

Valentín Bou Franch*

La competència de la Unió Europea per a celebrar tractats internacionals sobre els drets humans

1. EVOLUCIÓ HISTÒRICA

Emmarcant històricament l'evolució d'aquesta qüestió, cal recordar el silenci inicial que van guardar els Tractats constitutius originaris sobre els drets humans. Es degué esperar al Projecte de reforma Spinelli de 1984, en el qual es va proposar que les Comunitats Europees "haurien" d'adherir-se a la Carta Social Europea i als Pactes de l'Organització de les Nacions Unides sobre drets humans de 1966.

Una fita important va ser el Dictamen del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 28 de març de 1996, en el qual el Tribunal va afirmar que la Comunitat Europea no tenia competències per a adherir-se al Conveni Europeu de Drets Humans. Com a reacció tardana, el Tractat de Lisboa de 13 de desembre de 2007 va afirmar l'obligació de la Unió Europea d'adherir-se al Conveni Europeu de Drets Humans (Art. 6.2 del



Aquesta obra està protegida amb una [Llicència Creative Commons Reconeixement – No Comercial – Sense obra derivada](#)



Cofinançat per la Unió Europea

* Catedràtic de Dret Internacional Públic. Universitat de València (Espanya). Cofinançat per la Unió Europea. Les opinions i punts de vista expressats només comprometen al seu(s) autor(s) i no reflecteixen necessàriament els de la Unió Europea o els de l'Agència Executiva Europea d'Educació i Cultura (EACEA). Ni la Unió Europea ni la EACEA poden ser considerats responsables d'ells.

TUE). A més, la Resolució del Parlament Europeu de 19 de maig de 2010, va insistir que a més d'adherir-se al Conveni Europeu de Drets Humans, la Unió Europea hauria d'adherir-se també tant a la Carta Social Europea revisada, com al Conveni per a la prevenció de la tortura del Consell d'Europa.

2. CAPACITAT DE LA UNIÓ EUROPEA DE CELEBRAR TRACTATS INTERNACIONALS SOBRE DRETS HUMANS

Respecte de la capacitat de la Unió Europea per a celebrar tractats internacionals sobre drets humans, cal començar subratllant que, segons l'article 3.2 del Tractat de la Unió Europea, la Unió Europea tindrà competència exclusiva per a celebrar un tractat internacional si està previst en un acte legislatiu de la Unió; si és necessari per a exercir la seua competència interna; o si afecta a les normes comunes o altera el seu abast.

De manera una mica més desenvolupada, l'article 216 del Tractat del Funcionament de la Unió Europea, afirma que la Unió podrà celebrar tractats internacionals en quatre supòsits: (1) quan estiga previst en els Tractats constitutius; (2) quan siga necessari per a aconseguir els objectius de la Unió, en el context d'alguna de les Polítiques europees; (3) quan estiga previst expressament en un acte jurídic vinculant de la Unió; i (4) quan pugui afectar normes comunes o alterar el seu abast.

3. COMPETÈNCIES EXPLÍCITES DE LA UNIÓ EUROPEA

Sobre les competències explícites de la Unió Europea, és a dir, sobre la previsió expressa en els Tractats constitutius de supòsits en els quals la Unió pugui celebrar tractats internacionals sobre drets humans, cal esmentar les següents cinc idees.

En primer lloc, cal destacar que l'article 6.2 del Tractat de la Unió Europea conté una previsió ad hoc, en afirmar l'obligació de la Unió d'adherir-se al Conveni Europeu de Drets Humans. Hem de recordar que, el 5 d'abril de 2017, els quaranta-set Estats membres del Consell d'Europa i la Unió Europea van adoptar el Projecte d'Acord d'adhesió de la Unió al Conveni Europeu de Drets Humans. No obstant això, el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, de 18 de desembre de 2014 va concloure afirmant que el Projecte d'Acord d'adhesió era contrari als Tractats constitutius. D'ací ve que hagen tornat a començar les negociacions d'un nou Projecte d'Acord d'adhesió.

En segon lloc, podem observar que, entre els objectius generals de la Unió, el Tractat de la Unió Europea esmenta els tres següents: (1) promoure el respecte dels drets humans (Art. 3.1 TUE); (2) combatre l'exclusió social i la discriminació, fomentar la justícia i la protecció socials, la igualtat entre dones i homes, la solidaritat intergeneracional i la protecció dels drets del xiquet

(Art. 3.3 TUE); i (3) en les seues relacions amb la resta del món, la Unió promourà i protegirà els drets humans. També respectarà i desenvoluparà el Dret Internacional (Art. 3.5 TUE).

En tercer lloc, entre les disposicions del Tractat de Funcionament de la Unió Europea d'aplicació general o transversal, també es troben les tres següents: (1) eliminar les desigualtats entre l'home i la dona i promoure la seua igualtat (Art. 8); (2) promoure un nivell d'ocupació elevada, amb la garantia d'una protecció social adequada, lluitar contra l'exclusió social, i perseguir un nivell elevat d'educació, formació i protecció de la salut humana (Art. 9); i (3) lluitar contra tota discriminació (Arts. 10 i 19). En aquest sentit, cal citar la Decisió del Consell, de 26 de novembre de 2009, de celebració de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de les persones amb discapacitat.

La quarta idea a destacar consisteix en el fet que, entre els objectius específics de l'acció exterior de la Unió, el Tractat de la Unió Europea esmenta els dos següents: (1) fomentar en la resta del món la universalitat i indivisibilitat dels drets humans, el respecte de la dignitat humana i el Dret Internacional (Art. 21.1 TUE); i (2) en les seues relacions internacionals, la Unió defensarà, consolidarà i recolzarà els drets humans i el Dret Internacional (Art. 21.2 TUE).

Finalment, en cinqué lloc, procedeix assenyalar que existeixen disposicions disperses en el Tractat

de Funcionament de la Unió Europea que contenen referències expresses a diversos tractats internacionals sobre drets humans. Cite dos preceptes a títol d'exemple: (1) l'article 78 afirma que la Política d'asil "respectarà" la Convenció i el Protocol sobre l'estatut dels refugiats, "així com els altres tractats pertinents"; i (2) l'article 151 assenyala que la Política social "tindrà present" la Carta Social Europea.

4. COMPETÈNCIES IMPLÍCITES

Respecte de les competències implícites de la Unió (és a dir, quan l'exercici d'aquestes competències siga necessari per a aconseguir els objectius de la Unió, en el context d'alguna de les seues polítiques) per a celebrar tractats internacionals de drets humans, cal destacar dues idees generals.

En primer lloc, conforme a la Sentència AETR, de 31 de març de 1971 (párs. 17-19): en matèries en les quals la Unió tinga competències explícites *ad intra*, també tindrà competències implícites *ad extra*. Això permetria a la Unió celebrar, entre altres, tractats internacionals sobre igualtat entre l'home i la dona, no discriminació, política social i ocupació, o asil i refugi.

En segon lloc, la clàusula d'imprevisió competencial prevista en l'article 352 del Tractat del Funcionament de la Unió Europea, permet explicitar les competències implícites. Exemple

d'això és la Decisió del Consell de 2008 sobre l'Acord de la Comunitat Econòmica i el Consell d'Europa en matèria de cooperació entre l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea i el Consell d'Europa.

5. PREVISIÓ EXPRESSA EN UN ACTE JURÍDIC VINCULANT DE LA UE

Sobre la possibilitat que la Unió gaudisca de la competència per a celebrar tractats internacionals sobre drets humans resultant d'una previsió expressa en un acte jurídic vinculant, és clar que es refereix a una previsió expressa en un reglament, directiva o decisió.

Fins ara, aquesta possibilitat no s'ha donat mai en la pràctica. El més pròxim que s'ha estat és amb el Reglament del Consell de 29 d'abril de 1999, en el qual en el seu Preàmbul va afirmar que l'acció exterior de la Comunitat Europea “estarà informada pels principis generals” continguts en la Declaració Universal dels Drets Humans, els Pactes internacionals de 1966, el Conveni sobre el genocidi, “així com per altres normes de Dret Internacional convencional o consuetudinari”.

Cap igualment recordar que, si la previsió està en un acte legislatiu de la Unió Europea, llavors la Unió tindrà competència exclusiva per a celebrar el tractat internacional pertinent (Art. 3.2 TFUE).

6. QUAN PUGA AFECTAR NORMES COMUNES O ALTERAR EL SEU ABAST

Finalment, hem de subratllar que la Unió Europea també tindrà competències per a celebrar tractats internacionals en matèria de drets humans quan el tractat internacional pugua afectar normes comunes o alterar el seu abast.

L'origen d'aquesta previsió es troba en la regla jurisprudencial de l'efecte útil. Cal recordar que, en la seua Sentència Kramer, de 14 de juliol de 1976, el Tribunal de Justícia va afirmar que, quan en l'àmbit intern s'haja atribuït a la Comunitat Econòmica Europea la competència per a la consecució d'un objectiu, la Comunitat podrà celebrar tractats internacionals (en absència de competència explícita) per a aconseguir els objectius de la competència interna.

Aquesta possibilitat es podria aplicar en matèries com la cooperació policial i judicial en matèria penal, Cooperació al desenvolupament, Política migratòria, mesures restrictives...

