



DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES

COMISIONES MIXTAS

Año 2010

IX Legislatura

Núm. 113

PARA LA UNIÓN EUROPEA

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. MIGUEL ARIAS CAÑETE

Sesión núm. 37

celebrada el martes 13 de abril de 2010
en el Palacio del Congreso de los Diputados

Página

ORDEN DEL DÍA:

Minuto de silencio.

Comparecencias:

- Del señor director general del Servicio Jurídico de la Comisión Europea (Romero Requena), para informar sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma. A petición de los grupos parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Entesa Catalana de Progrés, Catalán (Convergència i Unió), Mixto y de Senadores Nacionalistas. (Número de expediente del Congreso 219/000486 y número de expediente del Senado 713/000660.)

2

- **Del señor juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (López Guerra), para informar sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma. A petición de los grupos parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Entesa Catalana de Progrés, Catalán (Convergència i Unió), Mixto y de Senadores Nacionalistas. (Número de expediente del Congreso 219/000487 y número de expediente del Senado 713/000661.)** 2

Se abre la sesión a las once y cinco minutos de la mañana.

MINUTO DE SILENCIO.

El señor **PRESIDENTE**: Señoras y señores diputados y senadores, vamos a comenzar la sesión de esta Comisión mixta, me gustaría que con carácter previo, antes de comenzar nuestros trabajos ordinarios, a la vista del gravísimo accidente que ha afectado a nuestros amigos polacos, guardáramos, en señal de respeto a las víctimas de este accidente, un minuto de silencio. **(Pausa.)**

COMPARECENCIAS:

- **DEL SEÑOR DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA (ROMERO REQUENA), PARA INFORMAR SOBRE «LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO DE ROMA». A PETICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOCIALISTA, POPULAR EN EL CONGRESO, ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, CATALÁN (CONVERGÈNCIA I UNIÓ), MIXTO Y DE SENADORES NACIONALISTAS. (Número de expediente del Congreso 219/000486 y número de expediente del Senado 713/000660.)**
- **DEL SEÑOR JUEZ DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (LÓPEZ GUERRA), PARA INFORMAR SOBRE «LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO DE ROMA». A PETICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOCIALISTA, POPULAR EN EL CONGRESO, ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, CATALÁN (CONVERGÈNCIA I UNIÓ), MIXTO Y DE SENADORES NACIONALISTAS. (Número de expediente del Congreso 219/000487 y número de expediente del Senado 713/000661.)**

El señor **PRESIDENTE**: Las comparecencias que vamos a celebrar el día de hoy tienen por objeto la adhesión por parte de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Como saben SS.SS., el artículo 6.2

del Tratado de la Unión Europea, en su redacción dada por el Tratado de Lisboa, dispone que la Unión se adherirá al citado convenio europeo. Con ello se cierra un largo debate comunitario que tuvo como uno de sus puntos de inflexión más relevantes el dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por el que declaraba la exigencia de una modificación expresa de los tratados comunitarios para que la Unión pudiera adherirse al referido convenio. Con la incorporación del Convenio Europeo de los Derechos Humanos de manera expresa y formal al acervo comunitario, ya que su espíritu estaba claramente integrado formando parte de los principios generales del derecho comunitario, cabe considerar que ha culminado el proceso por el que el citado convenio europeo —parafraseando lo que el profesor Truyol y Serra dijo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos— constituye la expresión de la conciencia jurídica europea. La Presidencia española del Consejo de la Unión ha anunciado su intención de poner en marcha durante este semestre el procedimiento de adhesión. Se han dado ya los primeros pasos sobre los que el primero de los comparecientes de la sesión de hoy quizá nos pueda informar.

Quiero darle expresamente las gracias a los comparecientes por estar con nosotros, en un momento en que esta adhesión plantea problemas jurídicos de indudable calado, como el de la vigencia de diferentes catálogos de derechos fundamentales, junto al convenio europeo, como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6.1 del tratado también da fuerza normativa, y también las recogidas en las constituciones nacionales de los Estados miembros o la coexistencia de actuaciones de distintos órganos jurisdiccionales, colocados todos ellos en la cúspide de sus respectivos ordenamientos, y todos encargados de garantizar los derechos fundamentales, ya que junto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos seguirán ejerciendo sus poderes el Tribunal de Justicia Comunitario y los tribunales constitucionales y supremos de los Estados miembros. Por eso hoy me felicito de que tengamos dos grandes expertos en esta materia, don Luis Romero Requena, director general del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, y don Luis López Guerra, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a quienes doy la bienvenida y agradezco que hayan accedido a comparecer ante esta Comisión. Quiero decirles a las

señoras y señores diputados y senadores que vamos a desarrollar la comparecencia de tal manera que intervendrán los dos comparecientes sucesivamente, y luego abriremos un debate para que las señoras y señores diputados y senadores puedan formular sus preguntas o pedir aclaraciones. El final de nuestros trabajos se deberá plasmar en una proposición no de ley que los distintos grupos parlamentarios, a la vista de lo que hoy hayamos debatido, podrán plasmar y que sea la aportación de los grupos parlamentarios en esta materia a este semestre de Presidencia.

En primer lugar, le doy la palabra a don Luis Romero Requena, que además de director general del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, es un viejo amigo personal del inicio de nuestras andanzas en la Unión Europea en otras capacidades, en aquel momento no menos importantes pero algo distintas. Don Luis, tiene la palabra para que nos ilustre sobre cuál es el punto de vista de la Comisión Europea en este proceso de desarrollo del Tratado de Lisboa y de coexistencia de órganos jurisdiccionales.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA** (Romero Requena): Empezaré diciendo que estoy absolutamente encantado y que es un honor estar aquí, porque en estos días debe hacer treinta y un años que soy funcionario público español y es la primera vez que me invitan a las Cortes españolas. Más vale tarde que nunca, por lo que estoy encantado de estar aquí hoy. En segundo lugar, quería decir que el presidente Arias Cañete ha sido muy moderado en su presentación. Desgraciadamente la prudencia y el deber de reserva del funcionario público no me permite contar todas las batallas que dimos juntos el señor Arias Cañete y yo, con otro eminente representante español en el Parlamento Europeo, don Joan Colom i Naval, actual presidente del Tribunal de Cuentas de Cataluña, en una época en la que cada euro tenía nombre y apellidos, había que pelearse por ellos y nos peleamos y los conseguimos.

El motivo de la comparecencia de hoy es la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales. Empezaré refiriéndome a una frase que mi antiguo jefe y amigo, Pedro Solbes, repetía cada vez que estábamos en un callejón sin salida: Un camello es un caballo negociado en Bruselas. En la época de la Convención europea, en la época en que se trató de dar una constitución a la Unión Europea, había dos posiciones totalmente enfrentadas; una serie de Estados miembros querían que se creara una carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea a la que se le diera categoría de derecho primario, y otros Estados miembros eran contrarios a esa idea y pensaban que ese problema podía solventarse simplemente mediante la adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales. El camello, el acuerdo fue que se hicieron las dos cosas. Por una parte se elevó la

Carta de Derechos del Hombre a la categoría de derecho primario, es decir, a la categoría de tratado y, por otra parte, se decidió que la Unión Europea se adheriría a la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, y en esa situación estamos. El Tratado de Lisboa ha entrado en vigor el primero de diciembre. Como ha dicho el señor Arias Cañete, en 1994 hubo un primer intento. Es importante lo de 1994, porque justo antes de la adhesión de Finlandia, Austria y Suecia, y en aquella época pensábamos todavía que Noruega, se hizo un primer intento de adhesión, pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas entonces, el Tribunal de Luxemburgo, dictaminó que no teníamos base jurídica suficiente para la adhesión a la convención, al convenio. Ahora con el Tratado de Lisboa tenemos no solamente esa posibilidad, sino esa obligación, porque el Tratado de Lisboa dice que hay que adherirse al convenio, y en eso estamos.

La Comisión Europea lanzó las primeras iniciativas en el mismo mes de diciembre, incluso en una época en la que todavía la Comisión estaba en una situación inestable, puesto que la consolidación de la Comisión Barroso II no intervino hasta el mes de febrero, pero ya en el mes de diciembre la Comisión Europea lanzó las primeras iniciativas, hicimos un documento de trabajo que fue transmitido a los Estados miembros, tuvimos una primera reunión bajo Presidencia sueca, que tuvo lugar curiosamente en la representación permanente de España por razones de huelga —pero esas cosas también hay que tenerlas en cuenta—, y el 17 de marzo pasado, es decir, hace escasamente un mes, la Comisión aprobó la recomendación de decisión del Consejo para las directrices de negociación de la adhesión al convenio. Hago esta introducción para señalar que para la Comisión Europea este es un tema de la máxima prioridad política y al que le damos la mayor importancia, porque el tema nos preocupa. Me dicen los expertos que cada vez que un Estado se adhiere al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales se genera una especie de nerviosismo en las instancias judiciales, que de repente ven que surge una jurisdicción superior que puede dictaminar sobre sus propias decisiones. En el caso de la Unión Europea no podemos decir que seamos una excepción, este nerviosismo también existe y lo que hasta hace poco era un consenso político, ahora mismo está generando inquietudes y preguntas a las que voy a referirme un poco más tarde. Para la Unión Europea la adhesión al Convenio de Derechos del Hombre es una cuestión fundamentalmente política. Queremos dar al convenio su plena expresión e importancia en lo que se refiere a los estándares de respeto de los derechos del hombre en Europa.

Como ustedes saben, el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales reúne a cuarenta y siete altas partes contratantes, de las cuales veintisiete son los Estados miembros de la Unión Europea. La negociación a la que tenemos que hacer frente es peculiar y difícil. Es peculiar en el sentido de

que los mismos veintisiete Estados miembros que van a aprobar el mandato de negociación —esperemos que sea todavía bajo Presidencia española; estoy convencido de que puede ser todavía bajo Presidencia española—, serán también miembros de la delegación de negociación del Consejo de Europa. Esto nos plantea ya un problema, que se suscitó en la primera reunión de contacto con los Estados miembros, que es el problema de la disciplina. ¿Cómo vamos a negociar la adhesión al convenio teniendo en cuenta que los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea van a sentarse también en el otro lado de la mesa en la parte del Consejo de Europa? No es evidente cómo vamos a resolver este problema ni es verdad tampoco que esto no nos plantee problemas. Fue una cuestión que se suscitó desde el primer día. Los mensajes que hemos recibido por parte de los Estados miembros —sobre todo, de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros— son tranquilizadores, pero el que les habla hoy, que debería ser el negociador por parte de la Unión Europea, no está totalmente tranquilo por la asimetría de esa negociación y porque de alguna forma vamos a tener que negociar dos veces con los Estados miembros las mismas reglas y las mismas disposiciones de la adhesión.

Los problemas fundamentales a los que vamos a hacer frente son principalmente de orden técnico-jurídico, pero no hay que olvidar los problemas institucionales. Como les he dicho, el 17 de marzo la Comisión Europea aprobó la recomendación de decisión del Consejo para la negociación y ya hemos tenido las primeras reuniones. La Presidencia española es terriblemente activa en esta materia. Como ustedes saben, la Presidencia española por razones institucionales ha visto reducido su espacio a menos de seis meses, ya que la Comisión Europea solo pudo tomar plenos poderes a mediados del mes de febrero. Desde entonces estamos haciendo todos los esfuerzos posibles para poner sobre la mesa los elementos necesarios para desarrollar el Tratado de Lisboa y uno de ellos es precisamente esta recomendación. La Presidencia española está siendo terriblemente activa y se están multiplicando las reuniones de expertos del comité de consejeros jurídicos de las representaciones permanentes para aprobar este mandato de negociación. Ayer mismo se reunió el CATS. La idea es tener la primera discusión a nivel político el 22 y 23 de abril en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Es decir, estamos haciendo todo lo que podemos para que este mandato se apruebe lo más rápidamente posible.

Las cuestiones institucionales son seguramente menos importantes que las cuestiones técnico-jurídicas, pero no hay que perderlas de vista. La primera cuestión que se tiene que plantear es si la Unión Europea va a tener un juez propio, un juez de la Unión Europea, en el Tribunal de Estrasburgo. La segunda cuestión, que me recuerda a mis antiguas funciones pero de la que no quiero saber nada, es la contribución que la Unión Europea va a tener que pagar al Consejo de Europa para el mantenimiento de esta Administración. Y la tercera cuestión, que es

conjunta, es la participación de la Unión Europea en el comité de ministros del convenio que se ocupe del seguimiento de la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo y la participación teórica de algunos miembros del Parlamento Europeo en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa cuando la Asamblea Parlamentaria se dedica a temas relacionados con el convenio y con el tribunal y, fundamentalmente, cuando la Asamblea Parlamentaria vota el nombramiento de jueces en el Tribunal de Justicia de Estrasburgo. Estas son las cuestiones institucionales. No me da la impresión de que vayan a ser cuestiones polémicas en la discusión con los Estados miembros, pero habrá que resolverlas y ya se han puesto de manifiesto las primeras diferencias entre los Estados miembros sobre esta cuestión.

La advertencia que quería hacerles, que seguramente debería haber hecho al principio de mi intervención, es que yo no puedo contarles a ustedes nada. El mandato de negociación que la Comisión Europea ha aprobado es un documento restringido; es un documento de negociación que, naturalmente, no podemos desvelar porque si no, nuestros interlocutores de Estrasburgo, nuestros interlocutores del Consejo de Europa tendrían una ventaja clarísima de negociación. Pero como después de veinticuatro años en Bruselas he llegado a la conclusión de que en cuanto una idea ya no está solamente en la cabeza de uno es pública y que además ha habido una audición en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo hace tres semanas que ha tenido una cierta repercusión mediática, me siento con cierta libertad para, sin hablarles de los documentos restringidos, contarles exactamente de qué estamos hablando. ¿De qué estamos hablando? Estamos hablando de una serie de problemas que pueden plantearse en la Unión Europea si no los remediamos en la negociación con nuestros interlocutores de Estrasburgo. En primer lugar, el primer problema que se ha planteado es el de la ambigüedad en la distribución de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros. A día de hoy la Unión Europea, no siendo miembro del Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, no puede ser atacado ante el Tribunal de Estrasburgo. La manera en que un ciudadano tiene de atacar una decisión supuestamente contraria a los derechos del hombre ante el Tribunal de Estrasburgo si tiene una vinculación con la Unión Europea es a través de los Estados miembros. En el futuro, una vez que la Unión Europea sea miembro del Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, un ciudadano podrá atacarla. El problema que tendremos es que en muchísimos de los casos —por no decir en su totalidad— será muy difícil para un ciudadano decidir si ataca a un Estado miembro, el Estado miembro que haya aplicado la reglamentación o la legislación europea, o si ataca a la Unión Europea que está en la base de una directiva o de un reglamento que supuestamente ha vulnerado sus derechos fundamentales. Por eso ya fue un tema ampliamente debatido en esta audición en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo y la Unión Europea va a

tratar de conseguir en la negociación un mecanismo de codefensa de los intereses europeos ante el Tribunal de Estrasburgo. La expresión en términos del Convenio de los Derechos del Hombre y de Libertades Fundamentales es, *correspondent*, es decir, la Comisión Europea cada vez va a tener la posibilidad de decidir si interviene, no como tercero sino como codefensor, en los posibles recursos que pueda haber ante el Tribunal de Estrasburgo frente a disposiciones o acciones de la Unión Europea.

Haré un paréntesis aquí para decir que, como en la negociación que hubo en la Convención Europea en los años 2001-2003 cuando se negoció el tratado constitucional que finalmente se ha convertido en el Tratado de Lisboa, la división entre los Estados miembros sigue existiendo actualmente. Hay un grupo de Estados miembros que propugna la adhesión al convenio prácticamente sin ninguna excepción y prácticamente sin ninguna disposición específica para la Unión Europea, y hay otro grupo de Estados miembros que defiende una posición mucho más pragmática, tratando de conseguir que en la negociación de la adhesión de la Unión Europea al convenio se negocien toda una serie de excepciones —algunas parecen absolutamente descabelladas, pero otras parecen mucho más razonables— para que se tenga en cuenta la especificidad de la Unión Europea en el Convenio de los Derechos del Hombre. Esta especificidad ha sido ya reconocida por el convenio porque, como sabrán ustedes, hasta hoy mismo solamente pueden adherirse al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, Estados, pero a partir del 1 de junio del año 2010, es decir, en un par de meses, entrará en vigor el protocolo número 14 del convenio, que prevé la posibilidad de la adhesión de organizaciones internacionales y fundamentalmente la adhesión al convenio de la Unión Europea. Hago este paréntesis para que entiendan ustedes mis mensajes en relación con los diferentes problemas a los que estamos tratando de hacer frente. Por ejemplo, en esta cuestión del codefensor para un grupo de Estados miembros es evidente que la Unión Europea tiene que tratar de conseguir este estatuto de codefensor, la posibilidad de codefender cada vez que se ataca una decisión de la Unión Europea ante el Tribunal de Estrasburgo para poder hacer valer nuestros puntos de vista, y para conjuntamente con los Estados miembros, que sean objeto del recurso ante el Tribunal de Estrasburgo, hacer valer nuestros puntos de vista. Otros Estados miembros consideran que esto no es absolutamente necesario, consideran que sería mucho más normal seguir el mecanismo normal del recurso ante el Tribunal de Estrasburgo y hacerse cargo de las consecuencias. Un ejemplo: si un Estado miembro es atacado ante el Tribunal de Estrasburgo porque un ciudadano o un grupo de ciudadanos consideran que se han violado sus derechos del hombre al trasponer en el derecho nacional una directiva comunitaria, podría verse condenado. —Es un caso hipotético pero podría verse condenado—. En ese caso, el Estado miembro en cuestión se encontraría ante una situación jurídicamente imposible,

porque por una parte tendría que tratar de aplicar la sentencia del Tribunal de Estrasburgo, pero al mismo tiempo no tendría el poder de modificar la directiva, de modificar el reglamento, cuya trasposición, en el caso del reglamento o en el de la directiva, le ha ocasionado esa sentencia desfavorable en el Tribunal de Estrasburgo. Mediante el mecanismo del codefensor en Estrasburgo la Unión Europea se garantizaría la posibilidad no solamente de defenderse sino que también, en el caso de ser condenados por el Tribunal de Estrasburgo, tendría que hacerse cargo de la reacción normal ante la sentencia negativa del Tribunal de Estrasburgo y modificar la directiva, modificar el reglamento, para conformarse con las exigencias del Tribunal de Estrasburgo. Este es un asunto que, desde mi punto de vista, va a ser central en las negociaciones. Creo que la actual división entre los Estados miembros no debería ser duradera y finalmente el sentido común debería prevalecer y tratar de llegar a un acuerdo sobre esta propuesta de la Comisión Europea.

Otra dificultad con la que nos encontramos en estos días de comienzo de negociación es la voluntad o intención de ciertos Estados miembros de impermeabilizar —me parece que debe ser esa la expresión correcta— el derecho primario, es decir, los tratados, frente al control del Tribunal de Estrasburgo. He de reconocer que en el poco tiempo que llevo como director general del Servicio Jurídico de la Comisión Europea este ha sido uno de los temas que me ha sorprendido más, porque desde el punto de vista jurídico el derecho primario —saben que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo no tiene competencia para juzgar el derecho primario— forma parte ya del ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Y al formar parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros es ya susceptible de control por parte del Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo, Estados miembros están tratando de empujar, de presionar para que saquemos el derecho primario del ámbito de competencias del Tribunal de Estrasburgo durante la negociación, cosa que es fuertemente contestada y rechazada por otros Estados miembros. Hay que señalar que ya existe jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, en el que se ha criticado y se ha obligado a reformar el derecho primario: la sentencia *Matthews* obligó al Reino Unido a modificar su derecho electoral para reconocer a la población de Gibraltar el derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Con lo cual, este es otro problema al que estamos haciendo frente en esta negociación, pero tengo la impresión personal de que se trata más de una táctica de negociación que de un verdadero objetivo por parte de los Estados miembros.

Una cuestión que fue ampliamente suscitada y que está dando lugar a muchísimo debate en los círculos más cerrados de Bruselas, sea la Comisión que sea del Parlamento Europeo, fue la dificultad puesta de manifiesto en público por uno de los jueces del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, que es la posibilidad de que la interpretación de disposiciones tanto del derecho primario como

del derecho secundario, pueda llegar al Tribunal de Estrasburgo sin haber pasado por el Tribunal de Luxemburgo. En realidad este es un verdadero problema de técnica jurídica al que tenemos que hacer frente, al que tenemos que buscar una solución, primero, entre las instancias de negociación de la Unión Europea y más tarde cuando abramos la negociación con el Consejo de Europa; porque existe una posibilidad, si un juez de una jurisdicción suprema de un Estado miembro no hace la llamada cuestión prejudicial, si no somete al Tribunal de Luxemburgo el dictamen de la aplicación de una disposición de derecho comunitario, de que nos encontremos con que un recurso pueda llegar al Tribunal de Estrasburgo sin que el Tribunal de Luxemburgo, el tribunal de la Unión Europea, haya podido pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición de derecho comunitario con los derechos del hombre. Este es de nuevo uno de los temas que sin duda va a formar parte de nuestra posición de negociación respecto del Consejo de Europa y va a plantear sin duda alguna dificultad o algún inconveniente de cara a la negociación.

No creo que haya muchos más problemas de fondo en la negociación con el Consejo de Europa. La Unión Europea tiene ya unos estándares muy elevados de respeto de los derechos del hombre y las libertades fundamentales. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo y el Tribunal de Justicia de Estrasburgo trabajan de manera conjunta y permanente siguiendo sus jurisprudencias, siguiendo sus puntos de vista para estar seguros de que no hay grandes divergencias entre las dos jurisdicciones, al menos es lo que me han dicho personalmente los dos presidentes de los dos tribunales, y no tengo razón para no creerles, y desde ese punto de vista no creo que vaya a haber mayores problemas en la negociación. Mi previsión personal es que las directrices de negociación serán aprobadas bajo Presidencia española antes de finales del mes de junio. La negociación con el Consejo de Europa debería comenzar en el segundo semestre de este año 2010, sin perjuicio de que pueda ya organizarse alguna reunión formal o solemne para marcar el inicio, pero está claro que las negociaciones de fondo deberían comenzar en la segunda parte del año 2010.

Antes de terminar esta primera intervención —porque supongo que la parte interesante estará en las preguntas que ustedes quieran hacerme y en las respuestas que yo pueda darles—, quería llamar su atención sobre el hecho de que estamos frente a una negociación que desde el punto de vista institucional está totalmente enmarcada. La Comisión ya ha hecho su parte, ha presentado sus directrices para la negociación. Las directrices de negociación tienen que ser aprobadas por unanimidad por el Consejo y tienen que ser acordadas con el Consejo de Europa. Una vez que el Consejo de Europa y la Unión Europea hayan alcanzado un acuerdo, ese acuerdo tiene que ser aprobado por unanimidad por el Consejo de Ministros, aprobado por el Parlamento Europeo y ratificado por los veintisiete Estados miembros, lo cual es un proceso, desde el punto de vista institucional, terrible-

mente largo, difícil y duro, pero si se consigue un acuerdo razonable, no debería plantear mayores problemas.

Por último, tanto el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea como el protocolo número 8, que desarrolla los elementos prácticos de la negociación de la Unión Europea para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, establecen unas disposiciones terriblemente estrictas y que no son neutras desde el punto de vista jurídico. Son neutras en cuanto a su apariencia, pero son difíciles en cuanto a su aplicación práctica. La primera disposición, la adhesión de la Unión Europea a dicho convenio no puede alterar la distribución de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea. Es decir, que una sentencia del Tribunal de Estrasburgo no puede aumentar el ámbito de competencias de la Unión Europea. Se pueden ustedes figurar de qué lado de los dos bandos —si se puede decir así— de Estados miembros viene esta disposición. Es el miedo escénico si se puede decir así— que existe en la Unión Europea frente a los avances que han hecho las competencias de la Unión Europea vía la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. En este caso la prevención es ante la posible jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. La segunda obligación que nos impone el tratado es que la adhesión de la Unión Europea al convenio no puede alterar la distribución de competencias entre las instituciones europeas. De nuevo estamos ante el miedo tradicional a que las instituciones europeas ganen poder con respecto a las instituciones de carácter más intergubernamental. La tercera y última obligación de carácter institucional es que la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre no puede alterar el artículo 344 del tratado, que es el que atribuye al Tribunal de Justicia de Luxemburgo el monopolio de interpretación del derecho comunitario. Para mí este es el problema fundamental, la disposición del tratado de la que derivan algunas de las dificultades y elementos que tenemos que negociar con el Consejo de Europa. Esta sí que es la base de nuestro trabajo cotidiano, la base también de la constitución europea y la base de nuestro sistema jurídico europeo.

Para terminar, querría simplemente referirme a un problema que es banal, pero que no por ser banal deja de ser importante en estos días de dificultades europeas y en unos días en los que aparece claramente que, sin voluntad política, todo nuestro montaje jurídico europeo se convierte en algo tremendamente frágil. No hay que olvidar que estamos en un sistema en el que el día que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales tiene una diferencia fundamental respecto de las otras cuarenta y siete altas partes contratantes del convenio y es que la Unión Europea no tiene la soberanía que tienen los Estados miembros. La Unión Europea solo tiene las competencias que tiene atribuidas directa y explícitamente por el tratado. Todas las demás competencias que no sean atribuidas a la Unión Europea por el tratado forman parte de la soberanía y de las competencias de

los Estados miembros, y en eso radica la tremenda dificultad de esta negociación. Tenemos que conseguir la adhesión de ese ente especial que es la Unión Europea a un convenio en el que hay ya cuarenta y siete Estados soberanos, veintisiete de los cuales son miembros de la Unión Europea, y tenemos que conseguir unas disposiciones en ese convenio que nos permitan ser efectivos desde el punto de vista práctico porque —y termino con esto— el objetivo fundamental de esta negociación es garantizar a los ciudadanos de la Unión Europea unos estándares internacionalmente reconocidos en materia de respeto de derechos del hombre. Es mucho más fácil de decir que de hacer. Como director general del servicio y jefe de fila en la Comisión Europea para esta negociación pienso emplearme al 120 por ciento para conseguir alcanzar esos estándares y que esta negociación sea un éxito. Reconozco que estoy un poco asustado porque lo que hace unos meses se me presentaba como algo sin ningún tipo de problema, a medida que nos acercamos al momento de la verdad, las dificultades y las preguntas son cada vez más numerosas, pero pueden ustedes estar seguros de que desde el punto de vista de la Comisión Europea vamos a hacer todo lo posible para que el resultado de esta negociación sea que los ciudadanos de la Unión Europea tengan unos estándares de protección de los derechos del hombre a la altura de sus expectativas.

Termino aquí y estoy seguro de que sus preguntas serán mucho más interesantes que las banalidades que yo he dicho, porque no les podía decir nada, y seguramente me sentiré mucho más libre al responder a sus preguntas, porque eso demostrará que la transparencia de las instituciones europeas es mucho más importante que lo que aparece en los textos.

El señor **PRESIDENTE:** Muchísimas gracias, don Luis Romero. He podido comprobar que se ha convertido en una persona mucho más prudente que la que hacía aquellos ejercicios de ambición presupuestaria de que hacíamos gala otrora. Sin más dilación le pido que suba al estrado a don Luis López Guerra, que es persona de una trayectoria jurídica espectacular. Su experiencia abarca los órganos judiciales y constitucionales más importantes. Ha sido magistrado y vicepresidente del Tribunal Constitucional, vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial y también ha tenido experiencia en la Administración pública como secretario de Estado de Justicia, por tanto conoce las dos caras de la moneda, y en esta su nueva condición de juez español del Tribunal Europeo de Derechos Humanos nos puede dar la perspectiva de este procedimiento de adhesión desde la óptica del tribunal, que tiene también enorme interés para nosotros.

El señor **JUEZ DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS** (López Guerra): En primer lugar permítame manifestarle mi satisfacción por la atención mostrada por esta Comisión, no solo por el carácter muy especial de la misma —desde luego es una expe-

riencia intelectual participar en ella— sino también y para no ser menos que mi colega don Luis Romero por la presencia de antiguos colegas míos académicos —quizá desde antes de que se conocieran ustedes— que tuvieron la amabilidad de apoyarme en los inicios de mi carrera. Hoy es una satisfacción encontrarlos aquí como también los encuentro en la sede del Consejo de Europa en Estrasburgo en las reuniones de la Asamblea Parlamentaria.

Quisiera comenzar señalando que a diferencia de don Luis Romero no puedo hablar como parte en las negociaciones referentes a la adhesión, puesto que formalmente estas negociaciones se llevarían a cabo, desde la perspectiva administrativa, entre las instituciones de la Unión Europea, por una parte, con el impulso de la Comisión Europea, y por otra, por las instituciones administrativas del Consejo de Europa, es decir básicamente la Secretaría General del Consejo, de forma que el Tribunal de Derechos Humanos no es parte negociadora y lo que yo puedo hacer entonces es exponer todavía más problemas y cuestiones que hayan de resolverse en esta negociación, porque el artículo 6.2 del Tratado de la Unión prevé la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo cual supone en el aspecto material la sujeción de la Unión a los derechos reconocidos del convenio, pero supone también —esta es la parte que quisiera subrayar— que la Unión como tal y sus órganos se someten a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Aquí es donde yo encuentro que puedo tener algún tipo de intervención.

Desde luego, el artículo 6.2 no prevé una adhesión inmediata o automática. Se hará en virtud de un acuerdo específico que deberá negociarse. Este acuerdo deberá llevarse a cabo por un procedimiento que está delimitado en el artículo 218 del Tratado de funcionamiento de la Unión, procedimiento complejo y que supone entre otras cosas unanimidad en el Consejo, aprobación en el Parlamento y aprobación luego por todos los Estados miembros, es decir, va a ser un procedimiento complicado. No solo eso, sino que ya el protocolo octavo al Tratado de la Unión no se refiere a características de forma, como se hace con el acuerdo, sino a características de fondo, es decir, a qué elementos y condiciones deben respetarse en este acuerdo concreto. Hasta que se apruebe este acuerdo se mantiene la situación que existía hasta el momento, pero me atrevería a decir que se mantiene agravada con los problemas que se plantean a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa —ya me referiré a esto—. Mientras tanto, nos encontramos en una situación provisional que no deja de plantear algunas dificultades.

¿Cómo las vemos desde la perspectiva jurisdiccional? Los Estados miembros de la Unión Europea están sujetos al derecho de la Unión y este derecho de la Unión es un derecho de aplicación directa —eso ha dicho claramente el Tribunal de Luxemburgo—, un derecho que ostenta la característica de primacía, pero al mismo tiempo los veintisiete Estados han firmado el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por tanto están sujetos a las obligaciones que se derivan del convenio, es decir, que nos

encontramos ante una dualidad de situaciones, una dualidad de jurisdicciones. Una vulneración por parte de cualquiera de los Estados miembros de los derechos reconocidos en el convenio puede dar lugar a una demanda ante el Tribunal de Estrasburgo, y en muchos casos el derecho de la Unión está construido de tal forma que su aplicación le corresponde a los Estados, con lo cual los Estados, al aplicar el derecho de la Unión, pueden vulnerar los derechos reconocidos en el convenio. Entonces, si esto da lugar a una demanda, el Tribunal de Estrasburgo tendrá que conocer de esta violación y el resultado será que de hecho el Tribunal de Estrasburgo va a conocer o a evaluar el derecho de la Unión Europea, cuando la Unión Europea como tal no está sujeta al convenio, puesto que todavía no se ha aprobado este acuerdo. El problema que se nos plantea aquí es que de hecho el Tribunal de Estrasburgo puede convertirse en un tribunal que examine el derecho de la Unión Europea. Esta no es una situación muy deseable, puesto que coloca a los Estados miembros en una doble dependencia: por una parte, dependen del derecho de la Unión y, por otra, tienen que depender de las obligaciones del convenio. El Tribunal Europeo, cuando le llegan casos de este tipo, se encuentra con el problema de hasta dónde puede entrar a conocer las demandas que se plantean frente al derecho de la Unión, habida cuenta de que la Unión no es parte firmante del convenio. Lo que está claro es que hay elementos evidentes desde el principio. Se nos ha planteado en ocasiones hace mucho tiempo ya si era posible presentar demandas directamente contra los órganos de la Unión, contra la Comisión, el Consejo, etcétera. El tribunal desde los años setenta ya vino a decir que ahí no tenía competencia *ratione personae*. Es decir, la Unión no es miembro del convenio, por tanto no se puede presentar una demanda directamente contra un órgano de la Unión. Pero ese no es el problema. El problema es que, como dije antes, la gran mayoría de las aplicaciones del derecho de la Unión las hacen las administraciones o los órganos judiciales de los Estados miembros y contra ellos es contra quienes se dirigen las demandas.

A la vista de esto el Tribunal ha aplicado dos principios generales. Uno, importante, es que los países que han firmado el convenio europeo son libres de adherirse a las organizaciones inter o supranacionales que consideren oportuno y adquirir las obligaciones que estimen convenientes, pero eso no les exime del cumplimiento de las obligaciones del convenio. Es decir, el hecho de estar sometidos al derecho de la Unión no puede ser aducido por un estado ante el Tribunal de Estrasburgo en el sentido de decir que eso supone que no está obligado al respeto de los derechos en el convenio. En principio, la derivada de la firma del convenio es una obligación que no admite ningún tipo de excusa. Al mismo tiempo, el tribunal tiene que reconocer un dato, que es la existencia de un ordenamiento europeo que reconoce explícitamente los derechos fundamentales y que se refiere explícitamente al convenio europeo, un ordena-

miento en el que existen además unas garantías y unos órganos jurisdiccionales —en último término el Tribunal de Justicia— que están ahí precisamente para garantizar el respeto al ordenamiento europeo y el respeto a los derechos humanos, de forma que el Tribunal de Estrasburgo se encuentra con que tiene que partir de estos dos principios, que a veces no son fácilmente compatibles.

El Tribunal de Derechos Humanos ha tenido que enfrentarse con una serie de demandas que afectan a la aplicación del derecho de la Unión. Aquí hay que tener en cuenta que hay diversos tipos que presentan una cierta complejidad —Luis Romero hizo referencia a alguno de ellos—. A mí me parece que es útil diferenciar dos tipos de situaciones. En algunos casos, los Estados miembros tienen que aplicar efectivamente el derecho de la Unión, pero tienen que hacerlo con un margen de actuación de cierta amplitud, es decir, las directivas de la Unión persiguen un efecto determinado, pero debe ser cada Estado quien decida qué medios va a emplear. En otros casos, al contrario, los Estados miembros se encuentran sujetos sin ningún tipo de ambigüedad a mandatos muy específicos del derecho europeo y tienen que aplicarlos sin ningún tipo de matización. Estos dos tipos de situaciones han dado lugar a dos líneas jurisprudenciales distintas. Cuando el Tribunal de Estrasburgo considera que un estado tiene un cierto margen de discreción para aplicar el derecho europeo no se plantean muchos problemas en cuanto al examen de este último. El tribunal no juzga el mandato europeo, sino en qué forma lo ha aplicado el Estado en cuestión y si al aplicarlo ha violado o no derechos reconocidos en el convenio. En este caso no se está juzgando realmente el derecho europeo. El caso inicial, el que se señala como *leading case* o caso básico, es el caso *Cantoni*, contra Francia, en el año 1996, que se refería a cuestiones derivadas de la aplicación por el Estado francés de la definición de medicamento en una norma europea. De la aplicación que hacía el Estado francés se deducían una serie de actuaciones que llegaron hasta el Tribunal de Estrasburgo y el tribunal dijo: Aquí realmente no estamos examinando la definición de medicamento que hace la Unión Europea; estamos examinando la forma en que el Estado francés la ha aplicado. En esta línea, cuando se trata de normas que dejan un margen de apreciación al Estado, se plantean menos problemas jurisdiccionales.

La cuestión cobra tintes de gravedad cuando un estado, miembro de la Unión, se encuentra ante una demanda que se presenta ante el Tribunal de Estrasburgo por la aplicación directa, inmediata y clara de un mandato de la Unión que no deja dudas con respecto a su contenido. El Estado recibe un mandato por parte de un órgano de la Unión, lo aplica y, al aplicarlo, el afectado va al Tribunal de Estrasburgo y dice: Me han vulnerado derechos fundamentales reconocidos en el convenio. En este caso, no se puede separar el análisis de la violación en el caso concreto del análisis del derecho emanado de un órgano de la Unión. De ahí que a veces el problema sea más grave todavía porque ese mandato derivado de una norma

de la Unión puede que haya sido sometido a la revisión del Tribunal de Justicia de Luxemburgo; que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo haya examinado ese mandato, haya dicho que está de acuerdo con el ordenamiento de la Unión y que además no viola derechos fundamentales, y después de este pronunciamiento, el sujeto afectado llega al Tribunal de Estrasburgo y plantea que en su opinión hay una vulneración de derechos. Entonces el Tribunal de Estrasburgo se encuentra con el problema de que tiene que resolver en esta cuestión.

¿Qué ha hecho el tribunal? Hay varias posibilidades de llegar al tribunal en este sentido pero el *leading case*, aquí sería un caso muy conocido, el caso Bosphorus contra Irlanda el año 2005, que ha establecido una jurisprudencia que es la que se ha seguido hasta este momento. En el caso Bosphorus el tribunal se encontró con un problema. Había un reglamento de una decisión del Consejo Europeo que ordenaba la inmovilización o el embargo de un avión que pertenecía a una compañía turca. El Gobierno de Irlanda procedió a la inmovilización de este avión. **(El señor vicepresidente, Soravilla Fernández, ocupa la Presidencia.)** Los tribunales irlandeses plantearon una cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo. El Tribunal de Luxemburgo consideró que no había ninguna vulneración de derechos fundamentales en esta inmovilización y entonces la compañía afectada demandó al Gobierno de Irlanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El tribunal se encontró con que tenía que examinar el mandato directo de un órgano de la Unión. La decisión del caso Bosphorus es interesante, da lugar a una línea jurisprudencial seguida hasta el momento y aplica los dos principios a los que me referí al iniciar mi intervención. Por una parte, el Gobierno de Irlanda ciertamente está vinculado por los mandatos del convenio, tiene que respetar los derechos reconocidos en el convenio, sea o no sea miembro de la Unión Europea, pero al mismo tiempo el tribunal reconoció que existe un ordenamiento europeo, que ese ordenamiento europeo supone el reconocimiento de los derechos que están establecidos en el convenio y que existen además unas garantías judiciales para asegurar el cumplimiento de estos derechos. Como consecuencia, en su decisión vino a decir: en tanto exista un ordenamiento europeo que reconozca estos derechos, que presta estas garantías; en tanto este tribunal —el Tribunal de Luxemburgo— no se encuentre con un manifiesto incumplimiento de estas garantías y estos derechos y en tanto no existan unas pruebas manifiestas de vulneración, este tribunal no va a admitir ni va a entrar en el conocimiento de los casos que se planteen contra los órganos de la Unión Europea en la aplicación de su derecho. Por tanto, el tribunal venía a establecer lo que se ha llamado una presunción de convencionalidad, dado el supuesto de que las actuaciones de aplicación directa e inmediata del derecho europeo se presume que no vulneran los mandatos del convenio en tanto no haya apariencias evidentes de vulneración, es decir, no es una presunción *iuris et de iure*, es una presunción *iuris tantum*, aunque es una presunción muy fuerte. Debo decir que precisamente la intensidad de

esta presunción dio lugar a algunos votos particulares en la sentencia Bosphorus de algunos jueces que consideraban que la protección que se daba al derecho de la Unión era excesiva.

Este caso Bosphorus se ha mantenido hasta ahora aplicándose a diversas vías procesales, porque por ejemplo otra fórmula de impugnar decisiones de derecho de la Unión, adoptados por órganos de la Unión, por la Comisión o por el Consejo, ha sido la de plantear la demanda no contra el órgano como tal sino contra todos y cada uno de los miembros de la Unión en cuanto que son en último término copartícipes en ella y por tanto de alguna forma se encuentra representados en estos órganos. El caso Senator Lines fue una multa impuesta por la Comisión y en último término el caso llegó ante el Tribunal Europeo en forma de demanda contra todos los miembros de la Unión Europea. Podía señalarse que incluso ha habido otro tipo de demandas. En fin, los abogados y expertos en derecho siempre encuentran vías procesales para enfrentarse con casos en que consideran que ha habido violación de derechos.

Les pongo otros ejemplos que se han referido al mismo procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión. Como ustedes saben, en este procedimiento el abogado general de la Unión interviene en las deliberaciones del tribunal y nos han llegado casos en que una de las partes se nos queja de cómo es posible que exista esta desigualdad de posición. Mientras que por la parte demandada —la Unión— el abogado general de la Unión interviene en las deliberaciones del Tribunal de Justicia, la parte demandante no puede intervenir. Se nos ha planteado hasta qué punto esto puede suponer una vulneración del artículo 6 del convenio en cuanto a la igualdad de las partes procesales. Estoy señalando vías distintas por las que se puede llegar ante el Tribunal de Derechos Humanos y a las que el tribunal ha respondido hasta el momento con esta decisión Bosphorus.

Esto ha supuesto que hasta el momento se hayan evitado situaciones de conflicto abierto mediante lo que se ha llamado el diálogo entre tribunales. Por una parte, el Tribunal de Estrasburgo reconoce la existencia de un ordenamiento, de unas técnicas y de unas garantías en el sistema europeo de respeto de derechos humanos; por otra, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se refiere implícita y explícitamente a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo como guía y como línea directiva en sus decisiones, con lo cual este diálogo entre tribunales ha evitado conflictos, pero se trata de una situación provisional que se agrava a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa. Es una situación provisional porque ya dije que en el caso Bosphorus se establece una presunción *iuris tantum*. No cabe excluir que en algún momento el Tribunal Europeo considere que existen indicios manifiestos de vulneración de derechos y entre a enjuiciar una decisión derivada quizá directamente de uno de los órganos directivos de la Unión, que no es miembro del convenio, y eso plantea un cierto problema.

No solo es este carácter provisional. La aprobación del Tratado de Lisboa supone también que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene fuerza vinculante, con lo cual hasta ahora el Tribunal de Justicia, como la carta no tenía derecho vinculante —era lo que se llama una especie de *soft law*—, no tenía por qué aplicarla o interpretar derechos fundamentales reconocidos en la carta. Se entendía que tenía un valor orientador, pero a partir de ahora sí que tiene esa fuerza vinculante, es decir, a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa el Tribunal de Justicia es competente en la aplicación de los derechos fundamentales reconocidos en la carta, que desde luego incluyen todos los derechos reconocidos en el convenio, es decir, que el Tribunal de Justicia va a entrar a conocer posiblemente en bastantes más casos que coinciden con la jurisdicción del Tribunal de Estrasburgo y aquí se plantea el problema de que puede existir una cierta divergencia o problemas de diferencia de interpretación de los mismos derechos en los mismos casos por distintas entidades jurisdiccionales. Y todavía más, me atrevería a decir que este tema es más complejo porque hasta el Tratado de Lisboa existía una parte de los acuerdos o de los tratados que no estaba incluida: por el sistema de pilares —el pilar comunitario, el pilar de seguridad, etcétera— había materias que no entraban bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Esto ha desaparecido ahora y potencialmente la jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo se ha extendido también muy notablemente, de forma que a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa existen mayores posibilidades de que se produzcan líneas divergentes y conflictos a pesar del diálogo entre tribunales. Las situaciones objetivas son las que son. Yo me atrevería a decir —hace poco se refería Luis Romero a la comparecencia de la magistrada Tulkens, de Bélgica, ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo— que hay un cierto carácter de urgencia. No se trata tampoco de que sea de un día para otro —estas cosas llevan tiempo—, pero cuanto más se tarde más se corre el peligro de una divergencia en cuanto a la interpretación o de que el Tribunal de Estrasburgo se vea obligado a entrar a revisar decisiones de derecho europeo que incluso pueden haber sido examinadas también por el Tribunal de Luxemburgo, una situación no deseable.

Esta sería la situación en este momento por la cual existe no preocupación pero sí bastante atención por parte del Tribunal de Estrasburgo, porque lo ideal desde luego sería que la Unión Europea se adhiriera cuanto antes, por un motivo. No se van a evitar los casos en los que el Tribunal de Estrasburgo tenga que examinar actuaciones de la Unión, incluso al adherirse la Unión ya lo hará con pleno derecho y con plenas competencias, pero con una diferencia con respecto al sistema actual. En estos momentos, si se plantean cuestiones de derecho que afectan a la Unión, se tiene que hacer a través de alguno de los Estados miembros y el Estado miembro comparece como demandado. Pero la Unión, en primer lugar, no tiene un juez propio dentro del tribunal que pueda informar a

la sala encargada de las particularidades del derecho aplicable. Cuando se plantea un caso contra Italia, contra Alemania o contra España el convenio requiere que haya un juez nacional dentro de la composición de la sala. Esto no ocurre en estos momentos como parte de la Unión Europea. Como no es firmante del convenio, si se plantean casos que afectan a la Unión Europea, esta no tiene un juez presente. No solo eso, sino que la Unión Europea tampoco puede actuar como demandada. Puede actuar como tercera parte interviniente en una posición procesal bastante débil, pero en último término los ataques se dirigen al Estado demandado. La adhesión de la Unión facilitaría notablemente su posición procesal y la consideración de las peculiaridades del derecho de la Unión.

En cuanto a problemas concretos, me podría referir a los que ha señalado Luis Romero, en primer lugar, cómo mantener la subsidiariedad, es decir cómo hacer que cuando el Tribunal de Estrasburgo actúe se hayan pronunciado previamente las instancias jurisdiccionales de la Unión. En este momento eso no está garantizado, puesto que es posible que un caso pase directamente, por decirlo así, de los tribunales nacionales al Tribunal de Estrasburgo aun cuando afecte al derecho de la Unión, porque si los tribunales nacionales consideran oportuno plantear la cuestión prejudicial, el Tribunal de Luxemburgo conocerá del caso, pero si los tribunales nacionales no plantean la cuestión prejudicial, es posible que un juez de cualquier nivel en un estado aplique el derecho de la Unión y entonces frente a ese derecho de la Unión, se plantee una demanda ante el Tribunal de Estrasburgo sin que el Tribunal de Luxemburgo haya tenido ninguna oportunidad de intervenir y vea, por decirlo así, como en un partido de tenis, pasar la pelota de un lado a otro. Este es un problema complejo que creo que va a exigir reformas e incluso me atrevería a decir que una ampliación de la jurisdicción del Tribunal de Luxemburgo, pero eso se verá en las negociaciones.

Para terminar quería referirme a un tema que tiene cierta importancia. Los derechos humanos están reconocidos en el convenio, pero no solo allí, porque después del convenio se han aprobado catorce protocolos más y algunos de ellos reconocen derechos muy importantes, como el derecho de propiedad, el derecho de los padres a elegir la educación de los hijos o el derecho a la segunda instancia. ¿La Unión Europea se va a adherir al convenio o se va a adherir también a los protocolos? Con la peculiaridad de que no todos los países se han adherido a los mismos protocolos, unos países se han adherido a unos y otros a otros. Ahí sería conveniente que se precisara exactamente qué derechos se compromete a respetar la Unión y cómo afecta esto a la posible situación de los Estados miembros con respecto a los protocolos en cuestión. Es algo técnico, pero ya digo que tiene importancia material, puesto que los derechos reconocidos en los protocolos son de una importancia material considerable. Debo expresar mi satisfacción porque no estoy en las negociaciones referentes a la adhesión, con lo cual estas dificultades tendrán que resolverlas autoridades

superiores y más competentes, pero sí puedo decir que en el Tribunal Europeo seguimos con considerable atención e interés las futuras negociaciones. Me hubiera gustado tener una mayor información sobre los propósitos de la Comisión, pero en cualquier caso debo decir que agradezco mucho la intervención anterior a la mía, de Luis Romero, que ha sido muy clarificadora.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Soravilla Fernández): Muchas gracias a los dos comparecientes, al señor Romero Requena y al señor López Guerra, que han hecho unas presentaciones fantásticas, abriendo una serie de interrogantes que yo creo que ahora tendrán que ir cubriendo en la medida de lo posible ante las preguntas de los miembros de la Comisión. No reconozco a nadie del Grupo Mixto, tampoco de Izquierda Republicana, Grupo Vasco tampoco. Por Entesa Catalana de Progrés tiene la palabra el señor Sabaté. **(El señor presidente ocupa la Presidencia.)**

El señor **SABATÉ BORRÀS**: Quiero empezar mi intervención, que va a ser breve, agradeciendo a don Luis Romero y a don Luis López su comparecencia ante esta Comisión en nombre de nuestro grupo, l'Entesa Catalana de Progrés en el Senado. La adhesión de la Unión Europea, en virtud de lo que establece el Tratado de Lisboa, al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es un avance en la garantía —y hacía referencia a ello don Luis Romero— para los ciudadanos de la Unión Europea de una serie de derechos internacionalmente reconocidos en materia de derechos humanos. La voluntad política de los países miembros de la Unión Europea está expresada en el tratado, por tanto, ahí no hay ninguna duda, y lo que existe en este momento es una cuestión de técnica del derecho, de establecer la concreción de cómo se produce esa adhesión al convenio y cómo se evita este conflicto de jurisdicción, que es alrededor de lo que han girado sus intervenciones, y el problema que hay planteado entre el Tribunal superior de la Unión Europea, el Tribunal de Luxemburgo, y el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo. Es un tema sobre el que yo —que no soy profesional del derecho— difícilmente puedo pronunciar ni intervenir. Seguramente algunos de mis colegas que van a intervenir ahora —que sí lo son— van a poder profundizar en mayor medida. En cualquier caso, quería plantear, visto desde la perspectiva de un lego en materia de derecho, qué diferencia puede haber en la relación ordinaria entre los tribunales superiores de los Estados de la Unión y el Tribunal de Estrasburgo y, en el caso de la Unión Europea, entre el Tribunal superior de Luxemburgo y el Tribunal de Estrasburgo. ¿La Unión Europea no actuaría en este caso como un estado más en estos conflictos de jurisdicción que puedan surgir? Sin duda, el tema es de muchísima mayor complejidad, como ustedes han expuesto, sobre el que mi formación no me permite profundizar más. Menciono esta situación porque a veces en temas que son realmente complejos, a partir de la analogía en esta relación de

tribunales, se puede también establecer una vía de solución al conflicto que se puede plantear. De nuevo les agradezco su intervención, la información que nos han dado, su comparecencia y su atención.

El señor **PRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió tiene la palabra don Jordi Xuclà.

El señor **XUCLÀ I COSTA**: En primer lugar, en nombre del Grupo Parlamentario Catalán también quiero agradecer a don Luis Romero Requena y a don Luis López Guerra sus intervenciones, así como los elementos que han ilustrado a esta Comisión mixta sobre este asunto, para decir a renglón seguido que es casi un atrevimiento intervenir para entrar a discutir más allá de la información que hemos recogido y que nos permitirá posteriormente elaborar un documento, seguramente en forma de proposición no de ley. Este es un asunto sobre el cual, evidentemente, todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara expresamos nuestro apoyo y nuestro deseo de avanzar, pero que es de una complejidad extraordinaria en la negociación. El engarce, la relación entre la Unión Europea y lo que a mí me gusta definir como la Europa grande, la Europa del Consejo de Europa y como miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, pone de relieve una vez más lo que la semana pasada Pedro Solbes, que ha sido citado esta mañana, definía en una reunión europeísta como este singular animal político que hemos construido dentro de las organizaciones internacionales. Creo que es un reto de un nuevo eslabón de incorporación, de engarce entre la Europa de los Veintisiete y la Europa grande de los cuarenta y siete, y más después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y por tanto también de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de sus efectos jurídicos.

Para no sobrepasar la frontera de la prudencia, haré dos consideraciones, una sobre los tiempos de la negociación a partir del principio anunciado de la previsión de no vulneración entre los dos cuerpos. Se ha expresado por parte de don Luis Romero el deseo de que durante este semestre de Presidencia española pueda culminar la negociación. Las negociaciones dentro de la Unión Europea son negociaciones a veintisiete. Me gustaría conocer, hasta donde sea posible en sesión de Comisión, la predisposición de los distintos Estados miembros, de la legislación de los Estados miembros y de las singularidades de algunos de estos Estados miembros para hacer posible la culminación de esta negociación durante estos dos meses y medio que nos quedan de Presidencia rotatoria.

Respecto a una segunda pregunta dirigida a don Luis López Guerra, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre la bondad de la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma, en tanto en cuanto, como usted apuntaba, la Unión Europea podría comparecer como tal, aquí usted apuntaba un problema importante. En estos momentos la Unión Europea no puede comparecer como tal, no tiene juez y tampoco puede comparecer

como parte demandada. Mi pregunta es muy esquemática. Nos ponemos en la situación de que la Unión Europea ya se ha incorporado. Tendremos que articular el mecanismo para la elección del juez. Esta pregunta va dirigida a los dos comparecientes: ¿cuál podría ser el sistema de la Unión Europea de elección de este juez, que debe representar no a los Estados miembros sino al conjunto del cuerpo de este organismo internacional que es la Unión Europea, y también cuál sería la fuerza de su capacidad de comparecer ante los órganos? Finalmente, ustedes han hablado de la ampliación de competencias del Tribunal de Luxemburgo como efecto rebote —si se me permite la expresión— de la adhesión al Convenio de Roma. Es de una gran complejidad, pero mi pregunta es muy simple: ¿sería posible pensar en este diálogo entre instituciones en un reparto competencial y jurisdiccional de materias entre los dos tribunales? Sé que no, no hay jerarquía, hay adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma, pero por la vía práctica quizá esto sería útil.

El señor **PRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra su portavoz el senador don Agustín Conde.

El señor **CONDE BAJÉN**: En primer lugar quiero hacer constar en nombre del Grupo Parlamentario Popular nuestro pesar por la catástrofe sufrida por el Gobierno polaco y rogamos a los dos comparecientes que en la medida de lo posible trasladen a los representantes del Estado polaco en cada una de las dos instituciones el pésame del Grupo Parlamentario Popular por esta tragedia.

En segundo lugar, señor presidente, nos ha parecido muy oportuna esta sesión con estas dos comparecencias sobre todo por la altura profesional, intelectual y trayectoria de los dos comparecientes, don Luis Romero y don Luis López Guerra, para un asunto que es sin duda polémico y que genera una infinidad de dudas que nosotros teníamos. Lamentablemente, muchas de ellas siguen presentes después de la comparecencia, como por otra parte no puede ser de otra manera, no lo digo como crítica. Como muy bien ha dicho el señor Romero, la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma es una cuestión básicamente política. Efectivamente, el Convenio de Roma ha configurado probablemente el espacio regional de protección de los derechos humanos más preciso, más intenso y más perfecto que se conoce en el mundo, y parecía lógico por tanto que la Unión Europea pudiera adherirse a ese espacio sobre todo teniendo en cuenta que, como muy bien se ha apuntado, de los cuarenta y siete países miembros del Consejo de Europa veintisiete son de la Unión Europea y no se nos puede olvidar tampoco que el embrión del nacimiento del Consejo de Europa, la idea fundacional, coincide también con el ámbito de la idea fundacional de la Unión Europea. Hoy, afortunadamente, una y otra organizaciones se han expandido mucho por Europa, lo cual dice mucho de cuál es la situación política en el continente, pero quiero decir que una y otra en el fondo no dejan de ser dos plantas

nacidas en el mismo suelo y prácticamente por la misma simiente. Pero esa cuestión política, que también se deriva sin duda del hecho de que la Unión Europea haya adoptado una carta de derechos humanos, queriendo dar por sí misma un paso más allá de la mera unión comercial y mercantil de Estados para configurar un espacio político de protección de los derechos fundamentales, genera todas las dudas que aquí se han expuesto. Comprendo por otra parte la reserva que ha de guardarse en relación con determinados asuntos que son absolutamente capitales. Y claro, uno se llega a plantear si por cumplir ese objetivo político merece la pena entrar en semejante lío institucional y de técnica jurídica como el que estamos apuntando. Bien es cierto que a estos efectos la intervención del juez Luis López Guerra ha sido extraordinariamente clarificadora: merece la pena, aunque solo sea por el hecho de que, nos guste o no nos guste, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá que venir a enjuiciar tanto el derecho comunitario como la actuación de los organismos comunitarios, ya sea por vía directa o indirecta. Lo que desde mi punto de vista personal me ha resultado extraordinariamente clarificador de la intervención de don Luis López Guerra ha sido precisamente eso. No queda más remedio que coger el toro por los cuernos —si se me permite la expresión—, porque, nos guste o no, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos finalmente va a venir a enjuiciar el derecho primario o secundario de la Unión Europea; luego abordemos la cuestión con valentía y definamos de una vez cuál es el papel institucional que van a jugar uno y otro tribunal.

Dicho eso, siguen existiendo muchas dudas. Por empezar por alguna, ¿la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma implicará el de sus protocolos? Si se me permite una opinión, me parece que no quedará más remedio, entre otras cosas, porque si la Unión Europea quiere tener un juez en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y participar en el funcionamiento de ese tribunal, o suscribe el protocolo 14 o se queda fuera, porque es el que en definitiva establece el nuevo funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Luego no sería comprensible suscribir el convenio pero no el protocolo 14, porque en ese caso se crearía una gravísima disfunción. Y si ya tenemos que dar el primer paso, es decir, no es la adhesión solo al convenio, sino también al menos a uno de sus protocolos, habrá de plantearse la cuestión en relación con los otros trece. Particularmente, me parece que al menos se podría extraer una conclusión, y es la del mínimo común divisor, es decir, la Unión Europea habrá de suscribir al menos todos los protocolos que estén suscritos por todos y cada uno de los veintisiete países que componen la Unión Europea. En mi opinión, la cuestión que se podría suscitar es justo la contraria: ¿podría la Unión Europea suscribir alguno de los protocolos que no esté suscrito por alguno de los veintisiete países miembros? En mi opinión, esa sería la cuestión, no la contraria. ¿Pero en calidad de qué va a intervenir la Unión Europea en toda la estructura del Consejo Europeo? Esa es una gran pregunta, sobre todo

en lo que concierne a la participación de la Unión Europea en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Podría hablarse incluso de una doble representación, porque resultaría que los veintisiete países miembros que tenemos nuestra representación en la asamblea de los cuarenta y siete, tendríamos a su vez una representación derivada en este caso de la Unión Europea.

Todas estas son sin duda cuestiones interesantísimas sobre las que nos vamos a ir igual que entramos, porque también comprendo que ninguno de los comparecientes está en disposición de poder aclarárnoslas, bien porque no lo conozcan o bien porque, a lo mejor conociéndolo, no nos lo pueden decir, y eso es algo, insisto, que también hay que comprender. Eso sí, dudas tenemos muchas, sobre todo y esencialmente sobre el papel en el que van a quedar los dos tribunales. Ya lo ha expuesto el diputado Jordi Xuclà, que en este momento no está en la sala, y para nosotros es efectivamente el asunto medular: ¿va a ser el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo, una especie de segunda instancia del Tribunal de Luxemburgo, o van a ser dos tribunales absolutamente separados? Como exponía el juez Luis López Guerra, ¿podemos encontrarnos a partir de ahora con sentencias y jurisprudencia contradictorias de uno y otro tribunal? ¿De qué manera puede solventarse eso? Esa es, en mi opinión, la cuestión medular. Todo lo demás son cuestiones más o menos administrativas: si la Unión Europea va a tener una representación así de grande o así de chica en la Asamblea parlamentaria; el carácter en el que participará en el Comité de Ministros, el modo en el que en el seno de la Unión Europea se propondrá la terna de jueces para que designe la Asamblea parlamentaria, etcétera, son cuestiones que estoy convencido de que podrían solventarse con puro sentido común y buena voluntad, pero hay otras que ya no son ni de sentido común, ni de buena voluntad, sino de una decisión concreta de técnica jurídica y una decisión política muy importante. Así que a esperar. Es lo único que nos queda en este momento, una vez que hemos expuesto todas nuestras dudas, que en el fondo son dudas coincidentes, porque los problemas los tenemos todos perfectamente detectados, lo que no sabemos es cómo encontrar una solución o cuál es la solución que nos van a proponer y luego poder emitir un juicio al respecto. Ha sido muy interesante la comparecencia, aunque en lo que se refiere a lo esencial lamentablemente seguimos en parte como estábamos. En todo caso, esperemos que sí sea un hecho que durante la Presidencia española se pueda producir si no todo el final del proceso —lo que sería imposible por su complejidad—, al menos la fijación de la posición de la Unión Europea en el mandato negociador. Sería interesante y timbre de orgullo para nuestro país que pudiera culminarse dentro de este semestre.

Expreso mis mejores deseos a unos y a otros: a la parte negociadora de la Unión Europea y también al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que no va a ser cosa pequeña. Permítanme que termine con esto. Hablar de cuál va a ser la posición de los veintisiete Estados com-

ponentes de la Unión Europea en relación con la propia Unión Europea a fin de configurar toda esta arquitectura institucional ya es una cosa complicada, pero además aquí están Rusia, Ucrania y Turquía —por hablar de tres, nada más y nada menos— que tendrán a su vez que opinar al respecto. Sinceramente creo que esto va para largo. En cualquier caso, habría que buscar algunos mecanismos transitorios o de prevención en el seno de la Unión Europea en previsión de la dilación de la culminación de todo el proceso. Me refiero a las posibles disfunciones entre un tribunal y otro. A pesar del diálogo entre tribunales, los años que podrían sucederse durante todo este proceso podrían generar algunas fricciones probablemente difíciles de superar posteriormente.

Insisto en que agradezco mucho a los dos comparecientes sus muy interesantes exposiciones y les expreso el agradecimiento del Grupo Parlamentario Popular.

El señor **PRESIDENTE**: Finalmente, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra su portavoz, doña Meritxell Batet.

La señora **BATET LAMAÑA**: Quiero empezar agradeciendo a los dos comparecientes su buena disposición desde el primer momento para venir a esta Comisión Mixta de la Unión Europea. Aunque sea esta la primera vez que lo invitan, señor Romero, el Parlamento está muy interesado en escuchar a expertos y a profesionales que conocen de primera mano los problemas que después aquí se intentan solucionar desde el punto de vista político. Sin duda, un buen conocimiento técnico-jurídico previo de los mismos puede ayudar a tomar las decisiones con mayor conocimiento de causa. Sus exposiciones han sido tremendamente interesantes y muy completas dado el momento procesal en el que se encuentran. Sabemos que se han iniciado unas negociaciones y que, por tanto, no se puede dar solución definitiva a los problemas. Si fuera así, no haría falta hacer las negociaciones; ya tendríamos las soluciones, todo sería muy sencillo y ya se habría acabado el proceso. Esperamos, en cualquier caso, que el proceso no se pare, que se vayan superando progresivamente todos los escollos que se puedan encontrar en el camino y que las decisiones que se adopten sean las mejores para la Unión Europea y sobre todo las mejores para los ciudadanos. Precisamente el Tratado de Lisboa ha sido el tratado que de manera más clara ha apostado por el fortalecimiento del papel de la ciudadanía de los Estados miembros, de la ciudadanía europea. Por eso precisamente la Presidencia española tiene mucho interés en desarrollar aquellos aspectos que introduce el Tratado de Lisboa y que dan la posibilidad de que se difumine una de las críticas que más se hacen a la Unión Europea: la distancia respecto a los ciudadanos, el alejamiento, la poca democracia que impera en sus instituciones, etcétera. Este no es el único elemento importante del Tratado de Lisboa; hay otros, como el mayor papel que se da al Parlamento Europeo, el hecho de que los parlamentos nacionales también participen en

muchos de los procesos que afectan a la Unión Europea —por ejemplo, el control del principio de subsidiariedad que hace poco aprobamos en estas cámaras—, la iniciativa legislativa popular, el reconocimiento de derechos sociales explícitamente, etcétera. Pero uno de los elementos —y esto es lo que nos ocupa hoy— es precisamente la previsión del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea de la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Derechos Humanos. En sus exposiciones se ha citado ya el posicionamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —creo que era un dictamen de 1996—, que dijo explícitamente que la Unión Europea no podía quedar vinculada por este Convenio de Derechos Humanos. La verdad es que yo no conozco el dictamen y, aunque es una cuestión menor, me gustaría preguntarles si el mismo se fundamentó más por cuestiones competenciales de la Unión Europea o por una falta de personalidad jurídica de la Unión Europea, y por eso no podía quedar directamente vinculado por el convenio, porque este es uno de los elementos que introduce el Tratado de Lisboa: otorgar personalidad jurídica a la Unión Europea, y me parece que ha sido uno de los elementos principales —aparte del artículo 6 explícitamente— para que se interpretara que la Unión Europea podía asumir más responsabilidades de las que hasta ahora ha asumido. Este artículo 6, como decía, establece efectivamente este mandato imperativo —yo diría— de adhesión por parte de la Unión Europea al Convenio de Derechos Humanos. Por tanto, no es algo que se pueda hacer, sino que es un mandato directo, imperativo, que el tratado impone a la Unión Europea. Para esto, como ha quedado claro también en sus exposiciones, hay dos partes, la parte del Consejo de Europa y la de la Unión Europea, que son las dos que tienen que negociar. En el caso del Consejo de Europa, uno de los problemas principales con el que nos encontrábamos era que Rusia no había firmado el Protocolo 14 hasta hace poco y, por tanto, teníamos el problema de cómo articular o demostrar esta voluntad de los cuarenta y siete Estados miembros que requería unanimidad tanto vía protocolo 14 como vía, si queríamos modificar el Estatuto del Consejo de Europa para dar esa opción, unanimidad de los cuarenta y siete Estados miembros. Parece que esto ha quedado resuelto, lo que me parece algo importante y relevante porque, aunque no del todo, nos allana en una fase inicial y en cierta manera el camino.

En la segunda parte, la Unión Europea, como también ha salido en sus exposiciones, exige la unanimidad de los veintisiete Estados miembros y a su vez la ratificación por parte de los parlamentos nacionales. Aquí ha planteado, especialmente el señor Romero, la dificultad del hecho de que los Estados miembros estén en ambos lados de la mesa negociadora, pero podríamos pensar que esto a priori facilita la negociación, porque si uno está en las dos partes de la mesa y tiene una posición coherente y racional en ambos lados seguramente llegue a las mismas conclusiones con una cierta facilidad. Mi pregunta es por qué resaltan como un elemento de dificultad añadida el

hecho de que los veintisiete estén en las dos partes de la mesa. El único elemento objetivo es que la ratificación de los parlamentos nacionales implica introducir una institución que no va a estar directamente en la negociación y que luego se tendrá que pronunciar. Pero quitando este papel de los parlamentos nacionales, no veo por qué se tienen que generar estas dificultades. Claro, la otra pregunta inmediata que me hago es cuál será la composición de la mesa negociadora, es decir, quién representará a la Unión Europea, quién representará al Consejo de Europa y, sobre todo, quién representará a los Estados miembros que coinciden en ambas instituciones. Si esto lo saben, a lo mejor sería interesante conocerlo, porque seguramente daría respuesta al motivo de la preocupación que expresaba el señor Romero.

Se ha hecho referencia a los problemas técnico jurídicos y a los problemas institucionales. Nos han dicho que, en principio, los problemas institucionales que ha apuntado no tienen por qué ser excesivamente problemáticos y que se podrán resolver con cierta facilidad. Pero yo le preguntaría hacia dónde se resolverán estos problemas institucionales. ¿La Unión Europea va a tener o no va a tener juez? Me gustaría saber qué opinión le merece al señor López Guerra el hecho de que tuviera o no tuviera juez; si el Consejo de Europa participará en el Consejo de Ministros o no; si el Consejo de Europa tendrá una representación en la Asamblea Parlamentaria o no. Porque intuyo —aunque no es que sea muy difícil llegar a esa conclusión— la forma en que nos enfrentemos al problema medular —como decía el señor Conde, y comparto con él que seguramente es lo más importante— e intentemos resolver qué papel o qué rol tienen los tribunales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dependerá bastante de cómo hayamos respondido a estas preguntas. El señor López Guerra, por ejemplo, en este punto decía: Si los tribunales nacionales no presentan una cuestión prejudicial, podría ser que fuera directamente el caso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin pasar previamente por el Tribunal de Justicia. Aquí nos planteamos algo que también decía el señor Sabaté: o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos plantea una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea —que a lo mejor sería tanto como asumir que está por debajo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que me parece bastante complicado—, o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea asume el rol de tribunal al mismo nivel que el tribunal nacional y, por lo tanto, la sentencia o el dictamen del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá que prevalecer y tendrá que ser asumido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No lo sé, estoy improvisando a medida que he ido escuchando las exposiciones y las intervenciones de los otros grupos parlamentarios. Pero está claro que resolver las posibles contradicciones que pueda haber entre los dos tribunales va a ser uno de los elementos fundamentales. El señor Xuclà proponía, por ejemplo, que el fundamento fuera la distribución competencial

entre los tribunales. A mí esto me parece complicado porque el Tribunal de Justicia tiene que aplicar la Carta de Derechos Fundamentales. A lo mejor, precisamente por lo del camello, nos encontramos con mayores dificultades, pero el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá inexorablemente que aplicar la Carta de Derechos Fundamentales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá que aplicar el Convenio de Derechos Humanos. No hay contradicción en las normas, pero sí puede haber contradicción en las resoluciones de ambos tribunales.

Quería hacer otras consideraciones muchas de ellas menores. El tema de la codefensa, de la participación del Parlamento Europeo y del Estado miembro afectado, me ha parecido muy interesante. Pero luego ha hablado de la impermeabilidad del derecho primario como posición negociadora —usted mismo lo apuntaba— por parte de los Estados. Me gustaría saber —aunque ya lo intuimos todos— qué Estados miembros están defendiendo esta posición, que desde el punto de vista jurídico me parece muy compleja y difícil de llevar a cabo. Otra cuestión, que no ha salido en la exposición es que Francia planteaba —no recuerdo muy bien los términos— la posibilidad de fusionar también la Agencia Europea de Derechos Humanos y la figura del Defensor de los Derechos Humanos del Consejo de Europa. En este entramado institucional que se está planteando me gustaría saber si éste ha sido un tema que está encima de la mesa, si ha sido planteado por alguien o simplemente fueron unas declaraciones políticas de un día y que Francia ha apartado y no piensa mantener.

Con esto termino. A lo mejor luego hay posibilidad de plantear más preguntas. Les agradezco de nuevo sus intervenciones, muy claras y muy completas, insisto, y les deseo también —especialmente al señor Romero, que va a ser protagonista— mucha suerte en las negociaciones y muchos aciertos.

El señor **PRESIDENTE**: ¿Algún diputado o senador quiere hacer uso de la palabra para un breve turno? **(Pausa.)** Señora Becerril.

La señora **BECERRIL BUSTAMANTE**: Tengo una brevísima pregunta. No sé si los dos comparecientes, a los que por supuesto agradezco su información, pueden contestar o solo uno de ellos; no lo sé. ¿Qué hubiera pasado si durante la larga discusión de la Constitución europea, que terminó en el Tratado de Lisboa, hubiera decidido adherirse directamente al Convenio de Roma y no hubiera habido el debate y luego la decisión de una Carta de Derechos Fundamentales, sino que la Unión se hubiera adherido con todas sus consecuencias? ¿Qué hubiera pasado? La pregunta la hago por mera curiosidad; no ha sido así y por tanto no hay más explicaciones que dar, pero, como digo, por mera curiosidad me gustaría saber cuáles hubieran podido ser las consecuencias. Reitero mi agradecimiento a los dos comparecientes por sus interesantes informaciones.

El señor **PRESIDENTE**: Doña Fátima Aburto ha pedido la palabra también.

La señora **ABURTO BASELGA**: Intervendré muy brevemente porque es una pregunta muy corta pero probablemente muy genérica. Me gustaría conocer la opinión de los comparecientes sobre si la adhesión de la Unión Europea al convenio puede servir para unificar los criterios de los países miembros en cuestión de derechos humanos. Sé que es muy genérico pero me interesaría conocer su opinión.

El señor **PRESIDENTE**: Los comparecientes, por el orden que estimen oportuno, pueden intervenir para resolver las dudas de los señores diputados y senadores, empezando por Don Luis Romero.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA** (Romero Requena): Quiero plantear una cuestión de orden. Tengo que salir corriendo a las dos de la tarde para coger un avión de vuelta a Bruselas, pero...

El señor **PRESIDENTE**: Habremos terminado antes de las dos.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA** (Romero Requena): ...hasta las dos de la tarde les voy a dar respuesta a todas las preguntas a las que puedo responder. No he esperado treinta y un años para ser invitado a las Cortes para que se queden ustedes como estaban al principio; es decir, que espero dar respuesta a prácticamente la totalidad de las preguntas que se refieren particularmente a mí, y como siempre voy a empezar por el final.

En mi opinión, la jurisprudencia en general es un magnífico instrumento de unificación de criterios. La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha sido ya un magnífico instrumento de unificación de los conceptos de derechos fundamentales en Europa, incluyendo a Rusia, a Ucrania, a Turquía y a Suiza. Estoy convencido de que con la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma esa unificación va a ser todavía más palpable. ¿Qué hubiera pasado si la Unión Europea hubiera decidido adherirse sin más? Lo único que hubiera pasado sería que habría que haber pedido opinión a todos aquellos miembros del Convenio de Roma que no son parte de la Unión Europea porque ellos tienen también que ratificar, Rusia, Ucrania, Turquía, Suiza, Armenia y todos los demás tienen también que ratificar, es decir que aunque hubiéramos decidido adherirnos hubiéramos tenido que negociar los términos de esa adhesión. El tratado es muy claro. Dice: La Unión Europea tiene que adherirse al Convenio Europeo de Derechos del Hombre. Evidentemente, eso significa que hay que negociar, y yo lo he defendido ya en las conversaciones informales que hemos tenido con nuestros amigos de Estrasburgo. No significa que tenemos que adherirnos a cualquier precio.

Tenemos que fijar las condiciones de esa negociación, porque la Unión Europea tiene unas particularidades que deben ser tenidas en cuenta —ahí interviene más el antiguo director general de Presupuestos que el director general de Servicio Jurídico—, porque a los ciudadanos hay que darles eficacia, hay que darles eficiencia, hay que darles el justo retorno del dinero con el que están sosteniendo el funcionamiento de esas instituciones. ¿Qué quiero decir con esto? Que tenemos que conseguir un sistema que dé valor añadido a los ciudadanos en términos de respeto de los derechos del hombre. Si la Unión Europea hubiera decidido adherirse sin más, habríamos tenido que pasar de alguna forma por la negociación.

Llego con esto a un punto que ha sido evocado por alguno de ustedes y para el que tengo también respuesta. ¿A qué protocolos se tiene que adherir la Unión Europea? Existen desde el máximo común denominador hasta el mínimo común múltiplo. Podríamos decir que la Unión Europea tendría que adherirse, por lo menos, a todos aquellos protocolos que han sido suscritos por todos los Estados miembros, pero también se puede defender perfectamente —es mi punto de vista— que no hay nada en los protocolos del Convenio de Roma que no sea aceptable por la Unión Europea. Estoy íntimamente convencido de que no habría ningún problema en que la Unión Europea se adhiriera al conjunto de los protocolos existentes, pero la decisión política tendrán que tomarla los responsables políticos. Como tenemos alguna experiencia de negociación, hemos decidido que este punto no debía estar en la parte alta del mandato de negociación, porque sabemos que si ese hubiera sido el primer punto podríamos estar discutiendo durante varios decenios antes de conseguir un acuerdo entre los Estados miembros sobre los protocolos a los que la Unión debe adherirse. Hemos decidido posponer ese punto para la parte final. El mandato de negociación propone la adhesión al convenio y deja abierta la cuestión de los protocolos. Queremos adherirnos a los protocolos actuales y a los protocolos futuros que puedan venir al Convenio de Roma, pero queremos que eso se decida al final, una vez que tengamos mucho más claro cuáles son los términos que resultan de esa negociación, cuáles son los términos con los que la Unión Europea va a adherirse al Convenio de Roma.

El dictamen del Tribunal de Justicia del año 1996 es puramente jurídico y dice una de las cosas que los juristas europeos tenemos que repetir todo el tiempo. Ustedes, como políticos, conocen mejor que yo esa diferencia entre lo que la opinión pública o publicada pretende y lo que es posible. La Unión Europea no tiene más competencias que las que le atribuyen los tratados, y todas las competencias que no le atribuyen los tratados son competencias de los Estados miembros, que son soberanos. Lo que dijo el Tribunal de Justicia en 1996 fue que no había base jurídica en el tratado para favorecer la adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma. Nada más que eso. No teníamos una base jurídica que nos permitiera hacerlo. El Tratado de Lisboa ha resuelto ese problema, porque nos da una base jurídica y casi un

mandato para que nos adhiramos al Convenio de Roma. Esa es la diferencia fundamental respecto del año 1996. Ha habido un cambio, en el año 1996 la Unión Europea no tenía personalidad jurídica; tenían personalidad jurídica las Comunidades Europeas. Ahora tiene personalidad jurídica la Unión Europea. De ahí va a resultar una de las incoherencias de esta adhesión: el Tribunal de Justicia de Luxemburgo no tiene competencia sobre la política exterior y de seguridad común y el Tribunal de Justicia de Estrasburgo, cuando la Unión Europea se adhiriera, tendrá competencia sobre la política exterior y de seguridad común. Ahí vamos a tener un campo que va a dar mucho trabajo a los juristas del futuro. No voy a entrar —me tendrán que perdonar— a identificar qué Estados miembros están a favor y cuáles están en contra. Tengo suficiente experiencia en negociación para saber que las posiciones de hoy pueden ser otras mañana y otras totalmente diferentes pasado mañana. Hay dos grupos de países y, en mi opinión, no es un problema mayor. La Comisión ha propuesto —porque eso deriva prácticamente del artículo 218 del tratado— que ella tiene que ser el negociador de ese convenio por parte de la Unión Europea. No es un tema que afecte al alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, y el servicio jurídico del Consejo prácticamente nos ha confirmado que, desde el punto de vista jurídico, nuestro punto de vista es correcto. Es decir, tendrá que ser la Comisión la que vaya a negociar. ¿Por qué he insistido tanto? He insistido tanto —tengo que reconocer que fue el primer punto que suscite en la primera reunión que tuve, ya en diciembre, con los representantes de los Estados miembros— en la disciplina de negociación, porque los veintisiete Estados miembros, en tanto que miembros del Consejo de Europa, tienen que seguir la línea decidida por el Consejo de Ministros cuando apruebe las directivas de negociación. Creo que ha sido usted misma, señora Batet, la que ha hablado de lo lógico, de lo racional. Estamos hablando de una negociación política con un alto componente administrativo. Lo racional y lo lógico a veces no están necesariamente presentes en ese tipo de negociaciones. Al día de hoy, a nivel técnico, todo el mundo sabe, por ejemplo —lo repetimos siempre—, que el Consejo de Ministros de la Unión Europea es único. Solo hay un Consejo. El tratado no habla del consejo de asuntos exteriores o del consejo Ecofin o del consejo de agricultura, pero cuando usted va a ver las diferentes conclusiones de las distintas formaciones del Consejo, a veces tiene que cerciorarse de que hay un consejo único. Esa es una de las razones por las cuales ahora tenemos un consejo europeo que en el futuro deberá hacer la síntesis y deberá tratar de coordinar las diferentes posiciones. Si la racionalidad y la lógica fueran principios fundamentales en este tipo de negociaciones nadie se hubiera planteado esa dificultad, pero a día de hoy esa dificultad existe y, por ejemplo, ya ha habido cartas del agente de un Estado miembro muy importante ante el Tribunal de Estrasburgo, que ha mostrado de alguna forma su escepticismo sobre el sistema

de negociación y las perspectivas de esa negociación. Cuando termine la negociación, si están ustedes en disposición, puedo venir y contarles más, pero esta sigue siendo una preocupación, va a seguir siéndolo y estoy convencido de que va a ser una de las dificultades a las que vamos a tener que hacer frente.

¿Va a tener juez la Unión Europea? Permítanme enmarcar esta pregunta en un contexto más general. Desde el punto de vista de la Comisión —y esto vale también para los protocolos—, entendemos que el mandato que el tratado nos da es para que haya una adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre tal y como está, con el menor número de excepciones y de disposiciones particulares precisas. Habrá que negociar disposiciones precisas, habrá que negociar alguna particularidad, porque la Unión Europea, el camello, es una entidad muy particular. Nuestra intención es que si las otras cuarenta y siete partes contratantes tienen un juez, lo lógico es que la Unión Europea, como cuadragésimo octava parte contratante, tenga también su juez. Ahí hay un matiz que quisiera hacer. La Unión Europea no se adhiere al Consejo de Europa. El mandato que tenemos del tratado es para adherirnos al convenio. Lógicamente, eso va a implicar una participación de las instancias de la Unión Europea en las instancias del Consejo de Europa, en tanto en cuanto instancias de control del convenio. Por eso un juez, por eso tendría toda la lógica que hubiera una participación de la Unión Europea en el Comité de Ministros, porque este tiene entre sus competencias el seguimiento de la ejecución de las sentencias, y tendría toda la lógica que hubiera una representación de la Unión Europea en la Asamblea Parlamentaria, cuando esta última nombra los jueces. No tengo en este momento una respuesta sobre cuál va a ser el *modus operandi* que la Unión Europea va a seguir para designar en el futuro —si esto forma parte del resultado de la negociación— sus tres candidatos. Lo lógico, conociendo el mecanismo del tratado, es que sea el Consejo de Ministros el que designe a los tres candidatos, con una implicación del Parlamento Europeo según un procedimiento que habrá que buscar. Porque no hay que olvidar que estamos hablando todo el tiempo, y es lógico, de la negociación que va a haber entre el Consejo de Europa, las 47 partes contratantes y la Unión Europea para la adhesión. Pero no hay que olvidar que la Unión Europea va a tener que darse normas internas para la aplicación de ese convenio. Por ejemplo, en el mecanismo del codefensor, del *correspondent*, la Unión Europea va a tener que darse normas para ver cómo van a tener que articularse los Estados miembros y la Unión Europea a la hora de ejercer ese derecho y todavía algunas cosas más que tendremos que decidir mediante normas internas.

Un tema fundamental que ha sido evocado prácticamente por todos ustedes es el del conflicto de jurisdicciones. Yo no lo plantearía así. Sinceramente, no es ninguna preocupación que haya un conflicto de jurisdicciones. Si la Unión Europea se adhiere al convenio, es para aceptar el principio fundamental; el principio fundamental es que el Tribunal de Estrasburgo dictamina la

sentencia declaratoria sobre un problema de adecuación de ciertas disposiciones o de ciertas actuaciones respecto de la Declaración de los Derechos del Hombre y esa sentencia declaratoria para la parte defensora es de obligado cumplimiento. Es decir, que si mañana el Tribunal de Estrasburgo dictaminara que en la aplicación de la directiva x por el Estado miembro, se han violado los derechos del hombre, es evidente que —y ahí es donde entrará el análisis— bien el Estado miembro en la manera en que ha traspuesto la directiva, o bien las instancias de la Unión Europea en la manera en que han redactado la directiva, tendrán que sacar todas las consecuencias de esa sentencia y corregirlo. No hay, desde mi punto de vista, lugar a un conflicto de jurisdicciones porque el convenio, del mismo modo que se aplica en España respecto del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, se aplicará a la Unión Europea. Y si el Tribunal de Estrasburgo condena a la Unión Europea, la Unión Europea tendrá que sacar las consecuencias de esa condena. Sinceramente, y entre nosotros, estamos hablando del margen, del margen, del margen. En la Unión Europea el Tribunal de Justicia de Luxemburgo analiza ya, desde hace más de cuarenta años, el respeto de los derechos fundamentales en o por las disposiciones de la Unión Europea. No es que el Tribunal de Luxemburgo se vaya a poner ahora inmediatamente a comprobar el cumplimiento de los derechos fundamentales; los derechos fundamentales forman ya parte de la jurisprudencia del tribunal. Desde el primero de diciembre, desde que ha entrado en vigor el Tratado de Lisboa, como algunos de ustedes han dicho, además tenemos la Carta de Derechos Fundamentales, que tiene el mismo valor que el tratado, tiene el valor de derecho primario. Luego no hay que esperar que el Tribunal de Estrasburgo de repente vaya a encontrar que todas nuestras directivas medioambientales o que todas nuestras directivas sociales son contrarias a los derechos del hombre. Los estándares actuales de protección de los derechos del hombre en la Unión Europea son de lo más alto que existe en el mundo, simplemente hay esta voluntad política de adherirse al convenio para tener esta —no sé cómo llamarlo— certificación o seguro adicional de que en la Unión Europea hay unos estándares internacionalmente reconocidos de respeto de los derechos del hombre.

Los tiempos de negociación, y con eso terminaré. Es muy difícil. Recuerdo una cena hace unos meses con el presidente del Tribunal de Estrasburgo donde me presionaron muchísimo para que tratara de decir qué previsiones tenía yo de la negociación, creo que eso no ayuda. Eso no ayuda porque una de las cosas que es evidente en Bruselas es que una palabra mal pronunciada o en un mal momento puede comportar unos retrasos enormes en una negociación, se puede crear un problema por razones lingüísticas o de otro orden. No creo que sea posible ni razonable que les dé una previsión de negociación. Creo razonablemente que se puede alcanzar un acuerdo sobre las directrices de negociación antes del final de este semestre. Hemos hecho todo lo posible para

que así sea. No les oculto que la posición que hemos adoptado sobre los protocolos va precisamente en este sentido, en el de tratar de lograr que la unanimidad de los Estados miembros sea fácil de conseguir. No tengo experiencia de negociación con las instancias del Consejo de Europa para decir que esto va a ser más largo o más corto. Si tratamos de agrupar los problemas, primero tenemos que tener muy clara la disciplina de las veintisiete partes contratantes, que son veintisiete Estados miembros, y a partir de ahí tenemos una serie de partes contratantes con las que habrá que negociar. Ustedes las han citado: Rusia, Ucrania, Turquía, Suiza y las propias instancias del Consejo de Europa, que son una institución que querrá hacer valer sus puntos de vista y con la que tendremos que tener una discusión técnica pero también política. En cuanto a la amenaza más grande que pesa en estos momentos sobre el tiempo de duración de la negociación —personalmente no soy un experto, pero tengo gente conmigo que es infinitamente mejor que yo en el conocimiento de los detalles—, mi opinión personal es que objetivamente no hay ningún elemento que me permita decir que esto va a ser una negociación larguísima. Por eso, por lo que estoy diciendo, porque la protección de los derechos del hombre en Estrasburgo, en Luxemburgo o Luxemburgo-Bruselas está ya en unos niveles tan elevados que no debería ser difícil alcanzar un acuerdo, pero, de nuevo, no conozco los puntos de vista de los negociadores con los que voy a encontrarme al otro de la mesa. Ignoro si una de estas partes contratantes va a querer coger como rehén esta negociación para tratar de obtener otra cosa en sus relaciones habituales con la Unión Europea, pero es un riesgo que razonablemente no puedo excluir. El riesgo más importante que veo en estos momentos de cara a la duración de la negociación es que algún Estado miembro ya ha dejado caer la idea de que quizá —siempre quizá— cuando los términos de la negociación ya sean más precisos pida un dictamen al Tribunal de Justicia de Luxemburgo para que se pronuncie sobre los términos de la negociación. Efectivamente, eso conllevaría ineludiblemente un retraso adicional en las negociaciones de un año. Es una amenaza, ha sido dicho públicamente por algún Estado miembro en alguna de las reuniones del Consejo de Ministros que se ha ocupado de estos temas. Esa es la amenaza más importante que pesa sobre esta negociación en términos de duración. Quizá es el optimismo de la juventud en esta función en la que solamente llevo diez meses, pero sinceramente no veo obstáculos mayores para que esta negociación se termine en un plazo razonable. De nuevo, en una negociación lo importante no es el *timing*, lo que es muy importante en esta negociación es que el resultado sea un valor añadido para los ciudadanos de la Unión Europea en términos de protección de derechos del hombre. Si conseguimos ese objetivo, dure seis meses, un año o dos años, todo habrá merecido la pena porque habremos conseguido el objetivo que estaba fijado en el Tratado de Lisboa.

El señor **PRESIDENTE**: Don Luis López Guerra tiene la palabra a continuación.

El señor **JUEZ DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS** (López Guerra): Muchas de las cuestiones han sido ya contestadas, pero quisiera hacer referencia a alguna. En cuanto a lo que me preguntaba el señor Sabaté, yo creo que es importante, cuando hablamos de tribunales constitucionales, del Tribunal de Estrasburgo o del Tribunal de Luxemburgo, considerar las diferencias de situación. A veces se llega a paralelismos y se dice que la relación del Tribunal de Luxemburgo con el de Estrasburgo puede ser similar en los tribunales constitucionales, etcétera. Es importante tener en cuenta que el Tribunal de Estrasburgo tiene muchas menos competencias que un tribunal constitucional, por lo menos que el Tribunal Constitucional español o que el alemán. Cuando ante el Tribunal Constitucional español o el alemán llega un recurso de amparo o una queja constitucional por vulneración de derechos, la sentencia del Tribunal Constitucional es la de un tribunal superior que, por decirlo así, casa y anula la del tribunal inferior. Es decir, el Tribunal Constitucional español considera que se ha vulnerado el principio de presunción de inocencia en una decisión penal del Supremo y declara la nulidad de la sentencia. Es una práctica muy común. Eso no lo puede hacer el Tribunal de Estrasburgo. El Tribunal de Estrasburgo declara que se ha vulnerado un derecho y luego será el derecho interno de cada parte el que decide qué hacer con esa declaración. Esto también habría que trasladarlo al ámbito de la Unión Europea. Si en algún caso el Tribunal Europeo de Estrasburgo decide que hay una vulneración de derechos por una actuación europea, lo declara y ahí queda. Esto tiene una segunda línea que se proyecta sobre varias de las preguntas que se han hecho y que es importante señalar, que es la posición de la Unión Europea como demandada o cómo va a estar. Primero, porque, obviamente, no será el Tribunal Europeo quien decida cuándo un caso o una materia determinada es competencia de un país o es competencia de la Unión Europea. Eso lo tiene que decir la Unión Europea o el país en cuestión. ¿Quién decide cómo presentarse como demandado, como tercera parte o no presentarse? Tendrá que ser la Unión Europea. La fórmula en que la Unión Europea se presente es un problema delicado por otro motivo, porque lo que sí hace el Tribunal Europeo en algunos casos es que no solo declara la vulneración sino que si ve que hay pocas perspectivas de que el problema se resuelva a nivel interno, establece una compensación económica. En supuestos de vulneración de derechos por aplicación del derecho europeo es muy interesante determinar quién de los codemandados o quién va a pagar la compensación económica, si lo va a pagar el Estado que ha aplicado mal el derecho europeo o si lo va a pagar la Unión Europea. Son temas que están abiertos. De todas formas, creo que no es conveniente establecer muchos paralelismos con la posición de los tribunales constitucionales.

Es una línea distinta y hay que tener en cuenta la especificidad del Tribunal de Estrasburgo y la especificidad de la Unión Europea. En relación con esto —y es una pregunta que hacían don Agustín Conde y doña Meritxell Batet—, la fórmula de integración de la Unión Europea en el Tribunal de Estrasburgo, por lo menos como un desiderátum, parece que debía ser en situación de igualdad —eso lo ha dicho también el señor Romero— y con las menores excepciones posibles respecto al régimen general, siempre con unas determinadas peculiaridades. Esto es muy importante, y se ha señalado, respecto al protocolo 14. El protocolo 14 establece novedades muy interesantes. Por ejemplo, la decisión sobre si un caso se admite o no, si se va a entrar a conocer o simplemente se devuelve, es una decisión que toma en estos momentos un juez que no puede ser el juez nacional del caso que se presente. En otras palabras, si se presenta un caso frente a Italia, quien decide si el caso no se admite y se archiva o si se entra en el fondo no puede ser un juez italiano; o si se presenta un caso frente a España no puede ser un juez español. No deja de ser interesante cuál va a ser la posición de la Unión Europea en este aspecto, si un juez no europeo o no perteneciente incluso de un país de la Unión Europea es quien va a decidir sobre la admisibilidad o inadmisibilidad. Otro ejemplo. De acuerdo con el protocolo 14, es posible que una demanda se falle sobre el fondo mediante sentencia, no por una sala en la que tiene que estar representado siempre el juez nacional, y en este caso una demanda contra la Unión Europea el juez nacional de la Unión Europea, pero puede ser en algunos supuestos de aplicación fácil de la jurisprudencia por un comité de tres jueces. La sentencia del comité de tres jueces no requiere la presencia de un juez nacional. Una sentencia contra Italia puede dictarse por un comité de tres jueces donde ninguno de ellos sea italiano. Esto se podría traducir *mutatis mutandi*, y ya veremos cómo se hace la negociación por parte de la Unión Europea. Les comunico que, por ejemplo, la Federación Rusa insistió mucho, cuando aprobó el protocolo 14, que en principio no era necesario que hubiera un juez de la Federación Rusa, pero hizo una manifestación de deseo en el sentido de que ella consideraba que era muy conveniente que, aunque no fuera necesario, siempre hubiera un juez ruso en los comités. Son cuestiones que se plantean también por este lado. Pero lo ideal sería no hacer las cosas más complicadas de lo que ya son y procurar en lo posible que haya una mayor igualdad.

Voy a resumir algunos de los puntos. Primero, es evidente la conveniencia de la adhesión a la convención. ¿Por qué? Porque un control externo, que también se ha dicho, siempre es muy conveniente tanto en lo que se refiere a las relaciones entre poderes en un Estado como en situaciones internacionales. El hecho de que haya un control externo internacional que revise no solo las decisiones de los países miembros sino de la Unión, parece que es lógico. Sobre todo porque hay algunas decisiones que no puede examinar el tribunal de justicia

que son, precisamente, las del derecho primario. El derecho primario de la Unión está excluido de la competencia del Tribunal de Luxemburgo. Parece conveniente que haya una instancia que pueda revisar también el derecho primario. En el caso concreto a que se ha referido —el caso Matthews—, que además afectó a España, es muy conveniente que se pueda revisar el derecho primario por una instancia jurisdiccional. En ese sentido, el Tribunal de Estrasburgo es útil. Yo insistiría en que sí que existe —no digo mucha— alguna urgencia no porque exista una situación de conflicto entre los tribunales, sino porque potencialmente los casos que se presentan no son los que uno desea sino los que realmente ocurren. No se puede excluir que si esto se dilata mucho tiempo se puedan producir este tipo de divergencias. Sin embargo, el tema técnico que yo veo aquí no es tanto el del conflicto que se pueda producir sino el de la subsidiariedad, el cómo hacer que las decisiones que tome la Unión Europea, una vez que se produzca la adhesión, hayan pasado en lo posible por el filtro del Tribunal de Luxemburgo, cómo conseguir eso. En cuanto a esto —doña Meritxell Batet se refería a ello—, creo que hay un elemento muy importante a tener en cuenta que es la perspectiva del ciudadano. Todos los tribunales del mundo —y también el de Estrasburgo, no sé el de Luxemburgo— tienen un problema considerable —todos— que es la dilación de los procedimientos. Vamos a ponernos en la perspectiva del justiciable. Si nosotros añadimos a todas las líneas ya existentes que cuando se llegue al Tribunal de Estrasburgo este pueda plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo que responderá y entonces el Tribunal de Estrasburgo actuará de acuerdo con la sentencia dictada en la cuestión prejudicial... Esto lo que hace es alargar los procedimientos que ya de por sí son bastante considerables. Creo que el problema de la subsidiariedad hay que resolverlo pero yo propondría la fórmula más simple posible, que dentro de la Unión los órganos judiciales cobren conciencia de la importancia de plantear cuestiones prejudiciales en estos supuestos. En último término estas cuestiones no son tan graves en el sentido de que el diálogo entre tribunales puede salvar muchos de estos procedimientos. Hace veinte años esta misma cuestión se planteaba no en la relación entre el tribunal de justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sino entre las Comunidades Europeas y los tribunales constitucionales de los diversos países. Era una cuestión similar, hasta qué punto no puede un tribunal constitucional alemán o español declarar inconstitucionales actuaciones derivadas del derecho de la Unión Europea. Eso que parecía un problema muy fuerte se ha resuelto con relativa normalidad. Si hubiera que insistir sería en la cuestión de la subsidiariedad y en encontrar una fórmula que no fuera excesivamente gravosa para el justiciable en el sentido de que no alargara de una forma considerable los tiempos de resolución que ya son muy amplios.

Por último, aunque no tiene mucho que ver con esto aunque algo sí, me referiré a las dilaciones. Ahora se dice que en el tribunal europeo se plantean a veces cuestiones de tiempos, de retrasos, de sobrecargas; pero precisemos. La gran mayoría de las dilaciones, de las sobrecargas y de los tiempos no se refieren a la resolución de conflictos de los países integrados en la Unión Europea. Para ser exactos, los problemas de dilación y sobrecarga vienen en su gran mayoría de cuatro o cinco países que presentan problemas específicos. Con respecto a los países de la Unión Europea el tipo de retraso que se tiene es, desgraciadamente, superior al que sería deseable pero el usual en las altas instancias de los diversos tribunales. El problema de sobrecarga del tribunal —que a veces se ha planteado— no se va a ver afectado lo más mínimo por la adhesión de la Unión Europea. Estos problemas vienen por otros países, como es bien sabido: la Federación Rusa, Turquía, Ucrania, Rumania, etcétera, que no son países de la Unión Europea. Creo que, como decían en el imperio austro-húngaro, la situación es desesperada pero no grave. Es decir, son problemas muy complicados de discutir pero creo que tienen una solución y confío en que los negociadores encuentren las sutilezas técnicas necesarias para resolverlos.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA** (Romero Requena): ¿Puedo intervenir?

El señor **PRESIDENTE**: Don Luis Romero tiene la palabra para una precisión adicional.

El señor **DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA COMISIÓN EUROPEA** (Romero Requena): Dos precisiones adicionales. El problema que plantean ciertos Estados miembros con el derecho primario no es importante, pero puede ser un problema. La comparación del derecho primario con las constituciones de los Estados miembros es excesivamente simple. Las constituciones de los Estados miembros, por definición, contienen dos partes: una parte declaratoria de derechos y una parte sobre el funcionamiento del Estado. En el derecho primario hay mucho más, hay muchos más detalles, hay definiciones concretas de políticas con-

cretas, y eso puede plantear un problema. La cuestión, desde mi punto de vista, es que en esta negociación no estamos hablando fundamentalmente de derecho primario, sino de otra cosa. El derecho primario ya forma parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Ese era el objeto de esta intervención adicional.

El tema de la subsidiariedad, como ha dicho el señor López Guerra, es un verdadero problema. No hay que olvidar que para que no haya conflicto de jurisdicciones cada tribunal tiene que hacer su trabajo: el Tribunal de Estrasburgo tiene que analizar la compatibilidad de decisiones, de reglamentos y de directivas con los derechos del hombre, y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo tiene que mantener el monopolio de la interpretación del derecho comunitario. Por eso hay que encontrar una fórmula jurídica que nos permita, sin sobrecargar innecesariamente los procedimientos, que el Tribunal de Luxemburgo tenga la posibilidad de interpretar el derecho comunitario antes de que el Tribunal de Estrasburgo, si se llega a producir el caso, pueda analizar la compatibilidad de una disposición de derecho comunitario con los derechos del hombre. Si conseguimos esta fórmula, y en mi opinión es perfectamente factible, no debería haber nunca conflicto de jurisdicciones, simplemente tendríamos dos tribunales, cada uno de los cuales hace el trabajo para el que ha sido constituido.

El señor **PRESIDENTE**: ¿Algún diputado tiene alguna pregunta más? (**Denegación.**)

En tal caso, agradezco a los comparecientes la brillantez de sus exposiciones, que van a ser muy útiles, e invito a los grupos parlamentarios a que tengan contactos entre sí para tratar de plasmar las conclusiones de estas comparecencias en una proposición no de ley, que en su caso, si llegara a presentarse en tiempo y forma, decidiríamos en nuestra próxima reunión del 25 de mayo, siempre que las mesas la hubieran calificado con anterioridad. Por tanto, les pido que aceleren los contactos y, cuando esté pactada entre los grupos, la veremos en Mesa y portavoces para incluirla en el orden del día y tratar de votarla hacia el 25 de mayo.

Agradeciendo a los taquígrafos y estenotipistas su trabajo, levantamos la sesión.

Era la una y veinticinco minutos de la tarde.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

