dirijan al TEDH solicitudes de opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades definidos por el CEDH o sus Protocolos.

III. Las relaciones entre la Unión y el CEDH

37. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido (sentencias *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, apartado 4, y *Nold/Comisión*, 4/73, EU:C:1974:51, apartado 13). En este contexto, el Tribunal de Justicia ha precisado que el CEDH reviste un significado particular (véanse, en particular, las sentencias *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 41, y *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 283). El artículo F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, que, tras su modificación, pasó a ser el artículo 6 UE, apartado 2, codificó esta jurisprudencia.
38. En los apartados 34 y 35 de su dictamen 2/94 (EU:C:1996:140), el Tribunal de Justicia consideró que en el estado del Derecho comunitario entonces vigente, la

Comunidad no tenía competencia para adherirse al Convenio. Declaró que tal adhesión habría entrañado un cambio sustancial del régimen comunitario existente de protección de los derechos humanos, en la medida en que habría implicado 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. Añadió que una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales habrían sido asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, habría tenido una envergadura constitucional y habría sobrepasado pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235 del Tratado CE (posteriormente artículo 308 CE), disposición actualmente contenida en el artículo 352 TFUE, apartado 1, lo que únicamente habría podido realizarse a través de una modificación del Tratado.

39. Entretanto, el 7 de diciembre de 2000, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión proclamaron en Niza la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 364, p. 1; en lo sucesivo, «Carta»). Dicha Carta, que no constituía entonces un instrumento jurídico vinculante, tiene como principal objetivo, según se desprende de su Preámbulo, reafirmar «los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del [CEDH], de las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia] y del [TEDH]» (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 38).

40. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, modificó el artículo 6 UE. Dicha disposición, en su versión modificada, que constituye desde entonces el artículo 6 TUE, tiene la siguiente redacción:

«1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la [Carta], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al [CEDH]. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el [CEDH] y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.»

41. A este respecto, el artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso ii), prevé que el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo de adhesión de la Unión al CEDH (en lo sucesivo, «acuerdo de adhesión») previa

aprobación del Parlamento. Además, el apartado 8 de ese mismo artículo precisa que, para ello, el Consejo se pronunciará por unanimidad y que su decisión entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

42. Entre los Protocolos de los Tratados UE y FUE, que, según el artículo 51 TUE, forman parte integrante de los mismos, debe mencionarse el Protocolo (nº 8) sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Protocolo nº 8 UE»). Este Protocolo consta de tres artículos, redactados en los siguientes términos:

«Artículo 1

El [acuerdo de adhesión previsto] en el apartado 2 del artículo 6 del [TUE], estipulará que se preserven las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión, en particular por lo que se refiere a:

- a) las modalidades específicas de la posible participación de la Unión en las instancias de control del [CEDH];
- b) los mecanismos necesarios para garantizar que los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso.

Artículo 2

El acuerdo a que se refiere el artículo 1 garantizará que la adhesión no afecte a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones. Garantizará que ninguna de sus disposiciones afecte a la situación particular de los Estados miembros respecto del [CEDH], en particular respecto de sus Protocolos, de las medidas que adopten los Estados miembros como excepción al [CEDH] con arreglo a su artículo 15 y de las reservas al [CEDH] formuladas por los Estados miembros con arreglo a su artículo 57.

Artículo 3

Ninguna disposición del acuerdo mencionado en el artículo 1 afectará al artículo 344 [TFUE].»

43. La Declaración relativa al apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, tiene la siguiente redacción:

«La Conferencia conviene en que la adhesión de la Unión al [CEDH] debería realizarse de manera que se preserven las especificidades del ordenamiento jurídico de la Unión. En este contexto, la Conferencia toma nota de que existe un diálogo regular entre el [Tribunal de Justicia] y el [TEDH], diálogo que podrá fortalecerse cuando la Unión se adhiera al citado Convenio.»

44. El artículo 52, apartado 3, de la Carta dispone:

«En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el [CEDH], su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.»

45. Por último, a tenor del artículo 53 de la Carta:

«Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el [CEDH], así como por las constituciones de los Estados miembros.»

IV. El proceso de adhesión

46. A raíz de una recomendación de la Comisión de 17 de marzo de 2010, el Consejo adoptó una decisión, el 4 de junio de 2010, por la que autorizaba la apertura de las negociaciones relativas al acuerdo de adhesión y designó a la Comisión como negociador.

47. Un anexo del mandato de negociación complementario del Consejo de 26 y 27 de abril de 2012 enumera los principios que deben ser objeto de las normas internas de la Unión cuya adopción es necesaria para hacer efectiva la adhesión de la Unión al CEDH (en lo sucesivo, «normas internas»). Según este documento, las normas internas tratarán en particular de la representación de la Unión ante el TEDH, de la activación del mecanismo del codemandado ante éste y de las normas de coordinación para la gestión del procedimiento ante este mismo Tribunal por el demandado y el codemandado, de la elección de tres candidatos para el puesto de Juez del TEDH, del sistema de intervención previa del Tribunal de Justicia y de los casos en que la Unión adoptará una posición y aquellos en que los Estados miembros conservarán su libertad de palabra y de acción en el TEDH y en el Comité de Ministros.

48. El 5 de abril de 2013, las negociaciones concluyeron con un acuerdo entre los negociadores sobre los proyectos de instrumentos de adhesión. Los negociadores convinieron en que todos estos textos constituyen un conjunto y que todos son igualmente necesarios para que la Unión pueda adherirse al CEDH.

V. El Proyecto de acuerdo

49. El Proyecto de acuerdo contiene las disposiciones que se consideran necesarias para que la Unión pueda adherirse al CEDH. Un primer grupo de estas disposiciones se refiere a la adhesión propiamente dicha e introduce los mecanismos procedimentales necesarios para hacer posible la adhesión efectiva. Un segundo grupo de las citadas disposiciones, de carácter puramente técnico, prevé, por una parte, las modificaciones del Convenio que son obligadas habida cuenta de que fue redactado para aplicarse a los Estados miembros del Consejo de Europa,

mientras que la Unión no es ni un Estado ni un miembro de dicha organización internacional. Por otra parte, se contemplan disposiciones referentes a otros instrumentos vinculados al CEDH así como las cláusulas finales relativas a la entrada en vigor y las notificaciones de las actas de ratificación o de adhesión.

A. *Las disposiciones que regulan la adhesión propiamente dicha*

50. Habida cuenta del artículo 59, apartado 2, del CEDH, el artículo 1, apartado 1, del Proyecto de acuerdo dispone que, mediante dicho acuerdo, la Unión se adhiere al CEDH, al Protocolo adicional y al Protocolo nº 6, es decir a los dos Protocolos de los que ya son parte todos los Estados miembros.
51. El artículo 1, apartado 2, del Proyecto de acuerdo modifica el artículo 59, apartado 2, del CEDH para, por una parte, hacer posible la posterior adhesión de la Unión a otros Protocolos, adhesión que seguirá rigiéndose, *mutatis mutandis*, por las disposiciones pertinentes de cada Protocolo, y, por otra parte, precisar que el Acuerdo de adhesión «forma parte integrante del [CEDH]».
52. A tenor del artículo 2, apartado 1, del Proyecto de acuerdo, en el momento de firmar o expresar su consentimiento en obligarse por las disposiciones del Acuerdo de adhesión con arreglo a su artículo 10, la Unión podrá formular reservas al CEDH y a su Protocolo adicional, de conformidad con el artículo 57 del Convenio. En cambio, el artículo 4 del Protocolo nº 6 dispone que no se aceptará ninguna reserva a las disposiciones del Protocolo. Además, el artículo 2, apartado 2, del Proyecto de acuerdo introduce en el citado artículo 57 una nueva frase, a cuyo tenor la Unión «podrá, en el momento de la adhesión al [CEDH], formular una reserva relativa a una determinada disposición del mismo, en la medida en que una disposición del [Derecho de la Unión] entonces vigente no sea conforme con aquélla». Por otra parte, el artículo 11 del Proyecto de acuerdo precisa que no se admitirá ninguna reserva a las disposiciones de dicho Acuerdo.
53. Según el artículo 1, apartado 3, del Proyecto de acuerdo, la adhesión al CEDH y a sus Protocolos, por una parte, únicamente impone obligaciones a la Unión en lo que respecta a los actos, medidas u omisiones de sus instituciones, órganos, organismos o agencias, o de personas que actúen en nombre de éstos. Por otra parte, ninguna de las disposiciones de dicho Convenio o de sus Protocolos puede imponer a la Unión la obligación de llevar a cabo un acto o adoptar una medida para los que carezca de competencia en virtud del Derecho de la Unión.
54. A la inversa, el artículo 1, apartado 4, primera frase, del Proyecto de acuerdo precisa que, a efectos del CEDH, de sus Protocolos y del propio Acuerdo de adhesión, un acto, una medida o una omisión de los órganos de un Estado miembro o de personas que actúen en su nombre se imputarán a dicho Estado, aunque ese acto, medida u omisión se produzcan al aplicar el Estado miembro el Derecho de la Unión, incluidas las decisiones adoptadas sobre la base de los Tratados UE y FUE. La segunda frase del mismo apartado precisa que ello no impide que la Unión pueda ser responsable, en calidad de codemandada, de una violación resultante de tal acto, medida u omisión, de conformidad con el artículo 3 del Proyecto de acuerdo, en particular.

55. Este artículo 3 instauro el mecanismo del codemandado. Para ello, su apartado 1 modifica el artículo 36 del CEDH, añadiendo un apartado 4 que prevé, por una parte, que la Unión o un Estado miembro pueden ser codemandados en un procedimiento ante el TEDH en las circunstancias establecidas, fundamentalmente, en los apartados 2 a 8 de dicho artículo 3 y, por otra parte, que el codemandado es parte en el asunto.

56. El artículo 3, apartados 2 a 8, del Proyecto de acuerdo tiene la siguiente redacción:

«2. Cuando se presente una demanda contra uno o varios Estados miembros de la Unión Europea, ésta podrá ser codemandada en el procedimiento relativo a una violación alegada, notificada por el [TEDH], si se pone de manifiesto que esa alegación cuestiona la compatibilidad de una disposición del Derecho de [la Unión], incluidas las decisiones adoptadas sobre la base del [Tratado UE] y del [Tratado FUE], con los correspondientes derechos garantizados por el [CEDH] o por los Protocolos a los que se haya adherido la Unión, en particular cuando tal violación únicamente hubiera podido evitarse incumpliendo una obligación derivada del Derecho de la [Unión].

3. Cuando se presente una demanda contra [la Unión], los [Estados miembros] podrán ser codemandados en el procedimiento relativo a una violación alegada, notificada por el [TEDH], si se pone de manifiesto que esa alegación cuestiona la compatibilidad de una disposición del [Tratado UE], del [Tratado FUE] o de cualquier otra disposición que tenga el mismo valor jurídico con arreglo a estos instrumentos, con los derechos en cuestión garantizados por el [CEDH] o por los Protocolos a los que se haya adherido la Unión, en particular cuando tal violación únicamente hubiera podido evitarse incumpliendo una obligación derivada de dichos instrumentos.

4. Cuando se presente y notifique una demanda contra la Unión y, a la vez, contra uno o varios Estados miembros, el estatus de demandado podrá transformarse en el de codemandado si concurren los requisitos establecidos en el apartado 2 o en el apartado 3 del presente artículo.

5. Una [Parte Contratante] se convertirá en codemandada o bien aceptando una invitación del [TEDH], o bien por decisión del [TEDH] a solicitud de la propia [Parte Contratante]. Al invitar a una [Parte Contratante] a ser codemandada y al pronunciarse sobre una solicitud en este sentido, el [TEDH] consultará a todas las partes del procedimiento. Al pronunciarse sobre tal solicitud, el [TEDH] valorará si, a la luz de las alegaciones presentadas por la [Parte Contratante] de que se trate, resulta verosímil que concurren los requisitos establecidos en el apartado 2 o en el apartado 3 del presente artículo.

6. Cuando [la Unión] sea codemandada en un procedimiento y [el Tribunal de Justicia] no haya examinado aún la compatibilidad de la disposición del Derecho de la Unión con los derechos en cuestión garantizados por el [CEDH] o por los Protocolos a los que se haya adherido [la Unión], de conformidad con el apartado 2 del presente artículo, se concederá al [Tribunal de Justicia] el tiempo necesario para llevar a cabo tal examen, y posteriormente a las partes para formular sus observaciones al [TEDH]. La [Unión] velará por que ese examen se efectúe rápidamente, de modo que no se prolongue indebidamente el procedimiento ante

el [TEDH]. Las disposiciones del presente apartado no afectarán a las competencias del [TEDH].

7. Si se declara la existencia de la violación en relación con la cual una [Parte Contratante] es codemandada en un procedimiento, el demandado y el codemandado serán conjuntamente responsables de dicha violación, a menos que el [TEDH], basándose en las alegaciones presentadas por el demandado y el codemandado, y tras haber oído al demandante, decida que sólo uno de ellos será considerado responsable.

8. El presente artículo se aplicará a las demandas interpuestas desde la entrada en vigor del presente [Acuerdo de adhesión].»

57. Por último, el artículo 5 del Proyecto de acuerdo precisa que los procedimientos ante el Tribunal de Justicia no deberán considerarse procedimientos internacionales de investigación o de arreglo, en el sentido del artículo 35, apartado 2, letra b), del CEDH, ni modos de solución de controversias en el sentido del artículo 55 de éste.

B. Las demás disposiciones

58. En primer lugar, un conjunto de disposiciones va dirigido, ante todo, a adaptar las disposiciones del CEDH o de sus Protocolos que hacen referencia a las Partes Contratantes como «Estados» o a elementos propios del concepto de Estado.

59. Así, el artículo 1, apartado 5, del Proyecto de acuerdo contiene una cláusula interpretativa según la cual, tras la adhesión, los términos «Estado», «Estados», «Estados parte», «Derecho nacional», «Administración del Estado», «leyes nacionales», «internas», «seguridad nacional», «bienestar económico del país», «integridad territorial» y «vida de la nación» que figuran en diversas disposiciones del CEDH y de algunos de sus Protocolos deberán considerarse igualmente aplicables, *mutatis mutandis*, a la Unión como Parte Contratante.

60. Por lo que se refiere más específicamente a los aspectos territoriales, a tenor del artículo 1, apartado 6, del Proyecto de acuerdo, la expresión «toda persona bajo su jurisdicción» que figura en el artículo 1 del CEDH se entiende referida, en lo que respecta a la Unión, a las personas que se hallan en los territorios de los Estados miembros a los que se aplican los Tratados UE y FUE. Cuando dicha expresión se refiera a personas que no se hallen en el territorio de una Parte Contratante, se entenderá referida a aquellas personas que, de haber sido imputable la supuesta violación a una Parte Contratante que sea un Estado, habrían estado bajo la jurisdicción de esa Parte Contratante. Además, el apartado 7 del mismo artículo dispone que, en lo que respecta a la Unión, los términos «país», «territorio» y «territorio de un Estado» que figuran en diversas disposiciones del CEDH y de algunos de sus Protocolos designan a cada uno de los territorios de los Estados miembros a los que se aplican los Tratados UE y FUE.

61. A continuación, el artículo 1, apartado 8, del Proyecto de acuerdo modifica el artículo 59, apartado 5, del CEDH en el sentido de que en lo sucesivo el Secretario General del Consejo de Europa notificará también a la Unión la entrada

en vigor de dicho Convenio, los nombres de las Partes Contratantes que lo hayan ratificado o se hayan adherido a él, así como el depósito de todo instrumento de ratificación o de adhesión que se haya efectuado posteriormente.

62. Por último, el artículo 4 del Proyecto de acuerdo modifica la primera frase del artículo 29, apartado 2, del CEDH y el título del artículo 33 de éste sustituyendo los términos «demandas interestatales» y «asuntos interestatales», respectivamente, por los términos «demandas entre las Partes» y «asuntos entre las Partes».
63. En segundo lugar, determinadas modificaciones del CEDH se han considerado necesarias debido a la circunstancia de que la Unión no es miembro del Consejo de Europa.
64. A este respecto, el artículo 6, apartado 1, del Proyecto de Acuerdo prevé que una delegación del Parlamento Europeo tendrá derecho a participar, con derecho a voto, en las sesiones de la Asamblea cuando ésta ejerza sus funciones relativas a la elección de los Jueces del TEDH. Esta delegación tendrá el mismo número de representantes que la delegación del Estado miembro del Consejo de Europa que tenga el mayor número de representantes. Según el apartado 2 de ese mismo artículo, «las modalidades de participación de los representantes del Parlamento Europeo en las sesiones de la [Asamblea] y de sus órganos pertinentes serán definidas por la [Asamblea] en cooperación con el Parlamento Europeo».
65. Por lo que se refiere al Comité de Ministros, en primer lugar, el artículo 7, apartado 1, del Proyecto de acuerdo modifica el artículo 54 del CEDH añadiéndole un nuevo apartado 1, a tenor del cual «los Protocolos de [este Convenio] serán aprobados por el Comité de Ministros». Seguidamente, según el apartado 2 del mismo artículo, la Unión tiene derecho a participar, con derecho a voto, en las reuniones del Comité de Ministros cuando éste adopte decisiones sobre la base de determinadas disposiciones del CEDH, a saber, sus artículos 26, apartado 2 (reducción del número de Jueces de las Salas), 39, apartado 4 (supervisión de la ejecución de un acuerdo amistoso), 46, apartados 2 a 5 (ejecución de las sentencias del TEDH), 47 (solicitud de opiniones consultivas) y 54, apartado 1 (poderes del Comité de Ministros). Además, el apartado 3 del citado artículo 7 dispone que, antes de la adopción de cualquier texto relativo al CEDH o a alguno de sus Protocolos del que la Unión haya pasado a ser parte, a las decisiones del Comité de Ministros en virtud de las disposiciones mencionadas en el apartado 2 de este artículo, o a la selección de los candidatos para la elección de los Jueces por la Asamblea, se consultará a la Unión en dicho Comité, que estará obligado a tener debidamente en cuenta la posición expresada por la Unión. Por último, el artículo 7, apartado 4, primera frase, del Proyecto de acuerdo enuncia el principio según el cual el ejercicio del derecho de voto por la Unión y sus Estados miembros no perjudicará al ejercicio efectivo por el Comité de Ministros de sus funciones de supervisión de conformidad con los artículos 39 y 46 del CEDH (ejecución de los acuerdos amistosos y de las sentencias del TEDH). Más específicamente, el referido apartado 4, letra a), tras haber recordado que «en los asuntos en que el Comité de Ministros supervise el cumplimiento de las obligaciones, bien de la [Unión] sola, bien de la [Unión] y de uno o varios de sus Estados miembros conjuntamente, se desprende de los Tratados de la [Unión] que

la [Unión] y sus Estados miembros expresarán posiciones y votarán de forma coordinada», dispone que las Reglas para la supervisión de la ejecución de las sentencias y los términos de los acuerdos amistosos «se adoptarán de forma que permitan al Comité de Ministros, en tales circunstancias, ejercer sus funciones de manera efectiva». En cambio, a tenor de ese mismo apartado 4, letra b), «en los asuntos distintos de los [contemplados en la letra a)], cuando el Comité de Ministros supervise el cumplimiento de sus obligaciones por una [Parte Contratante] distinta de la [Unión], los [Estados miembros] serán libres, de conformidad con los Tratados de la [Unión], de expresar su posición y de ejercer su derecho a voto».

66. Precisamente para aplicar el artículo 7, apartado 4, letra a), los negociadores acordaron añadir a las Reglas para la supervisión de la ejecución una regla 18 titulada «Sentencias y acuerdos amistosos en los asuntos en que la Unión Europea es parte ». El texto de esta nueva regla 18 es el siguiente:

«1. Las decisiones del Comité de Ministros adoptadas de conformidad con la Regla nº 17 (Resolución final) de las presentes Reglas se considerarán aprobadas si cuentan con una mayoría a favor de cuatro quintos de los representantes que tomen parte en la votación y dos tercios de los representantes con derecho a formar parte del Comité de Ministros.

2. Las decisiones del Comité de Ministros adoptadas de conformidad con la Regla nº 10 (Decisión de solicitar al [TEDH] la interpretación de una sentencia) y con la Regla nº 11 (Recurso por incumplimiento) de las presentes Reglas se considerarán aprobadas si está a favor una cuarta parte de los representantes con derecho a formar parte del Comité de Ministros.

3. Las decisiones sobre las cuestiones de procedimiento y por las que se solicite información se considerarán aprobadas si está a favor una quinta parte de los representantes con derecho a formar parte del Comité de Ministros.

4. Las enmiendas a las disposiciones de la presente Regla requerirán el consenso de todas las [Partes Contratantes] del [CEDH].»

67. Por lo que respecta a la participación en los gastos relacionados con el CEDH, el artículo 8 del Proyecto de Acuerdo dispone que la Unión pagará una contribución anual al presupuesto del Consejo de Europa, destinada a los gastos de funcionamiento de dicho Convenio, que se añadirá a las contribuciones de las demás Partes Contratantes.

68. En tercer lugar, el Proyecto de acuerdo incluye una disposición referente a las relaciones del CEDH con otros Acuerdos celebrados en el seno del Consejo de Europa y que están relacionados con dicho Convenio. Así, a tenor del artículo 9, apartado 1, del Proyecto de acuerdo, la Unión se compromete a respetar, dentro de los límites de sus competencias, los artículos 1 a 6 del Acuerdo europeo relativo a las personas que participan en procedimientos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hecho en Estrasburgo el 5 de marzo de 1996, el Acuerdo General sobre Privilegios e Inmidades del Consejo de Europa, hecho en París el 2 de septiembre de 1949, los artículos 2 a 6 del Protocolo Adicional al Acuerdo General sobre Privilegios e Inmidades del Consejo de Europa, hecho en

Estrasburgo el 6 de noviembre de 1952, y los artículos 1 a 6 del Sexto Protocolo Adicional al Acuerdo General sobre Privilegios e Inmunidades del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 5 de marzo de 1996. Además, el artículo 9, apartado 2, del Proyecto de acuerdo establece que, a efectos de la aplicación de cada uno de estos instrumentos, las Partes Contratantes se comprometen a tratar a la Unión Europea como una Parte Contratante. Los apartados 3 y 4 del mismo artículo prevén, respectivamente, que se consulte a la Unión en caso de modificación de esos mismos instrumentos y que se le notifiquen acontecimientos como la firma, el depósito, la fecha de entrada en vigor o cualquier otro acto relativo a ellos.

69. Por último, los artículos 10 y 12 del Proyecto de acuerdo, titulados «Firma y entrada en vigor» y «Notificaciones», respectivamente, contienen las cláusulas finales.
70. Conviene precisar, además, que, a tenor del Proyecto de declaración, letra a), «en el momento de su adhesión al [CEDH], la [Unión] procurará: [...] solicitar ser codemandada en el procedimiento ante el [TEDH] o aceptar una invitación del [TEDH] al respecto, cuando concurren los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, del Acuerdo de adhesión [...]».

VI. Las apreciaciones formuladas por la Comisión en su solicitud de dictamen

A. Sobre la admisibilidad

71. Según la Comisión, su solicitud de dictamen es admisible, dado que, por una parte, el Tribunal de Justicia dispone de elementos suficientes para poder examinar la compatibilidad del Proyecto de acuerdo con los Tratados y, por otra parte, los Proyectos de instrumentos de adhesión que han sido objeto de acuerdo entre los negociadores están suficientemente avanzados para que puedan considerarse un «acuerdo previsto» en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11. Por lo demás, la circunstancia de que aún hayan de adoptarse las normas internas no debe influir, según ella, sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen, dado que tales disposiciones únicamente podrán adoptarse una vez que se haya celebrado el acuerdo de adhesión.

B. Sobre el fondo

72. Por lo que respecta al fondo, la Comisión analiza la conformidad del Proyecto de acuerdo con los diferentes requisitos enunciados tanto en el artículo 6 TUE, apartado 2, como en el Protocolo nº 8 UE. Además, invoca asimismo argumentos encaminados a demostrar que el acuerdo previsto respeta la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión en la persecución de sus propios objetivos. En efecto, según la Comisión conviene evitar que el TEDH o incluso el Comité de Ministros puedan tener que interpretar, cuando, en el ejercicio de sus competencias en virtud del CEDH, se les someta un litigio sobre la interpretación o la aplicación de una o varias disposiciones del Convenio o del Acuerdo de Adhesión, conceptos que se encuentran en dichos instrumentos de un modo que les conduzca a pronunciarse sobre las competencias respectivas de la Unión y sus Estados miembros.

73. Al término de su análisis, la Comisión llega a la conclusión que dicho Acuerdo es compatible con los Tratados.

1. El artículo 1, letra a), del Protocolo nº 8 UE

74. Según la Comisión, el requisito establecido en el artículo 1, letra a), del Protocolo nº 8 UE, dirigido a preservar las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión por lo que se refiere a las modalidades específicas de la posible participación de la Unión en las instancias de control del CEDH, tiene como finalidad garantizar que la Unión participe como cualquier otra Parte Contratante en las instancias de control de dicho Convenio, a saber, el TEDH, la Asamblea y el Comité de Ministros.

75. Pues bien, a juicio de la Comisión, el Proyecto de acuerdo garantiza esa participación en las mencionadas instancias de control.

76. En efecto, la Comisión señala que, por lo que se refiere al TEDH, no es necesaria ninguna modificación del CEDH para permitir la presencia de un Juez elegido en relación con la Unión, puesto que el artículo 22 de dicho Convenio dispone que se elegirá un Juez por cada Parte Contratante. En cuanto a la elección por la Asamblea de los Jueces del TEDH, el artículo 6, apartado 1, del Proyecto de acuerdo dispone que una delegación del Parlamento Europeo participará con derecho a voto en las sesiones de la Asamblea reunida al efecto. En cuanto al Comité de Ministros, el artículo 7, apartado 2, del Proyecto de acuerdo dispone que la Unión tiene derecho a participar, con derecho a voto, en las reuniones del mismo cuando adopte decisiones en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en virtud del CEDH. A este respecto, la Unión dispone de un voto al igual que las otras 47 Partes Contratantes.

77. La Comisión recuerda que la obligación de cooperación leal obliga a la Unión y a los Estados miembros a actuar de forma coordinada al expresar posturas o emitir votos en relación con la ejecución de una sentencia del TEDH dictada contra la Unión o contra un Estado miembro y por la que se declare una violación del CEDH en un procedimiento en el que la Unión sea codemandada. Según la Comisión, de ello se desprende que, tras la adhesión, la Unión y los Estados miembros dispondrán juntos de 29 votos de un total de 48 en el Comité de Ministros y poseerán, por sí solos, una amplia mayoría en dicho Comité. Por esta razón, para preservar tanto la eficacia del mecanismo de control como la igualdad sustancial entre las Partes Contratantes, el artículo 7, apartado 4, letra a), segunda frase, del Proyecto de acuerdo dispone que las Reglas para la supervisión de la ejecución se adaptarán de modo que permitan al Comité de Ministros ejercer sus funciones de forma efectiva. A tal fin, en el Proyecto de regla 18 se establecen reglas de voto especiales. Según el apartado 4 de dicho Proyecto, una eventual modificación de tales reglas requeriría el consenso de todas las Partes Contratantes.

78. Por último, según la Comisión, cuando el Comité de Ministros adopte instrumentos o textos carentes de efectos jurídicos vinculantes sobre la base de sus competencias generales en virtud del artículo 15 del Estatuto del Consejo de Europa, no es posible que la Unión, que no es miembro de dicha Organización

internacional, participe con derecho a voto en la adopción de tales decisiones. Por ello, el artículo 7, apartado 3, del Proyecto de acuerdo exige que la Unión sea consultada previamente a la adopción de tales textos o instrumentos y dicha disposición precisa que el Comité tendrá debidamente en cuenta la posición expresada por la Unión.

2. El artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE

79. En cuanto al requisito enunciado en el artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE, dirigido a preservar las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión por lo que se refiere a los mecanismos necesarios para garantizar que los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso, la Comisión pone de relieve que, en la medida en que una violación del CEDH alegada ante el TEDH, a propósito de un acto u omisión de una Parte Contratante, esté condicionada por otra disposición, la compatibilidad de ésta con el Convenio resulta cuestionada, de suerte que el control ejercido por las instancias del CEDH afectará necesariamente a dicha disposición. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con cualquier otra Parte Contratante que es al mismo tiempo responsable del acto y de la disposición que sirve de fundamento a ese acto, cuando una violación alegada ante el TEDH, a propósito de un acto de un Estado miembro, esté condicionada por una disposición perteneciente al ámbito del Derecho de la Unión, la Unión, como Parte Contratante de la que depende tal disposición, no sería parte en el procedimiento ante dicho Tribunal. Lo mismo sucede, según la Comisión, con los Estados miembros, tomados en su conjunto, cuando una violación alegada ante el TEDH, a propósito de un acto u omisión de una Institución, un órgano, un organismo o una agencia de la Unión, esté condicionada por una disposición de los Tratados, cuyos únicos responsables son los Estados miembros.

80. Para evitar que, en estas dos situaciones, la Parte Contratante que haya adoptado la disposición en cuestión no pueda ni participar en el procedimiento ante el TEDH ni quedar vinculada, en su caso, por las obligaciones resultantes del artículo 46, apartado 1, del CEDH en lo que respecta a la posible modificación o derogación de dicha disposición, el Proyecto de acuerdo prevé, según la Comisión, normas procesales específicas que introducen el mecanismo del codemandado. En particular, el artículo 3 del Proyecto de acuerdo permite, por una parte, a la Unión convertirse en codemandada en el caso de que se alegue una violación que cuestione la compatibilidad de una disposición del Derecho de la Unión con el CEDH, y, por otra parte, a los Estados miembros convertirse en codemandados en el caso de que se alegue una violación que cuestione la compatibilidad de una disposición contenida en los Tratados con ese mismo Convenio.

81. La Comisión subraya que, en virtud del nuevo apartado 4 del artículo 36 del CEDH, añadido a éste por el artículo 3, apartado 1, del Proyecto de acuerdo, la segunda frase de ese apartado 4 establece que «el codemandado será parte en el asunto». Por lo tanto, gozará de todos los derechos procesales de los que gozan las partes y no será considerado como un simple tercero coadyuvante. Dicha institución añade que, en el caso de que una sentencia del TEDH declarase la existencia de una violación del Convenio, cuestionando asimismo una disposición del Derecho de la

Unión, correspondería al codemandado poner remedio a dicha violación para acatar la sentencia, bien modificando dicha disposición, bien derogándola.

82. Según la Comisión, las disposiciones mencionadas en los tres apartados anteriores del presente dictamen preservan la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, en lo que se refiere a las decisiones que el TEDH puede tener que adoptar con respecto a la Unión y los Estados miembros. En primer lugar, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, del Proyecto de acuerdo, el estatuto de codemandado se adquiere bien mediante la aceptación de una invitación a tal efecto del TEDH, bien mediante una resolución de éste basada en la verosimilitud de las alegaciones formuladas en la solicitud de la Parte Contratante interesada. Por lo tanto, el TEDH no se vería obligado a interpretar, de forma incidental, el Derecho de la Unión a efectos de determinar si la alegación de una violación del CEDH cuestiona la compatibilidad con éste de alguna de las disposiciones de dicho Derecho. En segundo lugar, la Comisión señala que el apartado 7 del propio artículo 3 enuncia la regla de la responsabilidad conjunta de demandado y codemandado respecto de cualquier violación del Convenio en el marco de un procedimiento en el que una Parte Contratante sea codemandada. Así pues, en tales casos, el TEDH se limitará a declarar la existencia de tal violación. En cambio, no tendrá que pronunciarse directamente sobre la naturaleza ni la magnitud de la respectiva contribución de la Unión y del Estado miembro de que se trate a dicha violación, ni por tanto, indirectamente sobre las respectivas obligaciones de éstos en lo que concierne a la ejecución de la sentencia, y, en particular, a las medidas individuales y generales que hayan de adoptarse para garantizar dicha ejecución. Además, según ese mismo apartado 7, *in fine*, el TEDH solo podrá declarar que únicamente es responsable el demandado o el codemandado basándose en los argumentos eventualmente expuestos conjuntamente por éstos.
83. Por otra parte, la Comisión considera que el Proyecto de acuerdo garantiza asimismo que una sentencia del TEDH dictada en un asunto en que la Unión sea codemandada no pueda afectar a las competencias de ésta. Afirma, en efecto, que dicha sentencia no podría crear, para la Unión, obligaciones que fuesen más allá de las que le incumbe cumplir en virtud de las competencias que le atribuyen los Tratados.
84. Concretamente, según la Comisión, es necesario que la Unión se una automáticamente al procedimiento en calidad de codemandada cada vez que la alegación de una violación del CEDH por un acto de un Estado miembro que aplique una disposición del Derecho de la Unión cuestione la compatibilidad de dicha disposición con el Convenio. Pues bien, según ella, el Proyecto de acuerdo permite alcanzar tal resultado. En efecto, la Comisión aduce que, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, de éste, cuando el TEDH se pronuncie sobre la solicitud de una Parte Contratante de que se le conceda el estatuto de codemandada, debe evaluar si, a la luz de los argumentos expuestos por dicha parte, resulta verosímil que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3, apartados 2 o 3, del Proyecto de Acuerdo, según proceda. Por otra parte, tales consideraciones son asimismo aplicables, *mutatis mutandis*, a los Estados miembros cuando la alegación de una violación del CEDH por un acto de la Unión cuestione la compatibilidad de los Tratados con dicho Convenio. A este

respecto, la Comisión añade, no obstante, que, en tal caso, el cumplimiento de la obligación de cooperación leal exige que los Estados miembros estén representados ante el TEDH por un agente único, exigencia que debería figurar en las normas internas.

3. Los artículos 6 TUE, apartado 2, segunda frase, y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE

85. Por lo que respecta a la exigencia enunciada en los artículos 6 TUE, apartado 2, segunda frase, y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE, según la cual la adhesión no debe afectar a las competencias de la Unión que se definen en los Tratados, la Comisión observa que la adhesión entraña para la Unión la obligación de respetar los derechos garantizados por el CEDH. Ahora bien, por una parte, en la medida en que dicha obligación conlleva la de abstenerse de adoptar una medida que vulnere tales derechos, la Unión, mediante su adhesión a dicho Convenio, no hace sino aceptar limitaciones al ejercicio de las competencias que los Estados miembros le atribuyeron en los Tratados. Por otra parte, en la medida en que dicha obligación de la Unión implica la de adoptar medidas específicas, el artículo 1, apartado 3, segunda frase, del Proyecto de acuerdo establece que ninguna de las disposiciones de dicho Convenio o de sus Protocolos puede imponer a la Unión la obligación de llevar a cabo un acto o adoptar una medida para los que carezca de competencia en virtud del Derecho de la Unión. Por consiguiente, según la Comisión, las obligaciones asumidas por la Unión en el momento de la adhesión no afectan en modo alguno a sus competencias.

86. Del mismo modo, el Proyecto de acuerdo no afecta a las competencias de la Unión cuando prevé, por una parte, la adhesión de ésta no sólo al CEDH, sino también a su Protocolo adicional y al Protocolo nº 6, y, por otra parte, la posibilidad de una adhesión a los demás Protocolos existentes. En efecto, con carácter principal, la Comisión estima que la Unión dispone de competencia en virtud del artículo 6 TUE, apartado 2, para adherirse a todos los Protocolos existentes, independientemente de que todos los Estados miembros sean o no parte en ellos. De lo contrario, carecería de sentido la norma enunciada en el artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE, según la cual el Acuerdo de adhesión debe garantizar que la adhesión de la Unión no afecte a la situación particular de los Estados miembros respecto de sus Protocolos. Por otra parte, esos Protocolos adicionales solo son instrumentos accesorios al Convenio. Por lo tanto, según la Comisión, la Unión tiene competencia para celebrar, en su caso, nuevos Protocolos adicionales o adherirse a ellos en una fase posterior, siempre que revistan carácter accesorio con respecto al Convenio.

4. Los artículos 1, letra b), y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE

87. Según la Comisión, las atribuciones de las Instituciones de la Unión que no son el Tribunal de Justicia no se verán afectadas por la adhesión. En efecto, señala que dichas instituciones deberán ejercer sus competencias con respecto al CEDH y sus instancias de control del mismo modo que deben hacerlo en relación con cualquier otro acuerdo internacional y las instancias creadas o dotadas de poderes decisorios por dicho acuerdo. En particular, afirma que se desprende tanto del artículo 335 TFUE como del apartado 94 de la sentencia Reynolds Tobacco y otros/Comisión

(C-131/03 P, EU:C:2006:541) que la Comisión representa a la Unión ante los órganos jurisdiccionales distintos de los de los Estados miembros. En este caso, la Comisión ha de representar a la Unión ante el TEDH, mientras que, con arreglo al principio de cooperación leal entre las instituciones, cuando en un procedimiento ante dicho órgano jurisdiccional se cuestione una disposición del Derecho de la Unión contenida en un acto de una institución que no sea la Comisión, las atribuciones de esa otra institución se preservarán mediante su intervención en la preparación de los documentos procesales que deban presentarse al TEDH. La Comisión añade que, cuando el Comité de Ministros tenga que adoptar actos dotados de efectos jurídicos, se aplicará de pleno derecho el procedimiento contemplado en el artículo 218 TFUE, apartado 9.

88. En cuanto al Tribunal de Justicia, y más en general, a la preservación de las características específicas de la Unión y de su Derecho relativas al sistema de tutela judicial, las apreciaciones de la Comisión a este respecto se refieren fundamentalmente a tres cuestiones: el agotamiento de los recursos internos, la efectividad de la tutela judicial, en particular en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC») y las atribuciones del Tribunal de Justicia de conformidad con los artículos 258 TFUE, 260 TFUE y 263 TFUE. En relación con las dos primeras cuestiones, éstas se plantearían con respecto a los artículos 6, 13 y 35, apartado 1, del CEDH, según los cuales, por una parte, todos los actos de las Partes Contratantes deben poder ser objeto de un recurso efectivo ante instancias internas y, por otra parte, el agotamiento sin éxito de esta vía de recurso es un requisito para la admisibilidad de una demanda individual planteada ante el TEDH.
89. Por lo que se refiere, en primer lugar, al agotamiento previo de las vías de recurso internas, la Comisión sostiene que el Proyecto de acuerdo garantiza que las vías de recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión deberán agotarse antes de poder interponer válidamente una demanda ante el TEDH en relación con un acto de la Unión. En efecto, según ella, por una parte, el artículo 1, apartado 5, segundo guion, del Proyecto de acuerdo precisa que el término «internos» que figura en el artículo 35, apartado 1, del CEDH debe entenderse referido asimismo, *mutatis mutandis*, al ordenamiento jurídico interno de la Unión. Por otra parte, el artículo 5 del Proyecto de acuerdo enuncia claramente que los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales de la Unión no deben considerarse procedimientos internacionales de investigación o de arreglo. Por lo tanto, según la Comisión, el recurso a dichos órganos jurisdiccionales no implicaría la inadmisibilidad de una demanda con arreglo al artículo 35, apartado 2, letra b), del CEDH.
90. Además, para introducir el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia, la Comisión subraya la existencia de la posibilidad de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro declare que un acto u omisión de ese Estado miembro vulnera un derecho fundamental garantizado en el ámbito de la Unión que se corresponda con un derecho garantizado por el CEDH, y que esa vulneración esté condicionada por una disposición del Derecho derivado de la Unión. En tal caso, afirma, el órgano jurisdiccional nacional no puede declarar por sí mismo, con carácter incidental, la invalidez del acto de la Unión que contiene dicha disposición e inaplicar ésta, puesto que únicamente el Tribunal de Justicia

puede, en el marco de una remisión prejudicial, declarar la invalidez de dicho acto (sentencia Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartados 11 a 20). Añade que, si posteriormente se alegase ante el TEDH, en relación con el mismo acto u omisión, la vulneración del mismo derecho fundamental garantizado por el Convenio y si, por tanto, tal alegación cuestionase la compatibilidad de la disposición en cuestión del Derecho de la Unión con éste, la Unión se convertiría en codemandada y sus instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, estarían vinculados por la sentencia del TEDH que declarase la existencia de una violación del Convenio. Ahora bien, según la Comisión, esta situación puede producirse antes incluso de que el Tribunal de Justicia haya tenido oportunidad de examinar la validez del referido acto de la Unión a la luz del derecho fundamental en cuestión cuya vulneración se alega ante el TEDH. La Comisión afirma que, en tal contexto, el recurso al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), no puede considerarse una vía de recurso interna que el demandante hubiera debido agotar antes de poder interponer una demanda ante el TEDH, dado que ese recurso escapa a las partes y, por lo tanto, su omisión no puede entrañar la inadmisibilidad de una demanda ante este último órgano jurisdiccional. Añade que tal conclusión resulta tanto más obligada cuanto que la competencia del Tribunal de Justicia para declarar, si procede, la invalidez de un acto de la Unión forma parte de sus atribuciones. Según la Comisión, para preservarlas, es necesario prever la posibilidad de que, en el marco de un procedimiento ante el TEDH en el que la Unión sea codemandada, el Tribunal de Justicia pueda examinar la compatibilidad de una disposición del Derecho de la Unión con el CEDH. Esta posibilidad debe además existir antes de que el TEDH se pronuncie sobre la procedencia de la alegación formulada ante él, y, por tanto, con carácter incidental, sobre la compatibilidad de dicha disposición con el derecho fundamental en cuestión. Por otra parte, a juicio de la Comisión, esta necesidad de un examen previo de la disposición en cuestión por el Tribunal de Justicia se deriva asimismo de la naturaleza subsidiaria del mecanismo de control del Convenio con respecto a los sistemas de protección de los derechos humanos existentes en el ámbito de las Partes Contratantes.

91. La Comisión señala que, para responder a estas necesidades, el artículo 3, apartado 6, primera frase, del Proyecto de acuerdo establece que, en tales circunstancias, se concederá el tiempo necesario al Tribunal de Justicia para proceder al examen de la disposición controvertida en el marco de un procedimiento de intervención previa de dicho órgano jurisdiccional. Con arreglo a la segunda frase del mismo apartado, dicho examen deberá efectuarse con rapidez, de forma que el procedimiento ante el TEDH no se prolongue indebidamente. La Comisión añade que, según se desprende de la última frase de la citada disposición, la apreciación del Tribunal de Justicia no vincula al TEDH.
92. La Comisión añade, ciertamente, que el citado artículo 3, apartado 6, debe acompañarse de normas internas de la Unión que regulen el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia. Ahora bien, el Proyecto de acuerdo no contiene tales normas. No obstante, según la Comisión, éstas no deben figurar en un acuerdo internacional, sino que deben adoptarse de forma autónoma, en el ámbito de la Unión, puesto que están destinadas a regular un procedimiento interno de ésta. Por lo demás, señala, no es necesario ni adecuado insertar tales disposiciones procedimentales en los Tratados. En efecto, éstos, por una parte,

imponen a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros la obligación de llevar a cabo la adhesión de la Unión al CEDH y, por otra parte, prohíben que las competencias del Tribunal de Justicia se vean afectadas por esa adhesión. A este respecto, la Comisión considera más adecuado que las disposiciones que establezcan el principio mismo del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia y que definan las entidades competentes para iniciarlo, así como las normas con arreglo a las cuales deba efectuarse el examen de la compatibilidad, figuren en la decisión del Consejo por la que se celebre el Acuerdo de adhesión, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso ii). En cuanto al contenido de las disposiciones internas reguladoras del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia, la Comisión señala, en primer lugar, que la competencia para iniciar ese procedimiento mediante una solicitud dirigida al Tribunal de Justicia debe corresponder a la Comisión y al Estado miembro contra el que se haya interpuesto la demanda ante el TEDH. Además, el Tribunal de Justicia debe poder pronunciarse antes de que la Unión y el Estado miembro en cuestión tomen posición ante el TEDH. Seguidamente, la Comisión observa que, puesto que el procedimiento presenta ciertas similitudes estructurales con el procedimiento prejudicial, las normas relativas al derecho a participar en él deben ser similares a las que figuran en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por último, las exigencias de celeridad podrían satisfacerse mediante la aplicación del procedimiento acelerado establecido en el artículo 23 *bis* del propio Estatuto.

93. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la efectividad de la tutela judicial, según la Comisión, es importante que, a efectos de imputar un acto a la Unión o bien a un Estado miembro, con vistas a determinar su responsabilidad en virtud del CEDH, se apliquen los mismos criterios de imputación que se aplican dentro de la Unión. Pues bien, la Comisión expone que el artículo 1, apartado 4, primera frase del Proyecto de acuerdo responde a esta exigencia al establecer que, a los efectos del citado Convenio, una medida de un Estado miembro se imputará a dicho Estado, aunque esa medida se produzca al aplicar el Estado miembro el Derecho de la Unión, incluidas las decisiones adoptadas sobre la base de los Tratados UE y FUE. Por lo tanto, señala, la efectividad del recurso está asegurada, puesto que, con arreglo al artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, incumbe a los órganos jurisdiccionales del referido Estado miembro garantizar la tutela judicial frente a los actos del mismo.
94. No obstante, según la Comisión, desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva se plantean cuestiones particulares en lo que respecta al ámbito de la PESC, ya que el Derecho de la Unión presenta en esa materia dos características específicas.
95. En primer lugar, en cuanto a la imputabilidad de los actos, observa que la aplicación de la PESC mediante operaciones militares corre a cargo de los Estados miembros, de conformidad con los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, cuarta frase, 28 TUE, apartado 1, 29 TUE y 42 TUE, apartado 3. La Comisión alega que, para tener en cuenta esta característica, el artículo 1, apartado 4, del Proyecto de acuerdo prevé que, incluso en lo que respecta a las operaciones llevadas a cabo en el ámbito de la PESC, los actos de los Estados miembros se imputarán al Estado miembro en cuestión y no a la Unión. Esta precisión debería permitir excluir que se extrapole a las relaciones entre la Unión y los Estados

miembros la jurisprudencia del TEDH en la que éste se pronunció sobre la responsabilidad de una Organización internacional por los actos realizados por una Parte Contratante para ejecutar una decisión de dicha Organización (resolución del TEDH de 2 de mayo de 2007, asuntos n^{os} 71412/01 y 78166/01, Behrami y Behrami c. Francia y Saramati c. Francia, Alemania y Noruega, apartado 122, y sentencia del TEDH de 7 de julio de 2011, Al-Jedda c. Reino Unido, asunto n^o 27021/08, apartado 76). En efecto, como se precisa además en el punto 24 del Proyecto de informe explicativo, en los asuntos que dieron lugar a esta jurisprudencia no existía ninguna norma específica de imputación de los actos como la establecida en el citado artículo 1, apartado 4, del Proyecto de acuerdo.

96. En segundo lugar, en cuanto a la efectividad del control ejercido por el Juez de la Unión en materia de PESC, la Comisión señala que dicho control está limitado tanto por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. Según dicha Institución, se desprende en lo sustancial de estas disposiciones que el Tribunal de Justicia no es competente en lo que se refiere a las disposiciones relativas a la PESC ni en lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de éstas. Únicamente es competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE y pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativos al control de la legalidad de las decisiones por las que se establezcan «medidas restrictivas» frente a personas físicas o jurídicas, adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE. Por lo tanto, según la Comisión, cabría plantearse la cuestión de si la Unión contempla vías de recurso internas efectivas en materia de PESC.
97. La Comisión recuerda, a este respecto, que para que una demanda ante el TEDH sea admisible, el demandante debe poder afirmar ser víctima de una violación de los derechos reconocidos por el Convenio o sus Protocolos y, por tanto, estar directamente afectado por el acto o la omisión litigiosos.
98. Pues bien, por una parte, respecto a los actos en materia de PESC que emanen de un Estado miembro, en la medida en que afecten directamente a una persona y puedan por tanto ser objeto de una demanda ante el TEDH, la tutela judicial frente a dichos actos incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Cuando, de forma excepcional, uno de tales actos se base en una disposición de una decisión del Consejo adoptada sobre la base del artículo 28 TUE, apartado 1, podría cuestionarse la compatibilidad de esa disposición con el CEDH. Según la Comisión, en tal caso, la propia decisión del Consejo constituye una «medida restrictiva» con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, de suerte que, aun cuando esta disposición únicamente reconozca expresamente la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los recursos de anulación «interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE]», tales disposiciones podrían no obstante ser objeto de una remisión prejudicial, en su caso relativa a su validez. A este respecto, la Comisión se apoya en particular en la sentencia Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), en la que, según ella, el Tribunal de Justicia, pese a que el artículo 35, apartado 1, del Tratado UE, en su versión modificada por el Tratado de Niza, excluía las «posiciones comunes» de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial, admitió la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales

nacionales le planteasen una cuestión prejudicial relativa a una posición común que, por su contenido, al tener por sí misma efectos jurídicos frente a terceros, tenía un alcance que excedía el que atribuye el Tratado UE a este tipo de actos. Por lo demás, la Comisión sostiene que, en tales circunstancias, debería aplicarse igualmente el procedimiento de intervención previa.

99. Por otra parte, en lo que se refiere a los actos en materia de PESC que emanen de las instituciones de la Unión, conviene distinguir, según la Comisión, entre actos que producen efectos jurídicos vinculantes y actos que carecen de tales efectos. Los actos que producen efectos jurídicos vinculantes constituyen, en la medida en que puedan vulnerar derechos fundamentales, «medidas restrictivas» con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, y pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el juez de la Unión. En cambio, los actos que no producen tales efectos no pueden, por su naturaleza, ser objeto ni de un recurso de anulación ni de una remisión prejudicial. Por lo tanto, la única vía de recurso disponible en el ámbito de la Unión contra tales actos es una acción de responsabilidad extracontractual al amparo del artículo 340 TFUE, acción que, a juicio de la Comisión, no está excluida por el artículo 275 TFUE, párrafo primero.
100. Así pues, la Comisión considera que el efecto combinado de los artículos 1, apartado 4, del Proyecto de acuerdo, 19 TUE, apartado 1, párrafo primero, y 275 TFUE y 340 TFUE tiene como resultado que todos los actos y medidas de la Unión y de los Estados miembros en materia de PESC, con respecto a los cuales una persona pueda considerarse víctima de una violación de los derechos reconocidos por el CEDH, puedan ser objeto de un recurso efectivo ante instancias jurisdiccionales de la Unión o de los Estados miembros.
101. En tercer lugar, según la Comisión, el Proyecto de acuerdo tampoco afecta a las atribuciones del Tribunal de Justicia en virtud de los artículos 258 TFUE, 260 TFUE y 263 TFUE. En efecto, su artículo 5 contiene una cláusula interpretativa a cuyo tenor «los procedimientos ante el Tribunal de Justicia no deberán considerarse [...] modos de solución de controversias en el sentido del artículo 55 [del CEDH]». Por lo tanto, a juicio de la Comisión, se mantiene expresamente la posibilidad de que los litigios relativos a la interpretación y la aplicación de dicho Convenio, e incluso a derechos fundamentales definidos en el ámbito de la Unión, y en particular en la Carta, se sometan al Tribunal de Justicia.
102. Por lo que respecta, más específicamente, a los recursos por incumplimiento, la Comisión recuerda que, según se desprende del artículo 1, apartado 3, del Proyecto de acuerdo, no se impone ninguna obligación a los Estados miembros, en virtud del Derecho de la Unión, con respecto al Convenio y sus Protocolos. En consecuencia, por definición, un recurso por incumplimiento no podría tener como objeto el incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del CEDH. No obstante, la referencia al artículo 55 de éste que figura en el artículo 5 del Proyecto de acuerdo tiene, según la Comisión, un efecto útil en lo que respecta a la exigencia de que la adhesión no afecte a las competencias del Tribunal de Justicia. En efecto, en virtud del artículo 51, apartado 1, de la Carta, los derechos fundamentales definidos en el ámbito de la Unión vinculan a los Estados miembros al aplicar el Derecho de la Unión. Pues bien, dado que la prohibición enunciada en el artículo 55 del CEDH podría

interpretarse en el sentido de que se refiere asimismo a las controversias entre Partes Contratantes relativas a la interpretación o a la aplicación de disposiciones de un instrumento internacional —como, en lo que respecta a los Estados miembros, los Tratados y la Carta— que tengan el mismo contenido que disposiciones del Convenio, el artículo 5 del Proyecto de acuerdo tiene como efecto que no pueda adoptarse tal interpretación en contra de la Unión.

103. Por lo demás, la Comisión observa que el TEDH ha precisado que el ejercicio por la Comisión de sus atribuciones en virtud del artículo 258 TFUE no constituye un procedimiento internacional de investigación o arreglo en el sentido del artículo 35, apartado 2, letra b), del CEDH (sentencia del TEDH de 1 de febrero de 2011, *Karoussiotis c. Portugal*, nº 23205/08, § 75 y 76).

104. La Comisión precisa que no es necesario que el Proyecto de acuerdo contemple una excepción de inadmisibilidad específica aplicable a las demandas ante el TEDH, en virtud del artículo 33 del CEDH, interpuestas por la Unión contra un Estado miembro o a la inversa, en relación con una controversia relativa a la interpretación o la aplicación de dicho Convenio, dado que tales demandas serían manifiestamente contrarias al Derecho de la Unión. En efecto, según la Comisión, no sólo constituirían una elusión del artículo 258 TFUE, sino que la decisión de interponer tal demanda podría ser objeto de un recurso de anulación al amparo del artículo 263 TFUE. Además, una demanda interpuesta por un Estado miembro contra la Unión constituiría una elusión del artículo 263 TFUE o, en su caso, del artículo 265 TFUE, lo que el Derecho de la Unión sancionaría mediante un procedimiento por infracción.

5. El artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE

105. Por lo que respecta a la exigencia enunciada en el artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE, según la cual la adhesión no debe afectar a la situación particular de los Estados miembros respecto del CEDH, en particular respecto de sus Protocolos, de las medidas que adopten los Estados miembros como excepción al mismo con arreglo a su artículo 15 y de las reservas a dicho Convenio formuladas por los Estados miembros con arreglo a su artículo 57, la Comisión alega que, de conformidad con el artículo 1, apartado 3, primera frase, del Proyecto de acuerdo, el alcance de los compromisos de la Unión se limita, *ratione personae*, sólo a la Unión, como sujeto de Derecho internacional público distinto de los Estados miembros. Por lo tanto, la situación jurídica de un Estado miembro que, al amparo del artículo 57 del CEDH, haya formulado una reserva a una disposición de éste o de alguno de los Protocolos a los que se adhiera la Unión, haya adoptado medidas de excepción a dicho Convenio con arreglo a su artículo 15 o no sea parte de alguno de los Protocolos a los que la Unión pudiere adherirse en el futuro, no se verá afectada por la adhesión de la Unión a dicho Convenio. De ello se desprende asimismo, según la Comisión, que aun cuando en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, los acuerdos celebrados por la Unión vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, el Proyecto de acuerdo no crea ninguna obligación para los Estados miembros, en virtud del Derecho de la Unión, con respecto al Convenio y sus protocolos.

6. El artículo 3 del Protocolo nº 8 UE

106. Por último, en lo que respecta a la exigencia, enunciada en el artículo 3 del Protocolo nº 8 UE, según la cual la adhesión no debe afectar al artículo 344 TFUE, la Comisión alega que otra consecuencia del hecho de que, con arreglo al artículo 1, apartado 3, del Proyecto de acuerdo, la adhesión de la Unión al CEDH no cree ninguna obligación para los Estados miembros, en virtud del Derecho de la Unión, con respecto al CEDH y sus protocolos, es que una hipotética controversia entre Estados miembros relativa a la interpretación o a la aplicación de dicho Convenio no constituye *stricto sensu* una controversia relativa a la interpretación o la aplicación de los Tratados contemplada por la prohibición establecida en el artículo 344 TFUE.
107. No obstante, según la Comisión, la referencia al artículo 55 del CEDH que figura en el artículo 5 del Proyecto de acuerdo produce igualmente un efecto útil en relación con dicha exigencia. En efecto, dado que podría entenderse que la prohibición establecida en el artículo 55 del Convenio contempla asimismo las controversias entre Partes Contratantes relativas a la interpretación o la aplicación de disposiciones de un instrumento internacional, como, por lo que respecta a los Estados miembros, los Tratados y la Carta, que tengan el mismo contenido que disposiciones del Convenio, el artículo 5 del Proyecto de Acuerdo tiene por efecto que no pueda adoptarse esta interpretación en contra de los Estados miembros. A este respecto, la Comisión añade que no es necesaria una norma que disponga la inadmisibilidad de una demanda interpuesta ante el TEDH por un Estado miembro contra otro Estado miembro a propósito de una controversia relativa a la interpretación o a la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión que tengan el mismo contenido que las del CEDH y, en particular, de disposiciones de la Carta. En efecto, según la Comisión, la interposición de tal demanda constituiría ya una violación del artículo 344 TFUE y se sancionaría, en el ámbito de la Unión, mediante los procedimientos establecidos en los artículos 258 a 260 TFUE.

VII. Resumen de las principales observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

108. En el marco de la presente solicitud de dictamen, han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, por escrito u oralmente en la vista, los Gobiernos belga, búlgaro, checo, danés, alemán y estonio, Irlanda, los Gobiernos helénico, español, francés, italiano, chipriota, letón, lituano, húngaro, neerlandés, austriaco, polaco, portugués, rumano, eslovaco, finlandés, sueco y del Reino Unido, así como el Parlamento y el Consejo.
109. La totalidad de los Estados miembros e instituciones mencionados concluyen, en lo sustancial, que el Proyecto de acuerdo es compatible con los Tratados y suscriben, en gran medida, las apreciaciones de la Comisión. No obstante, sus apreciaciones se distinguen de las de la Comisión en varios puntos.

A. Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen

110. Por lo que respecta a la admisibilidad de la solicitud de dictamen, no se discute, en lo fundamental, que el objeto de la solicitud es efectivamente un «acuerdo previsto» en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, y que el Tribunal de

Justicia dispone de toda la información necesaria para apreciar su compatibilidad con los Tratados, como el propio Tribunal de Justicia exige (dictamen 2/94, EU:C:1996:140, apartados 20 y 21).

111. En cambio, las apreciaciones formuladas por la Comisión acerca de las normas internas han dado lugar a posturas muy diversas.
112. Ciertamente, según los Gobiernos búlgaro y danés, Irlanda, los Gobiernos francés, húngaro, portugués, finlandés, sueco y del Reino Unido, y según el Parlamento y el Consejo, la circunstancia de que esas normas no se hayan adoptado aún no afecta a la admisibilidad de la solicitud. Especialmente teniendo en cuenta que, por una parte, como señalan los Gobiernos estonio y letón, dichas normas sólo tienen consecuencias para la Unión y no pueden afectar a los aspectos internacionales del Proyecto de acuerdo y, por otra parte, como subrayan fundamentalmente los Gobiernos polaco y sueco, deben asimismo ser compatibles con los Tratados, compatibilidad que, según los Gobiernos chipriota, sueco y del Reino Unido, puede ser verificada en su caso por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 263 TFUE.
113. No obstante, se observa que la Comisión debería haberse abstenido de abrir el debate sobre tales normas ante el Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento de dictamen. En efecto, al Tribunal de Justicia le resulta imposible pronunciarse sobre ellas, bien, según los Gobiernos helénico y neerlandés, debido a su carácter hipotético, bien, según los Gobiernos francés, chipriota y lituano y el Consejo, por la falta de información suficiente sobre su contenido, bien, como alegan los Gobiernos checo, estonio, francés, chipriota, lituano, neerlandés, portugués, eslovaco y sueco, dado su carácter ajeno al acuerdo internacional examinado, que es el único que puede ser objeto de una solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11. Además, según los Gobiernos estonio y del Reino Unido y el Consejo, si el Tribunal de Justicia hubiese de pronunciarse sobre el contenido de normas que aún no han sido aprobadas por el legislador de la Unión, invadiría las competencias de éste, infringiendo el artículo 13 TUE, o, según el Gobierno estonio, vulnerando el principio de reparto de las competencias establecido en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2.
114. Por consiguiente, se señala, la solicitud de dictamen únicamente es admisible en la medida en que se refiere al acuerdo previsto, mientras que, en lo que respecta a las normas internas, o bien el Tribunal de Justicia es incompetente, como sostienen los Gobiernos francés y chipriota, o la solicitud es inadmisibile, como alegan los Gobiernos checo, estonio y francés, o no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie, como propugna el Gobierno lituano.
115. Si, por el contrario, el análisis de las normas internas fuese necesario para apreciar la conformidad del Proyecto de acuerdo con los Tratados —cuestión que, según el Gobierno helénico, corresponde resolver al Tribunal de Justicia— entonces, o bien el Tribunal de Justicia debe supeditar su opinión sobre la compatibilidad de dicho Proyecto con los Tratados a la condición de que las normas internas sean a su vez compatibles con los Tratados, como sostiene el Gobierno polaco, o con el Proyecto de declaración, como afirma el Gobierno rumano, o bien ha de suspenderse el procedimiento hasta que dichas normas estén disponibles, como

defienden el Gobierno estonio y el Consejo, o bien la solicitud debe declararse inadmisibles en su totalidad, como propugnan el Gobierno helénico y el Consejo, o bien, como propugna el Gobierno español, en lo que se refiere a los aspectos del Proyecto de acuerdo que están aún por precisar en las citadas normas internas, a saber, los relativos a las cuestiones de la representación de la Unión ante el TEDH, la intervención previa del Tribunal de Justicia, los procedimientos que han de seguirse para elaborar la lista de tres candidatos al puesto de Juez y la participación de la Unión en la Asamblea o en el Comité de Ministros, así como las nuevas reglas de voto contenidas en el Proyecto de regla 18.

116. Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia decidiese pronunciarse sobre las normas internas, se han presentado observaciones en lo que se refiere a las principales de ellas.

B. *Sobre el fondo*

1. El artículo 1, letra a), del Protocolo nº 8 UE

117. Todos los Estados miembros e instituciones que han presentado observaciones comparten en lo sustancial las apreciaciones que permiten a la Comisión concluir que el Proyecto de acuerdo preserva las características específicas de la Unión y de su Derecho por lo que respecta a las modalidades específicas de la participación de la Unión en las instancias de control del CEDH.

2. El artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE

118. Los mencionados Estados miembros e instituciones consideran asimismo que el mecanismo del codemandado permite, en lo esencial, preservar las características específicas de la Unión y de su Derecho garantizando que los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso.

119. No obstante, algunos Estados miembros consideran que las apreciaciones de la Comisión deben ser objeto de adaptaciones o dar lugar a precisiones.

120. En primer lugar, según el Gobierno austriaco, el mecanismo del codemandado debe poder iniciarse no solo cuando la violación del CEDH «únicamente hubiera podido evitarse incumpliendo una obligación derivada del Derecho de la Unión», sino también cuando tal violación sea imputable a un Estado miembro en el marco de la aplicación del Derecho de la Unión, pese a que este Derecho reconozca un cierto grado de autonomía a ese Estado miembro. En efecto, según dicho Gobierno, si la violación alegada está relacionada con una norma de transposición de una Directiva, la Unión podría tener interés en defender ante el CEDH la legalidad de esa Directiva, aunque ésta no obligue al Estado miembro de que se trate a adoptar dicha norma, sino que se limite a autorizarla. Además, señala, puede resultar difícil saber anticipadamente el margen de libertad de que gozan los Estados miembros a la hora de adaptar su Derecho interno a una Directiva.

121. Seguidamente, el Gobierno búlgaro considera que el carácter facultativo del mecanismo del codemandado deja al potencial codemandado la posibilidad de eludir sus responsabilidades derivadas del artículo 46 del CEDH. A este respecto, el Gobierno austriaco añade que la compatibilidad de dicho mecanismo con las exigencias del artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE depende de la existencia en el Derecho de la Unión de una disposición interna que, en caso de recurso contra uno o varios Estados miembros, obligue a las instituciones de la Unión a solicitar que se admita la intervención de ésta en el procedimiento en calidad de codemandada en el supuesto de que se alegue una violación del Convenio que cuestione la compatibilidad del Derecho de la Unión con el mismo. Aunque tal obligación interna ya esté prevista en el Proyecto de declaración, letra a), es necesario no obstante, según dicho Gobierno, que se regule de forma constringente, de suerte que la no presentación de esa solicitud o la negativa a participar en un procedimiento por invitación del TEDH en aplicación del artículo 3, apartado 5, del Proyecto de acuerdo constituyan una omisión en el sentido del artículo 265 TFUE. Por otra parte, según el Gobierno rumano, resulta de dicho Proyecto de declaración que, aun cuando la intervención de la Unión en calidad de codemandada esté prevista en el Proyecto de acuerdo como una posibilidad, la Unión se compromete a establecer en el ámbito interno normas que permitan determinar qué supuesta violación de las disposiciones de dicho Convenio está vinculada al Derecho de la Unión y el margen de maniobra de que dispone el Estado miembro de que se trate.

122. Además, según el Gobierno francés, para evitar que el TEDH pueda tener que pronunciarse sobre cuestiones relativas al Derecho de la Unión, como el reparto de las responsabilidades en caso de que se declare la existencia de una violación del Convenio al término de un procedimiento en que sea codemandada una Parte Contratante, el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de acuerdo debe interpretarse con seguridad en el sentido de que el TEDH únicamente puede pronunciarse sobre el reparto de la responsabilidad entre demandado y codemandado basándose en las alegaciones presentadas por éstos en el marco de una solicitud conjunta.

123. Por último, el Gobierno del Reino Unido precisa que, contrariamente a la sugerencia de la Comisión, según la cual, en virtud del artículo 46, apartado 1, del CEDH, incumbe al codemandado remediar una violación de este último para acatar una sentencia del TEDH, en realidad esa obligación debe ser compartida. En efecto, según dicho Gobierno, si tal sentencia se dictase conjuntamente contra la Unión y uno o varios de sus Estados miembros, no conferiría por sí misma a una u otra institución de la Unión, en particular a la Comisión, la competencia para actuar con el fin de garantizar su correcta ejecución, sino que ésta debería producirse más bien a través del proceso legislativo normal de la Unión.

3. Los artículos 6 TUE, apartado 2, y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE

124. Los Estados miembros que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia comparten en gran medida las apreciaciones de la Comisión con respecto a la exigencia de que la adhesión al CEDH no afecte a las competencias de la Unión, salvo en lo que se refiere a la cuestión de la competencia de ésta para adherirse a otros Protocolos distintos de aquellos a los que se adhiere en virtud del

artículo 1 del Proyecto de acuerdo, a saber, el Protocolo adicional y el Protocolo nº 6.

125. En particular, según el Gobierno alemán, las consideraciones contenidas en la solicitud de dictamen en relación con la posible adhesión a otros Protocolos que no sean el Protocolo adicional y el Protocolo nº 6 son inadmisibles, puesto que no existe ningún «acuerdo previsto» a ese respecto.
126. En cuanto al fondo, el Gobierno eslovaco sostiene que en la actualidad la Unión únicamente es competente para adherirse a los dos Protocolos mencionados en el apartado anterior, mientras que, para el Gobierno danés, la Unión no es competente para adherirse a los Protocolos existentes de los que no sean ya partes todos los Estados miembros.
127. En cambio, los Gobiernos letón, neerlandés y polaco estiman que, en teoría, la Unión podría ser competente para adherirse asimismo a estos últimos Protocolos. No obstante, esta circunstancia no sería determinante. En efecto, según el Gobierno neerlandés, habida cuenta del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 6, párrafo segundo, letra a), inciso ii), y 8, párrafo segundo, que exige la unanimidad para la celebración de un acuerdo con arreglo a este artículo y la aprobación de tal acuerdo por todos los Estados miembros siguiendo sus respectivas normas constitucionales, sería poco probable que la Unión pudiese obtener la aprobación de los Estados miembros para adherirse a Protocolos de los que éstos no son parte. En cualquier caso, según el Gobierno letón, la Unión no podría actualmente adherirse a otros Protocolos que los mencionados en el artículo 1 del Proyecto de acuerdo sin que el Consejo aprobase un mandato específico para ello, o, como afirma el Gobierno polaco, con independencia de la voluntad de los Estados miembros. Por último, el Gobierno alemán añade que esta competencia debe ejercerse respetando el artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE, según el cual el acuerdo de adhesión no debe afectar a la situación particular de los Estados miembros respecto del CEDH, y en particular de sus Protocolos. Pues bien, según dicho Gobierno, una adhesión inmediata a los Protocolos de los que no sean parte todos los Estados miembros vulneraría dicha disposición, o, según el Gobierno helénico, el principio de cooperación leal.

4. Los artículos 1, letra b), y 2, primera frase, del Protocolo nº 8 UE

128. Por lo que respecta a la cuestión de la efectividad de las vías de recurso previstas por los Tratados en el ámbito de la PESC, y en particular, a las apreciaciones de la Comisión acerca de la imputación de los actos adoptados en el marco de esa política, el Gobierno del Reino Unido las considera innecesarias debido a que el TEDH nunca ha aplicado a la Unión su jurisprudencia relativa a la imputación a las organizaciones internacionales de los actos de las Partes Contratantes. En cualquier caso, según el Gobierno alemán, la norma establecida en el artículo 1, apartado 4, del Proyecto de acuerdo y aclarada en los apartados 22 a 26 del Informe explicativo únicamente debe valer a efectos de la adhesión de la Unión al CEDH y no debe afectar a los principios generales del Derecho Internacional en materia de imputación de actos a las organizaciones internacionales.

129. Más matizadas son las posturas de los Estados miembros relativas a las limitaciones previstas por los Tratados a la competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la PESC.
130. En primer lugar, según los Gobiernos helénico y del Reino Unido, no es necesario que el Tribunal de Justicia interprete el artículo 275 TFUE y se pronuncie sobre su eventual competencia para conocer, en particular, de remisiones prejudiciales en la materia.
131. En cualquier caso, el Gobierno del Reino Unido añade que la interpretación extensiva de dicho artículo, preconizada por la Comisión, según la cual la competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE se extiende también a los actos pertenecientes al ámbito de la PESC, es incorrecta y se basa en las sentencias *Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) y *Segi y otros/Consejo* (EU:C:2007:116), es decir, en una jurisprudencia anterior al Tratado de Lisboa. Ahora bien, como recuerdan asimismo los Gobiernos español y finlandés, dicho Tratado, mediante el artículo 275 TFUE, limitó precisamente el control de la validez de los actos pertenecientes al ámbito de la PESC a los recursos de anulación, excluyendo por lo tanto las cuestiones prejudiciales de validez. Según estos dos últimos Gobiernos, el artículo 275 TFUE debe interpretarse restrictivamente, debido no sólo a que, en esta materia, la incompetencia del Tribunal de Justicia es el principio y su competencia la excepción, como alegan los Gobiernos francés y polaco y el Consejo, sino también debido a la circunstancia, puesta de relieve por los Gobiernos español y polaco, de que una interpretación extensiva que ampliase las competencias del Tribunal de Justicia en materia de PESC no se ajusta a las exigencias del artículo 2 del Protocolo nº 8 UE. Además, el Gobierno neerlandés alega que tal interpretación extensiva genera incertidumbres en cuanto a los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación contra tales actos. Dicho Gobierno señala, en efecto, que los órganos jurisdiccionales de la Unión únicamente son competentes para pronunciarse, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sobre decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Pues bien, según el Gobierno francés, una interpretación extensiva del concepto de «medida restrictiva» tiene consecuencias sobre la interpretación de los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación y de los basados en la excepción de ilegalidad prevista en el artículo 277 TFUE. Por último, según este último Gobierno y el Consejo, tal ampliación puede además extenderse asimismo al procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia. Ahora bien, señalan, este procedimiento no puede iniciarse en realidad sino cuando se alega ante el TEDH una violación del CEDH relacionada con una medida restrictiva, so pena de ampliar las competencias del Tribunal de Justicia.
132. Seguidamente, el Gobierno francés y el Consejo consideran que la distinción establecida por la Comisión entre medidas que tengan efectos vinculantes y medidas carentes de tales efectos no tiene fundamento, ya que lo único que importa es saber si se trata de una «medida restrictiva» en el sentido del artículo 275 TFUE. Pues bien, afirman que el concepto de «medida restrictiva» no puede depender del mero hecho de que una medida pueda vulnerar derechos fundamentales de los particulares, puesto que tal definición va más allá de la letra

del artículo 215 TFUE, apartado 2, y priva de efecto útil al artículo 275 TFUE, párrafo primero.

133. Por consiguiente, aunque, según el Consejo, el Tribunal de Justicia sigue siendo competente para conocer de una excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 277 TFUE, no lo es en cambio, según el Gobierno polaco, para conocer de la validez de otras medidas que no sean medidas restrictivas mediante la remisión prejudicial, ni según el Gobierno francés y el Consejo, para pronunciarse sobre recursos de responsabilidad extracontractual por los que se solicite la reparación de un daño sufrido como consecuencia de un acto o una medida en materia de PESC. Según los Gobiernos francés y neerlandés y el Consejo, el concepto de «medidas restrictivas» únicamente incluye las «decisiones sancionadoras» adoptadas contra personas físicas o jurídicas que tengan por objeto la limitación de su admisión en el territorio de los Estados miembros y la congelación de sus fondos y recursos económicos, lo que se refiere, pues, tanto a los actos de base fundados en el artículo 31 TUE, apartado 1, como a los actos de ejecución basados en el apartado 2 de ese mismo artículo.
134. A este respecto, el Gobierno francés precisa que la sentencia Segi y otros/Consejo (EU:C:2007:116), relativa a la admisibilidad de las remisiones prejudiciales en el marco del antiguo «tercer pilar» no es extrapolable a este caso, puesto que, contrariamente al artículo 35 UE, apartado 1, el artículo 275 TFUE no concede ninguna competencia con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia.
135. Por último, según el Gobierno francés, el hecho de que esta interpretación del artículo 275 TFUE pueda privar a los particulares de la tutela judicial efectiva frente a determinados actos pertenecientes al ámbito de la PESC no puede bastar para conferir al Tribunal de Justicia una competencia no prevista por los Tratados. Según los Gobiernos francés, polaco, finlandés y sueco, precisamente para evitar que la Unión sea sistemáticamente condenada por la violación de los artículos 6 y 13 del CEDH, el artículo 1, apartado 4, del Proyecto de acuerdo y los puntos 23 y 24 del Proyecto de informe explicativo precisan que corresponde a los Estados miembros garantizar la protección del derecho al juez y del derecho a un recurso judicial efectivo, especialmente teniendo en cuenta que, según el Consejo, la Unión no goza de inmunidad de jurisdicción alguna, de conformidad con el Protocolo (nº 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea anejo a los Tratados UE, FUE y CEEA, de suerte que puede ser demandada ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro mediante una acción de indemnización. Por lo demás, según dicha Institución, la cuestión de si el sistema de tutela judicial en materia de PESC se ajusta a lo dispuesto en los mencionados artículos 6 y 13 únicamente es pertinente en lo que respecta a los actos en materia de PESC imputables a la Unión, relativos tanto a las operaciones militares como a las operaciones civiles, puesto que incumbe a los Estados miembros garantizar la efectividad de esa tutela frente a tales actos cuando sean imputables a los Estados miembros.
136. Por lo que respecta al procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia, en primer lugar, el Gobierno del Reino Unido sostiene que dicho procedimiento no es necesario para considerar el Proyecto de acuerdo compatible con los Tratados, puesto que, dada la naturaleza declarativa de las resoluciones del

CEDH, éstas no tienen ningún efecto sobre la validez del Derecho de la Unión. En cualquier caso, según el Gobierno búlgaro, no es necesario iniciar dicho procedimiento cuando el Tribunal de Justicia ya se haya pronunciado sobre la validez del acto de que se trate a la luz del derecho fundamental correspondiente de la Carta, habida cuenta tanto del artículo 52, apartado 3, de ésta como de la presunción de protección equivalente de que goza el Derecho de la Unión por parte de la jurisprudencia del TEDH (Sentencia del TEDH de 30 de junio de 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c. Irlanda*, nº 45036/98, § 155).

137. Seguidamente, según el Gobierno checo, Irlanda y los Gobiernos helénico, español y del Reino Unido, aunque el procedimiento de intervención previa atribuya al Tribunal de Justicia funciones adicionales con respecto a las que ya tiene encomendadas por los Tratados, ello no significa sin embargo que el Proyecto de acuerdo amplíe las competencias del Tribunal de Justicia, dado que tales funciones adicionales no desvirtúan las competencias actuales de éste (dictámenes 1/92, EU:C:1992:189, apartado 32; 1/00, EU:C:2002:231, apartados 21, 23 y 26, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 75). Además, según los Gobiernos danés y húngaro, la posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie en el marco de la intervención previa se deriva natural y necesariamente de los propios Tratados y, en particular, del artículo 6 TUE, apartado 2. Así pues, aunque según los Gobiernos francés y austriaco, no sea necesario modificar los Tratados, la decisión del Consejo adoptada en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 8, es suficiente, según los Gobiernos danés, alemán y austriaco, para atribuir esta nueva función al Tribunal de Justicia, puesto que tal decisión debe ser aprobada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. A este respecto, no obstante, el Parlamento alega asimismo que, dado que las decisiones del Consejo sobre la celebración de acuerdos internacionales únicamente confieren en principio fuerza jurídica a un acuerdo celebrado por la Unión, es dudoso que tales decisiones puedan tener un contenido normativo propio, más aún teniendo en cuenta que no están «sujetas a enmienda por el Parlamento».
138. Atendiendo al respeto a las atribuciones de las instituciones, y sin llegar a la conclusión de que el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia sea contrario a las exigencias del Protocolo nº 8 UE, el Gobierno polaco alega que reconocer a la Comisión el derecho a formular al Tribunal de Justicia solicitudes de resolución en materia de validez e interpretación de disposiciones de actos jurídicos de la Unión, al margen de los artículos 263 TFUE y 267 TFUE, podría conducir a desvirtuar las competencias de las instituciones, tanto de la Comisión como del propio Tribunal de Justicia y a eludir los requisitos de admisibilidad exigidos por las citadas disposiciones. Afirma, por ejemplo, que en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo sexto, una institución puede interponer recurso de anulación contra un acto de la Unión dentro del plazo de dos meses contados desde la publicación del acto o desde su notificación al demandante. Ahora bien, en el caso de que la Comisión no hubiese interpuesto recurso de anulación dentro de dicho plazo, podría lograr la anulación del acto mediante el procedimiento de intervención previa, eludiendo de este modo el cumplimiento del citado plazo. Asimismo, según el Gobierno polaco, las competencias del Tribunal de Justicia podrían experimentar importantes modificaciones, dado que si bien actualmente el

artículo 267 TFUE reserva exclusivamente a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros la posibilidad de presentar peticiones de decisión prejudicial, tras la adhesión, el Tribunal de Justicia interpretaría asimismo el Derecho de la Unión a petición de la Comisión. Pues bien, señala, el Tribunal de Justicia, al igual que las demás instituciones de la Unión, no dispone de competencias generales y su competencia se limita a los asuntos que se le someten. Por lo tanto, la posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre cuestiones planteadas por la Comisión debería tener un fundamento específico en el Tratado, cosa que no sucede actualmente.

139. Por otra parte, según los Gobiernos neerlandés y austriaco, aunque el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia deba tener en cuenta los imperativos de celeridad, ha de ser más completo que el actual procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el artículo 23 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia y permitir a todos los Estados miembros presentar observaciones escritas. En cualquier caso, según el Gobierno neerlandés, dicho procedimiento debe regirse no ya por disposiciones específicas de la decisión del Consejo por la que se celebra el Acuerdo de adhesión, sino directamente por el Estatuto del Tribunal de Justicia y su Reglamento de Procedimiento.

140. Por último, el Consejo sostiene que el alcance de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse previamente al TEDH sobre el respeto de los derechos fundamentales por los actos directa o indirectamente imputables a la Unión en el ámbito de la PESC debe ser el mismo que el de su competencia interna en ese ámbito. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia habrá de pronunciarse previamente en los asuntos contra uno o varios Estados miembros en los que la Unión sea codemandada, en relación con un acto de ejecución por un Estado miembro de un acto de la Unión adoptado en el ámbito de la PESC, cuando concurren los requisitos establecidos en el artículo 275 TFUE. Si el Tribunal de Justicia decidiese que efectivamente se excedieron los límites establecidos en el artículo 40 TUE y que el acto en cuestión no debería haberse adoptado tomando como base el capítulo del Tratado UE relativo a la PESC, entonces sería competente para pronunciarse también sobre la interpretación y la validez del acto en cuestión, puesto que no se trataría de un acto perteneciente al ámbito de la PESC. Según el Consejo, el hecho de que los actos de la Unión en el ámbito de la PESC que no afecten directamente a las personas no puedan ser anulados por una autoridad judicial dentro del sistema de tutela judicial de la Unión no implica que dicho sistema viole el CEDH.

5. El artículo 2, segunda frase, del Protocolo nº 8 UE

141. Algunos Estados miembros alegan que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, la adhesión de la Unión al CEDH y, en su caso, a aquellos de sus Protocolos que no hayan sido aún ratificados por todos los Estados miembros sí conlleva obligaciones para los Estados miembros en virtud del artículo 216 TFUE. Si bien, para el Gobierno alemán, ello implica que la adhesión a esos Protocolos infringe la segunda frase del artículo 2 del Protocolo nº 8 UE, el Gobierno checo concluye en sentido contrario, dado que la fuente de las citadas obligaciones sería el artículo 216 TFUE, apartado 2, y no el propio CEDH. En cualquier caso, según este último Gobierno, la adhesión a esos Protocolos únicamente podría realizarse

mediante el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, lo que permitiría, en su caso, recabar la opinión del Tribunal de Justicia.

142. Por otra parte, según el Gobierno polaco, aun suponiendo que la Unión dispusiese de competencia para celebrar Protocolos que aún no hayan sido ratificados por todos los Estados miembros, no puede excluirse que, en caso de adhesión a alguno de estos Protocolos, un Estado miembro que no lo haya ratificado manifieste en el Consejo su consentimiento para obligarse por mediación de la Unión y, posteriormente, «apruebe» la decisión de obligarse por dicho Protocolo de este modo. Ese Estado únicamente quedaría obligado entonces por el citado Protocolo dentro del ámbito de competencia de la Unión. Ahora bien, según dicho Gobierno, esta solución plantea dudas, en particular habida cuenta de la necesidad de aplicar el Derecho de manera coherente, transparente y uniforme, dudas que revisten especial importancia en lo que atañe a los Protocolos relativos a las materias pertenecientes al ámbito de las competencias compartidas.

6. El artículo 3 del Protocolo nº 8 UE

143. Por lo que respecta a la observancia del artículo 344 TFUE, si bien el Gobierno helénico considera ocioso establecer la inadmisibilidad de un recurso entre Estados miembros ante el TEDH, puesto que tal recurso está ya prohibido por el artículo 344 TFUE, el Gobierno francés precisa no obstante que debe mantenerse la posibilidad de que un Estado miembro intervenga como tercero coadyuvante en apoyo de alguno de sus nacionales en un asunto entre éste y otro Estado miembro del que esté conociendo dicho órgano jurisdiccional, aun cuando ese último Estado miembro actúe dentro del marco de la aplicación del Derecho de la Unión.

VIII. **Apreciación del Tribunal de Justicia**

A. *Sobre la admisibilidad*

144. Algunos Estados miembros que han participado en el presente procedimiento expresaron dudas sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen de la Comisión, por contener ésta apreciaciones relativas a las normas internas.

145. Procede recordar a este respecto que, a tenor del artículo 218 TFUE, apartado 11, el Parlamento, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con las disposiciones de los Tratados de cualquier acuerdo previsto. Esa disposición tiene por objeto evitar las complicaciones a que daría lugar la impugnación judicial de la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que obligan a la Unión (véanse los dictámenes 2/94, EU:C:1996:140, apartado 3; 1/08, EU:C:2009:739, apartado 107, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 47).

146. En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso, tras la conclusión de un acuerdo internacional que obligara a la Unión, que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no sólo en el plano interno de la Unión, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los

terceros Estados (véanse los dictámenes 3/94, EU:C:1995:436, apartado 17, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 48).

147. Para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre la compatibilidad de las disposiciones de un acuerdo previsto con las reglas del Tratado, debe disponer de información suficiente sobre el contenido mismo de ese acuerdo (véanse los dictámenes 2/94, EU:C:1996:140, apartados 20 a 22, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 49).
148. En el presente caso, la Comisión ha transmitido al Tribunal de Justicia los Proyectos de instrumentos de adhesión sobre los que los negociadores han alcanzado ya un acuerdo de principio. El conjunto de estos instrumentos proporciona un marco suficientemente completo y preciso de las condiciones en que debería producirse la adhesión prevista y permite por lo tanto al Tribunal de Justicia apreciar la compatibilidad de dichos Proyectos con los Tratados.
149. En cambio, por lo que respecta a las normas internas, dado que éstas aún no han sido aprobadas, su contenido es sólo hipotético, y, en cualquier caso, su carácter de Derecho interno de la Unión excluye que puedan ser objeto del presente procedimiento de dictamen, que únicamente puede referirse a acuerdos internacionales que la Unión haya previsto celebrar.
150. Por lo demás, la comprobación que ha de efectuar el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento de dictamen, y que puede llevarse a cabo sin tener en cuenta el contenido de las normas internas que hayan de adoptarse en el futuro, está estrictamente enmarcada dentro de los Tratados, de forma que, so pena de invadir las competencias de las demás instituciones encargadas de establecer las normas internas necesarias para hacer operativo el Acuerdo de adhesión, el Tribunal de Justicia debe limitarse a examinar la conformidad del mismo con los Tratados y asegurarse no sólo de que dicho Acuerdo no infringe ninguna disposición del Derecho primario, sino también de que contiene todas las disposiciones que éste pudiera, en su caso, exigir.
151. De ello se desprende que las apreciaciones relativas a las citadas normas internas formuladas tanto por la Comisión como por los Estados miembros y las demás instituciones que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no son pertinentes para el examen de la presente solicitud de dictamen y, en consecuencia, no pueden cuestionar su admisibilidad.
152. Por consiguiente, la presente solicitud de dictamen es admisible.

B. *Sobre el fondo*

1. Consideraciones preliminares

153. Antes incluso de iniciar el análisis de la solicitud de la Comisión, es importante señalar, con carácter preliminar, que, a diferencia del estado del Derecho comunitario vigente en el momento en que el Tribunal de Justicia emitió su dictamen 2/94 (EU:C:1996:140), la adhesión de la Unión al CEDH dispone, desde

la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de una base jurídica específica en el artículo 6 TUE.

154. Esta adhesión sigue caracterizándose, no obstante, por importantes peculiaridades.
155. En efecto, desde que se adoptó el CEDH, únicamente pueden ser partes de él las entidades estatales, lo que explica que, hasta hoy, este Convenio únicamente obligue a Estados. Así lo corrobora, además, la circunstancia de que, para permitir la adhesión de la Unión, no solo se modificó el artículo 59 del CEDH, sino que el propio acuerdo previsto contiene una serie de modificaciones de dicho Convenio para hacer operativa esa adhesión en el marco del sistema que éste establece.
156. Ahora bien, esas modificaciones se justifican precisamente por el hecho de que, contrariamente a cualquier otra Parte Contratante, la Unión, desde el punto de vista del Derecho internacional, no puede, por su propia naturaleza, ser considerada un Estado.
157. En efecto, como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Justicia, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los tratados constitutivos de la Unión han creado un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales (véanse, en particular, las sentencias van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, p. 23, y Costa, 6/64, EU:C:1964:66, p. 1158, y el dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 65).
158. Ahora bien, la circunstancia de que la Unión esté dotada de un ordenamiento jurídico de una nueva índole, con una naturaleza específica, un marco constitucional y principios fundacionales propios, una estructura institucional particularmente elaborada y un conjunto completo de normas jurídicas que aseguran su funcionamiento, entraña consecuencias en lo que respecta al procedimiento y las condiciones de una adhesión al CEDH.
159. Precisamente en atención a esta circunstancia, los Tratados someten esta adhesión al cumplimiento de diversos requisitos.
160. Así, en primer lugar, tras haber dispuesto que la Unión se adherirá al CEDH, el artículo 6 TUE, apartado 2, precisa de entrada, en su segunda frase, que «esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados».
161. Seguidamente, el Protocolo nº 8 UE, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, prevé que el acuerdo de adhesión debe reflejar la necesidad de preservar las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión y garantizar que la adhesión no afecte a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones, ni a la situación particular de los Estados miembros respecto del CEDH, ni tampoco al artículo 344 TFUE.
162. Por último, mediante la Declaración relativa al apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, la Conferencia Intergubernamental que adoptó el

Tratado de Lisboa convino en que la adhesión debe realizarse de manera que se preserven las especificidades del ordenamiento jurídico de la Unión.

163. En el marco de la misión que le encomienda el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo primero, incumbe al Tribunal de Justicia controlar, especialmente a la luz de las citadas disposiciones, que las condiciones jurídicas en que se pretende llevar a cabo la adhesión de la Unión al CEDH sean conformes con las prescripciones indicadas, y, de modo más general, con la carta constitucional fundamental de la Unión que son los Tratados (sentencia Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23).
164. A efectos de este control, es importante señalar que, como se desprende de los apartados 160 a 162 del presente dictamen, las condiciones a las que los Tratados supeditan la adhesión están destinadas, muy especialmente, a garantizar que ésta no afecte a las características específicas de la Unión y de su Derecho.
165. A este respecto, procede señalar que entre esas características figuran las relativas a la estructura constitucional de la Unión, que tiene su reflejo en el principio de atribución de competencias consagrado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartados 1 y 2, así como en el marco institucional definido en los artículos 13 TUE a 19 TUE.
166. Se añaden a ello las características específicas inherentes a la naturaleza misma del Derecho de la Unión. En particular, como ha señalado en múltiples ocasiones el Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión se caracteriza por proceder de una fuente autónoma, constituida por los Tratados, por su primacía sobre los Derechos de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias Costa, EU:C:1964:66, pp. 1159 y 1160, e Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, apartado 3, los dictámenes 1/91, EU:C:1991:490, apartado 21, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 65, y la sentencia Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, apartado 59), y por el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos (sentencia van Gend & Loos, EU:C:1963:1, p. 23, y dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 65).
167. Estas características esenciales del Derecho de la Unión han dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la propia Unión y a sus Estados miembros, y a los Estados miembros entre sí, que están ahora comprometidos, como se recuerda en el artículo 1 TUE, párrafo 2, en un «proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».
168. Tal construcción jurídica se asienta en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que éstos comparten con él, una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión Europea, como se precisa en el artículo 2 TUE. Esta premisa implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica.

169. En el corazón de esa construcción jurídica figuran, además, los derechos fundamentales reconocidos en la Carta —que, en virtud del artículo 6 TUE, apartado 1, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados—, cuyo respeto constituye un requisito de legalidad de los actos de la Unión, de suerte que no pueden admitirse en la Unión medidas incompatibles con esos mismos derechos (véanse las sentencias ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, apartado 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, apartado 73, y Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, EU:C:2008:461, apartados 283 y 284).
170. Ahora bien, la autonomía de que goza el Derecho de la Unión con respecto a los Derechos de los Estados miembros y con respecto al Derecho internacional exige que esos derechos fundamentales se interpreten en el marco de la estructura y de los objetivos de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, apartado 4, y Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, EU:C:2008:461, apartados 281 a 285).
171. Por lo que respecta a la estructura de la Unión, es importante subrayar que la Carta no sólo obliga a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, sino también a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 17 a 21).
172. Por su parte, la persecución de los objetivos de la Unión, recordados en el artículo 3 TUE, se confía a una serie de disposiciones fundamentales, como las que establecen la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, la ciudadanía de la Unión, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política de competencia. Estas disposiciones, que se integran en el marco de un sistema propio de la Unión, están estructuradas de forma que contribuyan, cada una en su ámbito específico y con sus características particulares, a la realización del proceso de integración que constituye la razón de ser de la propia Unión.
173. Asimismo, incumbe a los Estados miembros, singularmente en virtud del principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, asegurar en su respectivo territorio la aplicación y el respeto del Derecho de la Unión. Además, en virtud del párrafo segundo del mismo apartado, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión (dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 68 y jurisprudencia citada).
174. Para garantizar la preservación de las características específicas y la autonomía de ese ordenamiento jurídico, los Tratados han creado un sistema jurisdiccional destinado a garantizar la coherencia y la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión.
175. En ese marco, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial de los derechos que ese ordenamiento

confiere a los justiciables (dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 68 y jurisprudencia citada).

176. En particular, la piedra angular del sistema jurisdiccional así concebido es el procedimiento de remisión prejudicial contemplado en el artículo 267 TFUE, que, al establecer un diálogo de juez a juez precisamente entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, p. 23).
177. Por lo tanto, los derechos fundamentales, tal como han sido reconocidos en particular en la Carta, deben interpretarse y aplicarse en la Unión respetando ese marco constitucional recordado en los apartados 155 a 176.

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

178. Para pronunciarse sobre la solicitud de dictamen de la Comisión, es preciso tanto verificar si el acuerdo previsto puede afectar a las características específicas del Derecho de la Unión que acaban de recordarse y, como ha subrayado la propia Comisión, a la autonomía de ese Derecho en la interpretación y la aplicación de los derechos fundamentales — tal como los reconoce el Derecho de la Unión y, en particular, la Carta—, como examinar si los mecanismos institucionales y procedimentales previstos por dicho acuerdo garantizan el respeto de los requisitos a que los Tratados supeditaron la adhesión de la Unión al CEDH.

a) Sobre las características específicas y la autonomía del Derecho de la Unión

179. Debe recordarse que, según el artículo 6 TUE, apartado 3, los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. No obstante, dado que la Unión no se ha adherido a dicho Convenio, éste no constituye un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, apartado 60, y *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, apartado 44).
180. En cambio, como consecuencia de la adhesión, el CEDH, al igual que cualquier otro acuerdo internacional celebrado por la Unión, obligaría, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros y, por lo tanto, formaría parte integrante del Derecho de la Unión (sentencia *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, apartado 5; dictamen 1/91, EU:C:1991:490, apartado 37, y sentencias *IATA y ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 36, y *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 73).
181. Por lo tanto, la Unión, como cualquier otra Parte Contratante, estaría sujeta a un control externo que tendría por objeto el respeto de los derechos y libertades que la Unión se comprometería a respetar con arreglo al artículo 1 del CEDH. En este contexto, la Unión y sus instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, estarían sujetas a los mecanismos de control previstos por dicho Convenio, y en particular a las decisiones y sentencias del TEDH.

182. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha precisado, ciertamente, que un acuerdo internacional que prevea la creación de un órgano jurisdiccional encargado de la interpretación de sus disposiciones y cuyas decisiones vinculen a las instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, no es, en principio, incompatible con el Derecho de la Unión, especialmente cuando, como en el presente caso, la celebración de tal acuerdo está prevista en los propios Tratados. En efecto, la competencia de la Unión en materia de relaciones internacionales y su capacidad para celebrar acuerdos internacionales implica, necesariamente, la facultad de someterse a las resoluciones de un órgano jurisdiccional creado o designado en virtud de tales acuerdos, por lo que a la interpretación y a la aplicación de sus disposiciones se refiere (véanse los dictámenes 1/91, EU:C:1991:490, apartados 40 y 70, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 74).
183. No obstante, el Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que un acuerdo internacional únicamente puede afectar a sus propias competencias si se cumplen los requisitos esenciales para la preservación de la naturaleza de éstas y, por lo tanto, no se pone en peligro la autonomía del sistema jurídico comunitario (véanse los dictámenes 1/00, EU:C:2002:231, apartados 21, 23 y 26, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 76; véase asimismo, en este sentido, la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, EU:C:2008:461, apartado 282).
184. En particular, la intervención de los órganos a los que el CEDH confiere competencias decisorias, contemplada en el acuerdo previsto, no debe tener como efecto imponer a la Unión y a sus instituciones, en el ejercicio de sus competencias internas, una interpretación determinada de las normas del Derecho de la Unión (véanse los dictámenes 1/91, EU:C:1991:490, apartados 30 a 35, y 1/00, EU:C:2002:231, apartado 13).
185. Ahora bien, es ciertamente inherente al concepto mismo de control externo que, por una parte, la interpretación dada al CEDH por el TEDH vincularía, en virtud del Derecho internacional, a la Unión y a sus instituciones, incluido el Tribunal de Justicia, y que, por otra parte, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia a un derecho reconocido por dicho Convenio no vincularía a los mecanismos de control establecidos por éste, y muy especialmente, al TEDH, como se prevé en el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de acuerdo y se aclara en el punto 68 del Proyecto de informe explicativo.
186. No obstante, no puede suceder lo mismo con la interpretación que da el Tribunal de Justicia del Derecho de la Unión, incluida la Carta. En particular, las apreciaciones del Tribunal de Justicia relativas al ámbito de aplicación material del Derecho de la Unión, especialmente a efectos de determinar si un Estado miembro está obligado a respetar los derechos fundamentales de la Unión, no deberían poder ser cuestionadas por el TEDH.
187. A este respecto, es importante recordar, en primer lugar, que el artículo 53 de la Carta establece que ninguna de sus disposiciones debe interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la

Unión o todos los Estados miembros, y en particular el CEDH, así como por las Constituciones de los Estados miembros.

188. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha interpretado esta disposición en el sentido de que la aplicación de estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales no debe afectar al nivel de protección previsto por la Carta ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (sentencia Melloni, EU:C:2013:107, apartado 60).
189. Como quiera que el artículo 53 del CEDH reserva, en lo sustancial, a las Partes Contratantes la facultad de establecer estándares de protección de los derechos fundamentales superiores a los garantizados por dicho Convenio, es preciso garantizar la coordinación entre la citada disposición y el artículo 53 de la Carta, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, para que la facultad otorgada por el artículo 53 del CEDH a los Estados miembros siga estando limitada, en lo que se refiere a los derechos reconocidos por la Carta que se corresponden con derechos garantizados por el citado Convenio, a lo necesario para no poner en peligro el nivel de protección que contempla la Carta ni la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión.
190. Ahora bien, no se ha establecido ninguna disposición en el acuerdo previsto para garantizar tal coordinación.
191. En segundo lugar, procede recordar que el principio de confianza mutua entre Estados miembros tiene una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores. Pues bien, dicho principio obliga a cada uno de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros respetan el Derecho de la Unión, y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apartados 78 a 80, y Melloni, EU:C:2013:107, apartados 37 y 63).
192. Así pues, cuando aplican el Derecho de la Unión, los Estados miembros pueden estar obligados, en virtud de ese mismo Derecho, a presumir que los demás Estados miembros respetan los derechos fundamentales, de forma que les está vedado no sólo exigir a otro Estado miembro un nivel de protección nacional de los derechos fundamentales superior al garantizado por el Derecho de la Unión, sino incluso verificar, salvo en supuestos excepcionales, si ese otro Estado miembro ha respetado efectivamente, en un caso concreto, los derechos fundamentales garantizados por la Unión.
193. Pues bien, el enfoque adoptado en el marco del acuerdo previsto, consistente en asimilar la Unión a un Estado y reservarle un papel de todo punto idéntico al de cualquier otra Parte Contratante, ignora precisamente la naturaleza intrínseca de la Unión y, en particular, no toma en consideración la circunstancia de que los Estados miembros, debido a su pertenencia a la Unión, han aceptado que sus relaciones mutuas, en lo que atañe a las materias que han sido objeto de un traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión, se rijan por el

Derecho de la Unión, con exclusión, si así lo exige éste, de cualquier otro Derecho.

194. En la medida en que el CEDH, al imponer que se considere a la Unión y a los Estados miembros como Partes Contratantes, no sólo en sus relaciones con aquellas otras Partes Contratantes que no son Estados miembros de la Unión, sino también en sus relaciones recíprocas, incluso cuando esas relaciones se rigen por el Derecho de la Unión, exigiría de un Estado miembro que verificase el respeto de los derechos fundamentales por parte de otro Estado miembro, pese a que el Derecho de la Unión impone la confianza mutua entre esos Estados miembros, la adhesión puede poner en peligro el equilibrio en que se basa la Unión así como la autonomía del Derecho de la Unión.
195. Ahora bien, nada se ha previsto en el acuerdo proyectado para prevenir este resultado.
196. En tercer lugar, es importante subrayar que el Protocolo nº 16 permite a los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados miembros dirigir al TEDH solicitudes de opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades garantizados por el CEDH o sus Protocolos, mientras que el Derecho de la Unión exige, a tal efecto, que esos mismos órganos jurisdiccionales planteen una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 267 TFUE.
197. Si bien es cierto que el acuerdo previsto no contempla la adhesión de la Unión como tal al citado Protocolo nº 16 y que dicho Protocolo fue firmado el 2 de octubre de 2013, es decir, después de alcanzado el acuerdo entre los negociadores sobre los proyectos de instrumentos de adhesión, a saber, el 5 de abril de 2013, no lo es menos que, puesto que el CEDH formaría parte integrante del Derecho de la Unión, el mecanismo instaurado por dicho Protocolo podría, especialmente tratándose de derechos garantizados por la Carta que se correspondiesen con los reconocidos por el CEDH, afectar a la autonomía y la eficacia del procedimiento de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE.
198. No puede excluirse, en particular que una solicitud de opinión consultiva formulada en virtud del Protocolo nº 16 por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que se haya adherido a dicho Protocolo pueda desencadenar el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia, creando así un riesgo de que se soslaye el procedimiento de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE, que, como se ha recordado en el apartado 176 del presente dictamen, constituye la piedra angular del sistema jurisdiccional instaurado por los Tratados.
199. Ahora bien, al no establecer nada en cuanto a la articulación entre el mecanismo creado por el Protocolo nº 16 y el procedimiento de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE, el acuerdo previsto puede afectar a la autonomía y la eficacia de este último procedimiento.

200. Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que la adhesión de la Unión al CEDH tal como está prevista en el Proyecto de acuerdo puede afectar a las características específicas del Derecho de la Unión y a su autonomía.

b) Sobre el artículo 344 TFUE

201. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un acuerdo internacional no puede vulnerar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Este principio se encuentra recogido en particular en el artículo 344 TFUE, según el cual los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos (véanse, en este sentido, los dictámenes 1/91, EU:C:1991:490, apartado 35, y 1/00, EU:C:2002:231, apartados 11 y 12, y las sentencias Comisión/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, apartados 123 y 136, y Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, EU:C:2008:461, apartado 282).

202. Por otra parte, la obligación de los Estados miembros de recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos por el Derecho de la Unión —y, en particular, de respetar las competencias del Tribunal de Justicia, que constituyen un rasgo fundamental del sistema de la Unión— debe interpretarse como una manifestación específica de su deber más general de lealtad que resulta del artículo 4 TUE, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, EU:C:2006:345, apartado 169), entendiéndose que, en virtud de dicha disposición, la citada obligación se aplica asimismo en las relaciones recíprocas entre los Estados miembros y la Unión.

203. Atendiendo, precisamente, a estas consideraciones, el artículo 3 del Protocolo n° 8 UE dispone expresamente que el acuerdo de adhesión no afectará al artículo 344 TFUE.

204. No obstante, según se ha precisado en el apartado 180 del presente dictamen, como consecuencia de la adhesión, el CEDH formaría parte integrante del Derecho de la Unión. Por consiguiente, cuando se cuestiona éste, el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva para conocer de cualquier litigio entre Estados miembros y entre éstos y la Unión relativo al cumplimiento de dicho Convenio.

205. Ahora bien, contrariamente al convenio internacional de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Irlanda (EU:C:2006:345, apartados 124 y 125), que preveía expresamente que el régimen de solución de controversias propio del Derecho de la Unión prevalece, en principio, sobre el establecido por dicho convenio, el procedimiento de solución de controversias previsto en el artículo 33 del CEDH puede aplicarse a cualquier Parte Contratante y, por lo tanto, también a los litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión, aun cuando se cuestione el Derecho de la Unión.

206. A este respecto, contrariamente a lo que se afirma en algunas de las observaciones sometidas al Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento, el hecho de que el artículo 5 del Proyecto de acuerdo prevea que los procedimientos ante el

Tribunal de Justicia no deben considerarse modos de solución de controversias a los que las Partes Contratantes renuncian con arreglo al artículo 55 del CEDH, no basta para preservar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.

207. En efecto, el artículo 5 del Proyecto de acuerdo se limita a reducir el alcance de la obligación prevista en el citado artículo 55 del CEDH, pero deja subsistente la posibilidad de que la Unión o los Estados miembros planteen una demanda ante el TEDH, con arreglo al artículo 33 del CEDH, que tenga por objeto una supuesta violación de éste cometida, respectivamente, por un Estado miembro o por la Unión, en relación con el Derecho de la Unión.
208. La existencia misma de esta posibilidad vulnera la exigencia enunciada en el artículo 344 TFUE.
209. Ello es tanto más cierto cuanto que, si la Unión o los Estados miembros planteasen efectivamente un litigio entre ellos ante el TEDH, éste debería, en virtud del artículo 33 del CEDH, conocer de ese litigio.
210. Pues bien, a diferencia de las disposiciones de los Tratados que regulan los distintos procedimientos jurisdiccionales internos de la Unión, las cuales persiguen objetivos que les son propios, el artículo 344 TFUE tiene precisamente por objeto preservar el carácter exclusivo de los modos de solución de esos litigios dentro la Unión, y en particular de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia a ese respecto, y se opone por tanto a cualquier control externo anterior o posterior.
211. Por lo demás, el propio artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE se refiere únicamente a los mecanismos necesarios para garantizar que los recursos interpuestos ante el TEDH por terceros Estados se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso.
212. Por consiguiente, el hecho mismo de que los Estados miembros o la Unión tengan la posibilidad de interponer una demanda ante el TEDH puede frustrar el objetivo del artículo 344 TFUE y es, además, contrario a la propia naturaleza del Derecho de la Unión, que, como se ha recordado en el apartado 193 del presente dictamen, impone que las relaciones entre los Estados miembros se rijan por ese Derecho, con exclusión, si así lo exige éste, de cualquier otro Derecho.
213. En tales circunstancias, únicamente sería compatible con el artículo 344 TFUE una exclusión expresa de la competencia del TEDH resultante del artículo 33 del CEDH respecto de los litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión relativos a la aplicación del CEDH en el ámbito de aplicación material del Derecho de la Unión.
214. Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el acuerdo previsto puede afectar al artículo 344 TFUE.

c) Sobre el mecanismo del codemandado

215. El mecanismo del codemandado fue introducido, como se desprende del apartado 39 del Proyecto de informe explicativo, para «evitar cualquier laguna en el sistema del [CEDH] relacionada con la participación, la responsabilidad y la eficacia frente a terceros», laguna que, habida cuenta de las características específicas de la Unión, podría resultar de la adhesión de ésta a dicho Convenio.
216. Además, este mecanismo tiene asimismo como finalidad garantizar que, con arreglo a lo exigido por el artículo 1, letra b), del Protocolo nº 8 UE, los recursos interpuestos por terceros Estados y los recursos individuales se presenten correctamente contra los Estados miembros, contra la Unión, o contra ambos, según el caso.
217. No obstante, tales finalidades deben perseguirse de forma que sean compatibles con la exigencia de garantizar que se preserven las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión, como exige el artículo 1 del citado Protocolo.
218. Pues bien, en primer lugar, el artículo 3, apartado 5, del Proyecto de acuerdo prevé que una Parte Contratante se convierte en codemandada bien aceptando una invitación del TEDH, bien por decisión de éste a solicitud de la propia Parte Contratante.
219. Cuando el TEDH invita a una Parte Contratante a ser codemandada, tal invitación no es vinculante, como se aclara expresamente en el punto 53 del Proyecto de informe explicativo.
220. Esta falta de carácter vinculante refleja no sólo, como lo indica el citado apartado 53, el hecho de que la demanda inicial no se presenta contra el potencial codemandado y de que ninguna Parte Contratante podría ser obligada a ser parte en un procedimiento que no se ha dirigido contra ella en el escrito de demanda, sino también, y sobre todo, el hecho de que la Unión y los Estados miembros deben ser libres de apreciar si concurren los requisitos materiales establecidos para la aplicación del mecanismo del codemandado.
221. En efecto, dado que esos requisitos dependen, en lo sustancial, de las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros y los criterios de imputabilidad de un acto o una omisión que puedan constituir una violación del CEDH, la decisión sobre si tales requisitos se cumplen en un asunto determinado presupone necesariamente una aplicación del Derecho de la Unión.
222. Si bien el Proyecto de acuerdo tiene debidamente en cuenta estas consideraciones en lo que respecta a los criterios con arreglo a los cuales el TEDH puede invitar a una Parte Contratante a ser codemandada, no cabe decir lo mismo en el caso de una solicitud de una Parte Contratante en este sentido.
223. En efecto, como prevé el artículo 3, apartado 5, del Proyecto de acuerdo, cuando la Unión o los Estados miembros soliciten intervenir en calidad de codemandados en un asunto ante el TEDH, deberán presentar alegaciones para demostrar que concurren los requisitos para su participación en el procedimiento y el TEDH se pronuncia sobre esta solicitud a la vista de la verosimilitud de esas alegaciones.

224. Ciertamente es que, mediante ese control, el TEDH verifica, a la luz de tales alegaciones, si resulta verosímil que concurren los requisitos establecidos en los apartados 2 y 3 del citado artículo 3 y que dicho control no afecta al fundamento de las alegaciones. No obstante, no es menos cierto que, mediante ese control, el TEDH se ve llamado a apreciar las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros, así como los criterios de imputación de sus actos u omisiones, con el fin de adoptar una decisión definitiva a este respecto que obliga tanto a los Estados miembros como a la Unión.
225. Tal control podría interferir con el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.
226. En segundo lugar, el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de acuerdo prevé que si se declara la existencia de la violación en relación con la cual una Parte Contratante es codemandada, demandado y codemandado son conjuntamente responsables de esa violación.
227. Pues bien, dicha disposición no excluye que un Estado miembro pueda ser considerado responsable, junto con la Unión, de la violación de una disposición del CEDH respecto de la cual ese mismo Estado miembro hubiese formulado una reserva con arreglo al artículo 57 del propio Convenio.
228. Esta consecuencia del citado artículo 3, apartado 7, tropieza con el artículo 2 del Protocolo nº 8 UE, según el cual el acuerdo de adhesión debe garantizar que ninguna de sus disposiciones afecte a la situación particular de los Estados miembros respecto del CEDH, y en particular de las reservas a éste.
229. En tercer lugar, el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de acuerdo prevé, *in fine*, una excepción a la regla general según la cual el demandado y el codemandado son conjuntamente responsables de una violación declarada. En efecto, el TEDH, basándose en las alegaciones formuladas por el demandado y el codemandado, y tras oír al demandante, puede decidir que sólo uno de ellos será considerado responsable de dicha violación.
230. Ahora bien, una decisión relativa al reparto entre la Unión y sus Estados miembros de la responsabilidad por un acto u omisión que haya constituido una violación del CEDH declarada por el TEDH se basa también en la apreciación de las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de competencias entre ésta y sus Estados miembros así como la imputabilidad de ese acto u omisión.
231. Por consiguiente, permitir que el TEDH adoptase una decisión de este tipo podría asimismo vulnerar el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.
232. No desvirtúa esta conclusión la circunstancia de que el TEDH debiera pronunciarse basándose exclusivamente en las alegaciones formuladas por el demandado y el codemandado.

233. En efecto, contrariamente a lo que afirman algunos de los Estados miembros que han participado en el presente procedimiento y la Comisión, no se desprende claramente de la lectura del artículo 3, apartado 7, del Proyecto de acuerdo y del punto 62 del Proyecto de informe explicativo que la presentación de las alegaciones del demandado y del codemandado deba efectuarse de forma conjunta.
234. En cualquier caso, aun suponiendo que la solicitud de reparto de la responsabilidad se base en un acuerdo entre demandado y codemandado, esta circunstancia no sería suficiente por sí sola para excluir por completo que se vulnere la autonomía del Derecho de la Unión. En efecto, la cuestión del reparto de la responsabilidad debe resolverse únicamente con arreglo a las normas del Derecho de la Unión pertinentes, bajo el control, en su caso, del Tribunal de Justicia, a quien corresponde la competencia exclusiva para asegurarse de que el acuerdo entre demandado y codemandado respeta dichas normas. Permitir que el TEDH convalidase un eventual acuerdo entre la Unión y sus Estados miembros sobre el reparto de la responsabilidad equivaldría a permitirle sustituir al Tribunal de Justicia a la hora de dirimir una cuestión que pertenece al ámbito de la competencia exclusiva de éste.
235. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que el modo de funcionamiento del mecanismo del codemandado contemplado en el acuerdo previsto no garantiza que se preserven las características específicas de la Unión y de su Derecho.

d) Sobre el procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia

236. Es cierto que la necesidad del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia está relacionada, como se desprende del punto 65 del Proyecto de informe explicativo, con el respeto del carácter subsidiario que caracteriza al mecanismo de control establecido por el CEDH, recordado en el apartado 19 del presente dictamen. No obstante, debe señalarse asimismo que este procedimiento es también necesario para garantizar el buen funcionamiento del sistema jurisdiccional de la Unión.
237. En este contexto, la necesidad de la intervención previa del Tribunal de Justicia en un asunto del que conozca el TEDH y en el que se cuestione el Derecho de la Unión responde a la exigencia de preservar las competencias de la Unión y las atribuciones de sus instituciones, en particular del Tribunal de Justicia, como exige el artículo 2 del Protocolo nº 8 UE.
238. Por lo tanto, con tal fin, es necesario en primer lugar, que quien determine si el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre la misma cuestión jurídica que es objeto del procedimiento ante el TEDH sea exclusivamente la institución competente de la UE, cuya decisión debería vincular al TEDH.
239. En efecto, permitir que el TEDH se pronuncie sobre esta cuestión equivaldría a atribuirle competencia para interpretar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

240. Pues bien, ni el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de acuerdo, ni los puntos 65 y 66 del Proyecto de informe explicativo contienen elementos que permitan concluir que tal posibilidad está excluida.
241. Por consiguiente, el procedimiento de intervención previa debería configurarse de tal manera que, en cualquier asunto pendiente ante el TEDH, se remitiese una información completa y sistemática a la Unión para que la institución competente de ésta pudiese apreciar si el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre la cuestión que es objeto del asunto y, en caso contrario, pudiese iniciar ese procedimiento.
242. En segundo lugar, debe señalarse que el procedimiento descrito en el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de acuerdo tiene por objeto permitir que el Tribunal de Justicia examine la compatibilidad de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate con los derechos en cuestión garantizados por el CEDH o por los Protocolos a los que se haya adherido la Unión. El punto 66 del Proyecto de informe explicativo precisa que los términos «examinar la compatibilidad de la disposición» significan, en lo esencial, pronunciarse sobre la validez de una disposición del Derecho derivado o bien sobre la interpretación de una disposición del Derecho primario.
243. Resulta de ello que el acuerdo previsto excluye la posibilidad de dirigirse al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del Derecho derivado mediante el procedimiento de intervención previa.
244. No obstante, ha de señalarse que, del mismo modo que la interpretación previa del Derecho primario es necesaria para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre la conformidad de dicho Derecho con las obligaciones de la Unión derivadas de su adhesión al CEDH, con ese mismo fin el Derecho derivado debería poder ser objeto de tal interpretación.
245. En efecto, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, inclusive del Derecho derivado, exige en principio un pronunciamiento del Tribunal de Justicia cuando dicha disposición admite varias interpretaciones.
246. Pues bien, si no se permitiese al Tribunal de Justicia aportar la interpretación definitiva del Derecho derivado y si el TEDH, al examinar la conformidad de ese Derecho con el CEDH, diese por sí mismo una interpretación determinada de entre todas las posibles, se estaría vulnerando sin lugar a dudas el principio de competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para la interpretación definitiva del Derecho de la Unión.
247. Por consiguiente, la limitación del alcance del procedimiento de intervención previa, en lo que respecta al Derecho derivado, exclusivamente a las cuestiones de validez vulnera las competencias de la Unión y las atribuciones del Tribunal de Justicia por cuanto no le permite proporcionar la interpretación definitiva del Derecho derivado a la luz de los derechos garantizados por el CEDH.
248. Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que el modo de funcionamiento del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia

establecido en el acuerdo previsto no permite preservar las características específicas de la Unión y de su Derecho.

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

249. Resulta del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, que, en lo que respecta a las disposiciones de los Tratados que regulan la PESC, el Tribunal de Justicia únicamente es competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE y la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.
250. A tenor de esta última disposición, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.
251. Pese a la interpretación sistemática de estas disposiciones efectuada por la Comisión en su solicitud de dictamen y rebatida por algunos de los Estados miembros que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, mediante la cual se pretende fundamentalmente definir el alcance del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia en la materia de modo suficientemente amplio para abarcar todas las situaciones que puedan ser objeto de una demanda ante el TEDH, procede señalar que el Tribunal de Justicia aún no ha tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia resultantes, en materia de PESC, de dichas disposiciones.
252. No obstante, con el fin de pronunciarse sobre la presente solicitud de dictamen, basta observar que, en el estado actual del Derecho de la Unión, determinados actos adoptados en el marco de la PESC escapan al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.
253. Tal situación es inherente a la regulación de las competencias del Tribunal de Justicia establecida en los Tratados y, como tal, únicamente puede justificarse desde la perspectiva del Derecho de la Unión.
254. Sin embargo, como consecuencia de la adhesión tal como está contemplada en el acuerdo previsto, el TEDH estaría facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el CEDH de ciertos actos, acciones u omisiones que se producen en el marco de la PESC, y en particular, de aquellos cuya legalidad desde el punto de vista de los derechos fundamentales escapa a la competencia del Tribunal de Justicia.
255. Tal situación equivaldría a encomendar el control jurisdiccional de dichos actos, acciones u omisiones de la Unión, aunque fuese un control restringido al respeto de los derechos garantizados por el CEDH, exclusivamente a un órgano externo a la Unión.

256. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la competencia para efectuar un control jurisdiccional de actos, acciones u omisiones de la Unión, incluso desde el punto de vista de los derechos fundamentales, no puede atribuirse en exclusiva a un órgano jurisdiccional internacional que se encuentre fuera del marco institucional y jurisdiccional de la Unión (véase, en este sentido, el dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartados 78, 80 y 89).
257. Por consiguiente, aunque ello sea consecuencia de la regulación actual de las competencias del Tribunal de Justicia, no deja de ser cierto que el acuerdo previsto no tiene en cuenta las características específicas del Derecho de la Unión en lo que respecta al control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión en materia de PESC.
258. A la luz del conjunto de las consideraciones anteriores, procede declarar que el acuerdo previsto no es compatible con el artículo 6 TUE, apartado 2, ni con el Protocolo nº 8 UE, por cuanto:
- puede afectar a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión, en la medida en que no garantiza la coordinación entre el artículo 53 del CEDH y el artículo 53 de la Carta, no previene el riesgo de que se vulnere el principio de confianza mutua entre los Estados miembros en el Derecho de la Unión y no contempla articulación alguna entre el mecanismo instituido por el Protocolo nº 16 y el procedimiento de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE;
 - puede afectar al artículo 344 TFUE, en la medida en que no excluye la posibilidad de que se planteen ante el TEDH litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión, relativos a la aplicación del CEDH en el ámbito de aplicación material del Derecho de la Unión;
 - no prevé modos de funcionamiento del mecanismo del codemandado y del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia que permitan preservar las características específicas de la Unión y de su Derecho, y
 - no tiene en cuenta las características específicas del Derecho de la Unión en lo que respecta al control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión en materia de PESC, en la medida en que encomienda el control jurisdiccional de algunos de esos actos, acciones u omisiones en exclusiva a un órgano externo a la Unión.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia (Pleno) emite el siguiente dictamen:

El acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no es compatible con el artículo 6 TUE, apartado 2, ni con el Protocolo (nº 8) sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Firmas