
CORTÉS MARTÍN, José Manuel

Avatares el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos

Reus, Madrid, 2018, 247 pp.

Cerca ya del décimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea sigue sin cumplir la obligación que impone el artículo 6.2 del TUE de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014 del Tribunal de Justicia, que objetaba gran parte del contenido del proyecto de Acuerdo de Adhesión aprobado en 2013, abría un escenario de futuro incierto.

El profesor Cortés Martín, buen conocedor de la protección de los derechos humanos en el ámbito europeo, nos acerca en esta obra a los pormenores del proceso de adhesión de la Unión al Convenio de Roma de 1950. El título podría incitar al lector a creer que se trata de una más de las publicaciones que han analizado esa cuestión desde que se hiciera público el dictamen o, incluso, que transcurridos ya cuatro años sin avances significativos, el tema hubiera dejado de tener interés. Se equivocaría de pleno quien así pensara. Este libro ofrece, sí, un análisis riguroso de las negociaciones del Acuerdo de Adhesión y de las razones esgrimidas por el Tribunal de la UE para rechazarlo, pero en sus páginas encontramos también un estudio detallado sobre el estado actual de los derechos humanos en la Unión Europea y, en particular, de cómo ha interactuado su mecanismo de protección con el que ofrece el Convenio Europeo de Derechos Humanos a través del Tribunal de Estrasburgo. El autor maneja con soltura los principales problemas surgidos entre ellos, desgranando a tal fin la jurisprudencia más relevante al respecto.

Poco o nada se sabe aún del futuro de la adhesión de la Unión Europea al CEDH y

esa incertidumbre se convierte en el punto de partida del libro del profesor Cortés Martín. El capítulo 1 adelanta algunas de las fricciones que genera la obligada convivencia de los dos sistemas y advierte ya de las dificultades que plantea el hecho de que no se haya aún culminado ese proceso.

Se dedica el segundo capítulo en exclusiva a la doctrina de la presunción de la equivalencia en la protección de los derechos humanos, defendida desde hace años por el Tribunal de Estrasburgo en un intento de suavizar las relaciones entre éste y su homólogo en Luxemburgo. Era importante aludir a la cuestión (porque como el propio autor reconoce en la página 81, «no es descartable que la adhesión provoque una revisión o quizás un replanteamiento de esta doctrina de la protección equivalente por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»), pero acaso hubiera sido mejor integrarla en otro capítulo, porque el abordar problemas relacionados con el contenido del proyecto antes de analizarlo en profundidad (lo que se hace en el capítulo siguiente), puede oscurecer la lectura de aquel no familiarizado con él.

Los detalles del Convenio de adhesión y del dictamen del Tribunal de Justicia que lo echó por tierra se abordan de manera concienzuda y bien sistematizada en el capítulo 3. Se muestra su autor especialmente crítico con las reflexiones del Tribunal (a las que califica en la página 129 de «exageradas observaciones basadas en una interpretación excesivamente literal del Proyecto», que han conducido a un «extraño desenlace» imprevisible para casi todos), sobre todo porque se trataba de un texto que había buscado desde el principio el con-

senso entre las partes y al que el propio Tribunal de Justicia no había puesto objeciones mientras se negociaba. Fue éste, en efecto, y como este libro deja entrever, demasiado celoso al proteger sus funciones: el Proyecto ni amenazaba la autonomía de la Unión tanto como el dictamen parecía dar a entender ni suponía un desafío frontal a la autoridad interpretativa del Tribunal de Luxemburgo.

Especialmente oportuna es la inclusión del capítulo IV, en mi opinión, el de lectura más enriquecedora, ya que se dedica a hacer propuestas constructivas de cara a una futura renegociación. Es esta la tarea realmente útil una vez que han transcurrido varios años desde la opinión del Tribunal de Justicia y el proyecto sigue estancado. Acierta, pues, su autor al analizar posibles modificaciones, que se ajustan a las objeciones que el Tribunal planteó en su dictamen y que serán sin duda provechosas con vistas a un futuro relanzamiento de la cuestión (especialmente clarificadora es la enumeración que se recoge en las pp. 164 y 165). Además de razonar sobre los principales puntos de fricción del acuerdo (el principio de confianza mutua entre los Estados de la Unión, cómo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos interpreta las peculiaridades del ELSJ en sus sentencias, las dificultades que plantea el hecho de que el Tribunal de Justicia de la Unión tenga competencias limitadas en PESC...), este apartado sirve de trampolín para estudiar las resoluciones judiciales posteriores al dictamen de 2014, demostrando así que no recoge un brindis al sol, sino propuestas factibles fruto de una profunda reflexión. Cuestión distinta será si encontrarán reflejo en el (esperemos) futuro proyecto de adhesión, que de momento no será fácil reabrir, como prueba el mutismo existente respecto de posibles avances. Habrá primero que salvar las cuestiones que, dentro de la UE, el Tribunal entendió que hacían imposible la adhesión, pero también convencer al resto de Estados parte en el

CEDH. Algunos (Rusia, por ejemplo), que se enfrentaron a duros debates e hicieron ciertas concesiones en la redacción del primer proyecto, pueden no volver a estar dispuestos a mostrarse tan comprensivos. Cuando estas líneas se escriben, continúa la incertidumbre acerca del futuro de la adhesión, por más que algunas instituciones recuerden de cuando en cuando (tímidamente, todo sea dicho) la necesidad de encararlo de nuevo. El último en hacerlo ha sido el Consejo, que en sus Conclusiones de 12 de octubre de 2018 sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales en 2017 volvía a invitar a la Comisión a finalizar el análisis de las cuestiones jurídicas del dictamen 2/13.

El libro del profesor Cortés Martín resulta, en suma, de gran utilidad para encarar las dudas sobre el futuro de la adhesión. Porque lo que está claro es que se trata una obligación impuesta por los Tratados que habrá que cumplir en algún momento, aunque él mismo reconoce que (p. 147) «es bastante probable que el TJUE haya dado al traste con cualquier posibilidad de llevar a buen término esta empresa». Difícil será respetar, en efecto, todo lo exigido por el Tribunal europeo, pero habrá que esforzarse en hacerlo, no sólo porque así lo imponga la letra de los tratados, sino porque «sigue siendo necesario establecer un control externo para dotar de coherencia al sistema unionista». Otra opción sería, claro está, modificar el TUE para eliminar la obligación de adhesión, pero esta salida *desesperada* pondría en entredicho el compromiso de las instituciones europeas con los derechos humanos. No la baraja tampoco el autor de esta obra. Sea como fuere, la Unión no puede dejar solos a sus Estados cuando éstos deban defenderse ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a actos que, por venir directamente impuestos por las instituciones, escapen a su control y tampoco puede permitirse estar ausente de esos procesos por falta de legitimación.

Es esta, en suma, una obra necesaria y recomendable. Y no sólo por las referencias al proceso de adhesión, sino por las reflexiones que en ella se hacen sobre la situación, en general, de la protección judicial de los derechos humanos en la Unión Europea, especialmente bienvenida en tiempos convulsos como los actuales, en los que algunos Estados se muestran especialmente desafiantes. Una Unión que garantice, más y mejor, el res-

peto de sus valores por parte de los Estados miembros, es imprescindible (las actitudes de Polonia o Hungría resultan, seguramente la mejor prueba al respecto), pero también lo es la implantación de un sistema de control externo que lo refuerce.

María José CERVELL HORTAL
Profesora Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia

VACAS FERNÁNDEZ, Félix

El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria

Tirant Lo Blanch, col. Derechos Humanos, Valencia, 2017

El Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en el Discurso sobre el Estado de la Unión Europea correspondiente al año 2016 afirmaba que «la Unión se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial». El Presidente de la Comisión continuaba constatando una preocupante realidad, ya que «nunca antes había visto que hubiera tan pocas cosas en común entre nuestros Estados miembros, tan pocos ámbitos en los que acuerden trabajar juntos». Aunque esta retórica se ha empleado en diversas ocasiones durante la evolución del proceso de integración europeo, lo cierto es que en los últimos años la Unión Europea y sus Estados están afrontando problemas de una sobresaliente envergadura. De este modo, ni las instituciones europeas ni los Estados miembros consiguen alcanzar soluciones, ágiles y eficientes, que se encuentren a la altura de la gravedad de los problemas a los que se viene enfrentando la Unión en el último decenio.

Ciertamente, las circunstancias que han conducido a esta situación de «crisis existen-

cial» son de muy diferente naturaleza y con repercusiones en ámbitos diferenciados del proceso de integración. Siguiendo el propio discurso del Presidente Juncker, pueden destacarse como principales factores: la crisis económica y financiera, el *Brexit*, la débil integración en los asuntos de seguridad y defensa, la *crisis migratoria* y la débil posición de la Unión ante retos globales. Este conjunto de elementos han ocasionado que la Unión se sitúe en un momento de crisis como proyecto económico, político y social.

A pesar de la situación descrita, la Unión Europea ha conseguido aprobar determinadas reformas estructurales que han permitido, quizás con poca agilidad, afrontar algunos de los problemas mencionados. Así, se ha potenciado la integración económica y financiera (especialmente, entre los Estados de la Eurozona), se han sentado las bases para avanzar en la Política Común de Seguridad y Defensa y se ha adoptado una postura común ante el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Sin embargo, es la crisis migratoria