

Valentín Bou Franch*

La competencia de la Unión Europea para celebrar tratados internacionales sobre los derechos humanos

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Enmarcando históricamente la evolución de esta cuestión, cabe recordar el silencio inicial que guardaron los Tratados constitutivos originarios sobre los derechos humanos. Se debió esperar al Proyecto de reforma Spinelli de 1984, en el que se propuso que las Comunidades Europeas “deberían” adherirse a la Carta Social Europea y a los Pactos de la Organización de las Naciones Unidas sobre derechos humanos de 1966.

Un hito importante fue el Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 28 de marzo de 1996, en el que el Tribunal afirmó que la Comunidad Europea no tenía competencias para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Como reacción tardía, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 afirmó la obligación de la Unión Europea de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Art. 6.2



Esta obra está protegida con una [Licencia Creative Commons](#)
Reconocimiento – No Comercial – Sin obra derivada



Cofinanciado por
la Unión Europea

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Valencia (España). Cofinanciado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

TUE). Además, la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de mayo de 2010, insistió en que además de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Unión Europea debería adherirse también tanto a la Carta Social Europea revisada, como al Convenio para la prevención de la tortura del Consejo de Europa.

2. CAPACIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA DE CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Respecto de la capacidad de la Unión Europea para celebrar tratados internacionales sobre derechos humanos, cabe comenzar subrayando que, según el artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea, la Unión Europea tendrá competencia exclusiva para celebrar un tratado internacional si está previsto en un acto legislativo de la Unión; si es necesario para ejercer su competencia interna; o si afecta a normas comunes o altera su alcance.

De manera un poco más desarrollada, el artículo 216 del Tratado del funcionamiento de la Unión Europea, afirma que la Unión podrá celebrar tratados internacionales en cuatro supuestos: (1) cuando esté previsto en los Tratados constitutivos; (2) cuando sea necesario para alcanzar los objetivos de la Unión, en el contexto de alguna de las Políticas europeas; (3) cuando esté previsto expresamente en un acto jurídico vinculante de la

Unión; y (4) cuando pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance.

3. COMPETENCIAS EXPLÍCITAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Sobre las competencias explícitas de la Unión Europea, es decir, sobre la previsión expresa en los Tratados constitutivos de supuestos en los que la Unión pueda celebrar tratados internacionales sobre derechos humanos, cabe mencionar las siguientes cinco ideas.

En primer lugar, cabe destacar que el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea contiene una previsión *ad hoc*, al afirmar la obligación de la Unión de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Debemos recordar que, el 5 de abril de 2017, los cuarenta y siete Estados miembros del Consejo de Europa y la Unión Europea adoptaron el Proyecto de Acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2014 concluyó afirmando que el Proyecto de Acuerdo de adhesión era contrario a los Tratados constitutivos. De ahí que hayan vuelto a comenzar las negociaciones de un nuevo Proyecto de Acuerdo de adhesión.

En segundo lugar, podemos observar que, entre los objetivos generales de la Unión, el Tratado de la Unión Europea menciona los tres siguientes:

(1) promover el respeto de los derechos humanos (Art. 3.1 TUE); (2) combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombre, la solidaridad intergeneracional y la protección de los derechos del niño (Art. 3.3 TUE); y (3) en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión promoverá y protegerá los derechos humanos. También respetará y desarrollará el Derecho Internacional (Art. 3.5 TUE).

En tercer lugar, entre las disposiciones del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea de aplicación general o transversal, también se encuentran las tres siguientes: (1) eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad (Art. 8); (2) promover un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, luchar contra la exclusión social, y perseguir un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (Art. 9); y (3) luchar contra toda discriminación (Arts. 10 y 19). En este sentido, cabe citar la Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, de celebración de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La cuarta idea a destacar consiste en que, entre los objetivos específicos de la acción exterior de la Unión, el Tratado de la Unión Europea menciona los dos siguientes: (1) fomentar en el

resto del mundo la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto de la dignidad humana y el Derecho Internacional (Art. 21.1 TUE); y (2) en sus relaciones internacionales, la Unión defenderá, consolidará y respaldará los derechos humanos y el Derecho Internacional (Art. 21.2 TUE).

Finalmente, en quinto lugar, procede señalar que existen disposiciones dispersas en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea que contienen referencias expresas a diversos tratados internacionales sobre derechos humanos. Cito dos preceptos a título de ejemplo: (1) el artículo 78 afirma que la Política de asilo “respetará” la Convención y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, “así como los demás tratados pertinentes”; y (2) el artículo 151 señala que la Política social “tendrá presente” la Carta Social Europea.

4. COMPETENCIAS IMPLÍCITAS

Respecto de las competencias implícitas de la Unión (es decir, cuando el ejercicio de estas competencias sea necesario para alcanzar los objetivos de la Unión, en el contexto de alguna de sus políticas) para celebrar tratados internacionales de derechos humanos, cabe destacar dos ideas generales.

En primer lugar, conforme a la Sentencia *AETR*, de 31 de marzo de 1971 (párrs. 17-19): en

materias en las que la Unión tenga competencias explícitas *ad intra*, también tendrá competencias implícitas *ad extra*. Ello permitiría a la Unión celebrar, entre otros, tratados internacionales sobre igualdad entre el hombre y la mujer, no discriminación, política social y empleo, o asilo y refugio.

En segundo lugar, la cláusula de imprevisión competencial prevista en el artículo 352 del Tratado del funcionamiento de la Unión Europea, permite explicitar las competencias implícitas. Ejemplo de ello es la Decisión del Consejo de 2008 sobre el Acuerdo de la Comunidad Económica y el Consejo de Europa en materia de cooperación entre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Consejo de Europa.

5. PREVISIÓN EXPRESA EN UN ACTO JURÍDICO VINCULANTE DE LA UE

Acerca de la posibilidad de que la Unión disfrute de la competencia para celebrar tratados internacionales sobre derechos humanos resultante de una previsión expresa en un acto jurídico vinculante, es claro que se refiere a una previsión expresa en un reglamento, directiva o decisión.

Hasta ahora, esta posibilidad no se ha dado nunca en la práctica. Lo más cercano que se ha estado es con el Reglamento del Consejo de 29 de abril de 1999, en el que en su Preámbulo afirmó

que la acción exterior de la Comunidad Europea “estará informada por los principios generales” contenidos en la Declaración universal de los Derechos Humanos, los Pactos internacionales de 1966, el Convenio sobre el genocidio, “así como por otras normas de Derecho Internacional convencional o consuetudinario”.

Cabe igualmente recordar que, si la previsión está en un acto legislativo de la Unión Europea, entonces la Unión tendrá competencia exclusiva para celebrar el tratado internacional pertinente (Art. 3.2 TFUE).

6. CUANDO PUEDA AFECTAR A NORMAS COMUNES O ALTERAR SU ALCANCE

Finalmente, debemos subrayar que la Unión Europea también tendrá competencias para celebrar tratados internacionales en materia de derechos humanos cuando el tratado internacional pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance.

El origen de esta previsión se encuentra en la regla jurisprudencial del efecto útil. Cabe recordar que, en su Sentencia *Kramer*, de 14 de julio de 1976, el Tribunal de Justicia afirmó que, cuando en el ámbito interno se haya atribuido a la Comunidad Económica Europea la competencia para la consecución de un objetivo, la Comunidad podrá celebrar tratados internacionales (en ausencia de

competencia explícita) para alcanzar los objetivos de la competencia interna.

Esta posibilidad se podría aplicar en materias como la cooperación policial y judicial en materia penal, Cooperación al desarrollo, Política migratoria, medidas restrictivas...

