

Problemas en la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos

ARTÍCULO EN PRENSA

Problems regarding the European Union's accession to the
European Convention on Human Rights

ARTICLE IN PRESS

Ramon Boixadera 

Universitat de les Illes Balears. Spain

rboixadera@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0352-3854>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3388>

Fecha de recepción: 04.10.2025

Fecha de aceptación: 04.06.2026

Fecha de publicación en línea: julio 2026

Cómo citar / Citation: Boixadera, Ramon. 2026. «Problemas en la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos». *Deusto Journal of Human Rights*. <https://doi.org/10.18543/djhr.3388>

Sumario: 1. Dos sistemas europeos de derechos y libertades. 2. El CEDH y el Derecho de la Unión Europea. 3. El Dictamen 2/2013 del TJUE y sus consecuencias. 4. Una nueva ronda de negociaciones, una adhesión incierta. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: Los Tratados de la Unión Europea exigen la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos. A tal fin, la UE y el Consejo de Europa completaron en 2023 un borrador de acuerdo de adhesión que limita la jurisdicción del TEDH para que no interfiera con la autonomía del Derecho de la Unión Europea. Con ello, se pretende resolver la principal objeción planteada en el Dictamen 2/2013 del TJUE, que frustró un primer acuerdo de adhesión hace más de una década. Sin embargo, el nuevo acuerdo no resuelve todas las objeciones planteadas por el TJUE y reduce la protección de los derechos humanos fijada por el TEDH. En consecuencia, una reforma de los Tratados de la UE sigue siendo necesaria para evitar que el Derecho de la Unión erosione las libertades civiles y derechos sociales en Europa.

Palabras clave: CEDH, UE, TJUE, adhesión, CDFUE.

Summary: The EU Treaties mandate the EU's accession to the European Convention on Human Rights. To this end, the EU and the Council of Europe completed in 2023 a draft accession agreement, which limits the jurisdiction of the ECHR so that it does not interfere with the autonomy of European Union law. Thus, it aims to solve the main objection raised in Opinion 2/2013 of the ECJ, which blocked a first accession agreement over a decade ago. However, the new agreement does not solve all the objections made by the ECJ and lowers the ECHR's standards of protection of human rights. Consequently, a reform of the EU treaties remains necessary to prevent EU law from eroding civil liberties and social rights in Europe.

Keywords: ECHR, EU, ECJ, accession, EUCFR.

1. Dos sistemas europeos de derechos y libertades¹

Desde el Tratado de Lisboa, la Unión Europea (UE) tiene el mandato de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), como lo han hecho ya sus 27 Estados miembros y la totalidad de países candidatos a la membresía. Sin embargo, casi dos décadas después, el proceso de adhesión de la UE al CEDH sigue estancado.

Es indudable que el retraso de la UE en cumplir con lo dispuesto en sus propios Tratados resulta grave en sí mismo, al debilitar su posición como defensora de los principios del derecho internacional, en un momento en el que los mismos son abiertamente cuestionados desde posiciones iliberales, incluidas las de los propios Gobiernos de los Estados miembros².

Pero supone también que se acumulen las incoherencias entre las obligaciones internacionales nacidas de ambos sistemas regionales, al existir diferencias entre los derechos reconocidos en los principales instrumentos de derechos humanos de ámbito europeo (la Carta de Derechos Fundamentales de la UE —CDFUE— y el CEDH) tal y como son interpretados, respectivamente, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Esta situación conlleva obligaciones contradictorias para los Estados miembros de la UE en tanto que Estados parte del CEDH, de difícil resolución en la práctica.

La relación entre ambos sistemas no debería ser necesariamente fuente de conflicto. El CEDH podría interpretarse como un suelo de protección de los derechos fundamentales, sin perjuicio de una mayor protección de estos por parte del TJUE, a través de la CDFUE.

Esta interpretación parecería lógica, si se tiene en cuenta que la CDFUE establece, en su artículo 53(2), que:

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la

¹ Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i PID2022-137648OB-C21 financiado por MICIU/AEI/ 10.13039/501100011033 y "FEDER, UE".

² Tómese como ejemplo la carta de 22 de mayo de 2025 en la que 9 de los 27 Gobiernos nacionales de la UE, liderados por Dinamarca e Italia, exigen que se reduzca el alcance de las obligaciones contenidas en el CEDH que protegen los derechos de las personas migrantes (Frederiksen et al. 2025).

Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

La idea de que la CDFUE debería sustentar un nivel superior de protección que la del CEDH resulta además congruente con el hecho de que los países integrantes de la UE tienen una mayor tradición democrático-liberal que el conjunto de Estados parte del CEDH, que incluyen naciones cuyo compromiso con la protección de los derechos fundamentales, e incluso con el propio Estado de Derecho, resultan abiertamente cuestionables³.

Debemos advertir, sin embargo, que el TJUE -a diferencia del TEDH- no es principalmente un tribunal de derechos humanos, sino que se interesa únicamente por el cumplimiento de la CDFUE al mismo nivel que por el resto del Derecho de la Unión (Rosas 2022).

En este sentido, la adopción de la CDFUE como parte del núcleo de los Tratados de la UE no ha otorgado prioridad a la protección de los derechos fundamentales sobre otros principios que han sustentado el proceso de integración europea, como son, en la jurisprudencia del TJUE, la defensa de las libertades económicas (libre movimiento de capital, trabajo, servicios y bienes) y del principio de confianza mutua entre Estados miembros de la UE.

Consideremos, como ejemplo de estas diferencias, las sentencias Laval y Viking⁴, famosas por abrir una brecha con el movimiento sindical europeo que sigue sin cerrarse (ETUC 2022).

En el caso Viking, una compañía finlandesa que operaba un ferry entre Finlandia y Estonia planteó registrarse en Estonia para aplicar las condiciones laborales y salariales de ese país a sus trabajadores, lo que motivó que los mismos llevaran a cabo acciones colectivas. En el caso Laval, una empresa letona utilizaba personal trabajador desplazado para unas obras de construcción en Suecia. Debido a que la directiva de desplazamiento ofrecía condiciones salariales y laborales más bajas

³ A modo de ejemplo, mientras que 26 de los 27 países de la UE -todos menos Hungría- son considerados *free* (Freedom House 2026), 10 de los 46 Estados parte del CEDH son considerados únicamente *partly free* (Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, la ya mencionada Hungría, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia, Ucrania) y otros 2 son considerados *not free* (Azerbaiyán y Turquía, además de los territorios ucranianos bajo ocupación rusa).

⁴ Véase STJUE 341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, de 18 de diciembre de 2007 y STJUE 438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line*, de 11 de diciembre de 2007.

que las del convenio colectivo, los sindicatos suecos convocaron a una huelga.

En ambos casos, el TJUE debía decidir si el ejercicio del derecho de asociación infringía la libertad de establecimiento de la empresa. Y en ambos casos falló que el derecho de asociación (art. 28 de la CDFUE) debía ejercerse de un modo proporcional a la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE), lo que suponía en la práctica la búsqueda de un “equilibrio” entre derechos fundamentales y libertades económicas favorable a las segundas (Hinarejos 2008).

Esta perspectiva contrasta enormemente con la del TEDH, que ha afirmado (en el caso *Holship*, relativo a una empresa danesa que operaba en un puerto noruego) que la protección de la libertad de establecimiento no puede considerarse de un modo proporcional a la protección de la libertad de asociación sindical (art. 11 CEDH) sin vaciar a la misma de contenido:

*In the same way that a right to strike does not imply a right to prevail, the degree to which a collective action risks having economic consequences cannot, therefore, in and of itself be a decisive consideration in the analysis of proportionality under Article 11, paragraph 2 of the Convention (see *Ognevenko v. Russia*, no. 44873/09, § 73, 20 November 2018). Even when implementing their obligations under EU or EEA law, the Court observes that Contracting Parties should ensure that restrictions imposed on Article 11 rights do not affect the essential elements of trade union freedom, without which that freedom would become devoid of substance⁵.*

Por lo tanto, la adhesión de la UE al CEDH podría ser una vía para reequilibrar estas tensiones, consagrando, en este caso, la prioridad de los derechos fundamentales (y en particular, el derecho de huelga) sobre las libertades económicas⁶.

⁵ STEDH 45487/17, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway*, de 10 de junio de 2021. Párrafo 17.

⁶ Nicol (2010, capítulo 3) argumenta que la consideración del “derecho a la propiedad” como un derecho fundamental anexo al CEDH (art. 1, protocolo 1), podría extenderse hasta entrar en conflicto con una concepción democrática del mismo, en otra posible oposición con el resto de derechos fundamentales. El propio autor recoge que este no ha sido el caso hasta la fecha, pero lo mencionamos por tratarse de un aspecto singular del sistema europeo de derechos humanos, ya que el derecho a la propiedad proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos es el único derecho que no se ha desarrollado en ninguno de los tratados fundamentales del sistema universal de derechos humanos.

Si bien, incluso en ausencia de la adhesión, los derechos fundamentales garantizados por el CEDH son considerados principios generales de la Unión (art. 6(3) del Tratado de la Unión Europea), debido a la primacía del TJUE en la interpretación del Derecho de la Unión, tampoco existen en la actualidad mecanismos que vinculen su interpretación a la del TEDH en aquellos casos en los que la CDFUE recoja derechos contenidos también en el CEDH.

Por ejemplo, el TJUE y el TEDH difieren en el alcance de las disposiciones relativas a la inviolabilidad del domicilio -art. 7 CDFUE; art. 8 CEDH-, que el TJUE ha interpretado tradicionalmente de manera restrictiva cuando en el domicilio se llevan a cabo actividades profesionales o empresariales (Lawson 1994). En situaciones como ésta, no está claro qué prioridad deberían acordar los órganos nacionales en favor de una interpretación u otra. Un caso extremo sería que un mismo hecho recibiera dos sentencias contradictorias; posibilidad que no se ha dado en la práctica, pero que es jurídicamente posible: si bien el TEDH no admite recursos en casos enjuiciados por otros órganos internacionales comparables, no está claro que esta limitación incluya al TJUE, quien, por otro lado, no se autoimpone un requisito recíproco (Council of Europe 2024, párrafo 76).

Pero incluso sin llegar a esta posibilidad, parece evidente que es necesario algún tipo de coordinación reforzada entre ambos tribunales, que la adhesión de la UE al CEDH podría facilitar⁷.

Existe, finalmente, un argumento político que merece considerarse en defensa de una adhesión de la UE al CEDH, y es el creciente papel de las instituciones de la UE, más allá del propio TJUE, como defensoras de los valores fundamentales de la Unión, según el art. 2 TUE⁸.

Estas actuaciones han reavivado una antigua controversia sobre la autoridad de las instituciones de la Unión como árbitros últimos de los derechos fundamentales, prerrogativa tradicionalmente disputada por las autoridades y órganos constitucionales nacionales (Sarmiento 2024). Este debate ha sido explotado para atacar la legitimidad de la acción de la UE en este ámbito.

⁷ Algunos derechos están reconocidos únicamente en protocolos al Convenio, por los que la UE debería adherirse a los mismos junto al CEDH. Considérese por ejemplo el derecho a no ser juzgado dos veces (art. 50 CDFUE; art. 4 del Protocolo n. 7 del CEDH), que el TEDH tiende a acotar a procesos “penales” y el TJUE a procesos “punitivos” en sentido amplio (Coffey 2023). Ver también *infra*, nota 29.

⁸ Por ejemplo, con la activación, por primera vez, de sendos procedimientos en base al art. 7 TUE a Polonia (2017-2024) y Hungría (2018-) por debilidades de su Estado de Derecho o el establecimiento de mecanismos de condicionalidad financiera vinculados al cumplimiento de la CDFUE (European Commission 2020).

Cabe advertir que el activismo de la UE en defensa de los derechos fundamentales puede acabar teniendo un efecto contraproducente si en el debate público se impone la perspectiva que detrás del mismo se esconde en realidad un conflicto político entre la UE y los Estados miembros, como se ha sugerido por su carácter inconsistente (Streeck 2022, HRW 2024). Una vinculación más estrecha de la propia UE con el sistema de derechos humanos nacido del CEDH evidenciaría su mayor compromiso en la protección de los derechos fundamentales, dotándola de una mayor legitimidad y, potencialmente, coherencia en su defensa del Estado de Derecho.

El presente trabajo pretende abordar el proceso de adhesión de la UE al CEDH, desde sus inicios hasta el momento actual. El apartado 2 considera las dificultades inherentes al desarrollo independiente de dos sistemas europeos de control jurisdiccional de los derechos humanos, justificando la adopción de una obligación de adhesión de la UE al CEDH en el Tratado de Lisboa. El apartado 3 examina la opinión negativa del TJUE respecto al proyecto de adhesión negociado en 2013 y las controversias que este dictamen ha suscitado. El apartado 4 considera cuál es el estado de las negociaciones en el momento actual, con la aprobación de un nuevo texto de adhesión en 2023 cuyo proceso de ratificación no se ha iniciado todavía.

El apartado 5 concluye, destacando que cómo persisten dudas tanto sobre la posibilidad de una adhesión de la UE al CEDH sin reformar los Tratados de la UE, como de su utilidad en los términos que actualmente se plantean, toda vez que no permiten, en la práctica, que el TEDH actúe fijando un nivel mínimo de protección de los derechos fundamentales frente al TJUE.

2. El CEDH y el Derecho de la Unión Europea

La coexistencia entre las obligaciones derivadas del CEDH y el Derecho de la Unión Europea genera una diversidad de problemas jurídicos, cuya matriz radica en el hecho de que dos tribunales distintos (el actual TJUE y el TEDH) pueden ser llamados a interpretar la relación entre los derechos fundamentales contenidos en el CEDH y el Derecho comunitario y de la Unión; problemática que viene reflejándose en la jurisprudencia desde hace más de medio siglo (sentencia Nold, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁹, relativa a la

⁹ STJCE 4/73, *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission des Communautés européennes*, de 14 de mayo de 1974.

regulación del mercado del carbón, en la que se establece que la primacía del Derecho comunitario está limitada por un núcleo de valores fundamentales, entre el que se incluye al CEDH).

En primer lugar, ninguno de los dos tribunales puede llevar a cabo la labor de enjuiciar el Derecho de la Unión a la luz del CEDH de un modo integral y coherente, lo que genera lagunas en la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de la UE.

En el caso del TEDH, la principal limitación resulta de la no-adhesión de la UE al CEDH. Esta opción ni siquiera era viable jurídicamente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009), por la ausencia de una previsión explícita en los tratados comunitarios previos¹⁰. Un segundo obstáculo jurídico se hallaba en la redacción del propio Convenio, que tuvo que ser modificado para permitir la adhesión de la UE (en vigor desde el 1 de junio de 2010)¹¹.

En consecuencia, las instituciones de la UE (entre las cuales el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, pero también organismos como el Banco Central Europeo) y sus actos no pueden ser objeto directo de recurso. Pese a ello, el TEDH sí admite denuncias contra aquellos Estados parte que puedan ser considerados responsables de violaciones del CEDH contenidas en el Derecho primario de la Unión (ver caso Matthews¹², concerniente al derecho a voto en las elecciones europeas de las personas residentes en Gibraltar) y también admite denuncias contra los Estados en la aplicación del Derecho secundario de la Unión.

Al mismo tiempo, el TEDH ha desarrollado una limitación autoimpuesta a partir del concepto de "equivalencia", por el que el TEDH renuncia a examinar las potenciales violaciones derivadas de la implementación nacional del Derecho de la Unión salvo que las mismas sean "manifiestamente deficientes" (caso Bosphorus¹³), en lo que puede entenderse como un intento de facilitar la coexistencia entre ambos sistemas jurisdiccionales.

La llamada doctrina Bosphorus ha delegado en la práctica al TJUE la posible investigación de la compatibilidad entre la aplicación nacional del Derecho de la Unión y el CEDH, si bien sigue abierta la posibilidad de un recurso ante el TEDH en aquellos casos en los que

¹⁰ TJCE. 1996. *Dictamen 2/94*, de 28 de marzo de 1996.

¹¹ Esta posibilidad se formalizó mediante el Protocolo n. 14 al CEDH, CETS 194.

¹² STEDH 24833/94, *Matthews v. United Kingdom*, de 18 de febrero de 1999.

¹³ STEDH 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, de 30 de junio de 2005. Párrafo 156.

pueda argumentarse que no se ha alcanzado un umbral de protección suficiente.

En los casos M.S.S.¹⁴ y Sharifi¹⁵, por ejemplo, el TEDH falló contra la normativa europea de refugio que permite a un Estado de la UE devolver al país de la UE de entrada a un migrante sin considerar el riesgo de un trato inhumano o degradante (art. 3 CEDH); normativa que el TJUE había validado al considerar que este examen no requiere ser individualizado, salvo en casos excepcionales (entre los cuales, por ejemplo el caso N.S.¹⁶, relativo a la expulsión de un solicitante de asilo afgano desde Reino Unido al país de su llegada a la UE, Grecia).

Por lo tanto, y en extensión de la doctrina Bosphorus, el TEDH cede al TJUE la interpretación de la compatibilidad del Derecho de la Unión con el CEDH dentro de un amplio margen, pero únicamente cuando de la misma no resulte claramente un grado de protección inferior de los derechos fundamentales al que prevé el CEDH.

Esta deferencia parcial hacia el TJUE presupone que el mismo desarrolle habitualmente su actividad asumiendo el CEDH como un suelo o límite inferior de derechos fundamentales para el Derecho de la Unión: un planteamiento amparado en el art. 53(2) de la CDFUE, que desde la adopción del Tratado de Lisboa (2009) otorga una competencia legal explícita a la actividad del TJUE en el campo de la protección de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el TJUE no asume necesariamente la perspectiva del TEDH sobre el contenido mínimo de los derechos en cuestión. Así, las divergencias entre ambos tribunales persisten en la actualidad: por ejemplo, sobre la ya mencionada perspectiva del TJUE según la cual en determinadas situaciones (como las relativas al derecho de asilo o a la orden europea de arresto, entre otras) la responsabilidad de los estados debe considerarse únicamente en contextos de violaciones “sistémicas” de derechos fundamentales y no en base a posibles violaciones individuales, justificándose en la necesidad de preservar la confianza mutua entre estados (Callewaert 2022, 2025). O bien sobre el examen de proporcionalidad respecto a la libertad de establecimiento que el TJUE impone en el caso de la libertad de asociación, frente al enfoque más garantista del TEDH (Velyvte 2015, LO Norge 2021).

¹⁴ STEDH 30696/09, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, de 21 de enero de 2011

¹⁵ STEDH 16643/09, *Sharifi and others v. Italy and Greece*, de 21 de octubre de 2014.

¹⁶ STJUE 411/10, *N.S. and Others v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, de 21 de diciembre de 2011.

La persistencia de conflictos jurisprudenciales entre ambos tribunales, a pesar del cierre interpretativo que debería proporcionar la CDFUE, evidencia la necesidad de algún vínculo más estricto que el mero diálogo o cooperación entre ambos, justificando la adhesión de la UE al CEDH.

La defensa de la autonomía del TJUE como intérprete exclusivo del Derecho de la Unión no debería constituir, a priori, un obstáculo para admitir un control externo de derechos humanos por parte del TEDH, toda vez que es comparable a cómo la autonomía de los órganos jurisdiccionales nacionales es plenamente compatible con el control convencional-constitucional de derechos fundamentales (Isiksel 2016).

Pese a ello, el TJUE actúa como si el CEDH existiera únicamente como fuente para interpretar y completar los derechos reconocidos en la CDFUE. Y esta, a su vez, es considerada únicamente una fuente más del Derecho primario de la Unión, al mismo nivel y no por encima de los Tratados, que el TJUE vela por interpretar de modo coherente¹⁷.

Es aquí donde cobra importancia reflexionar sobre el TJUE como un tribunal anómalo en el contexto democrático-liberal de los estados europeos. El TJUE no es un tribunal al uso, sino un agente fundamental en la construcción de un proyecto constitucional de alcance europeo, en el que el desarrollo del Derecho de la Unión tiene como finalidad última fomentar un espacio político común a través de la integración económica según características ordoliberales: es decir, restringiendo el control democrático sobre las instituciones en las que recae activamente la ordenación de los mercados y las políticas económicas en un sentido liberal (Boixadera y Portella-Carbó 2019). Así puede comprenderse tanto la predisposición contraria del TJUE al reconocimiento de derechos que puedan suponer una fragmentación del espacio común europeo (p.ej. a través de una erosión del principio de confianza mutua, que debilite las estructuras europeas de cooperación y coordinación entre Estados miembros), como la prioridad acordada a la defensa de las libertades fundamentales del

¹⁷ La adopción de la CDFUE, inicialmente proclamada sin carácter vinculante (European Council 2000), fue saludada en su momento por el movimiento sindical europeo como un logro esencial en la protección de los derechos en la construcción de la Unión (ETUC 2009); entusiasmo que se disipó con las sentencias Viking y Laval, que sirvieron al TJUE para subordinar la protección de los derechos fundamentales a la de las libertades económicas del Mercado Único. En este sentido, no resulta evidente que la propuesta de “anexar” un nuevo Protocolo de Progreso Social a los Tratados de la UE, reiterada en el último manifiesto del sindicalismo europeo para las elecciones al Parlamento Europeo (ETUC 2023) pueda por sí misma alterar la perspectiva desarrollada por el TJUE sobre esta cuestión (Höpner 2017).

Mercado Único. De hecho, la propia doctrina sobre la autonomía y primacía del TJUE fue desarrollada precisamente en sus sentencias en defensa de las instituciones del mercado común frente a las regulaciones de ámbito estatal (Grégoire 2024).

Y, como discutimos a continuación, es esta doctrina el principal obstáculo de fondo a la adhesión de la UE al CEDH.

3. El Dictamen 2/2013 del TJUE y sus consecuencias

El 4 de julio de 2013, la Comisión Europea solicitó un Dictamen al TJUE con arreglo al artículo 218(11) TFUE, sobre el Proyecto de Acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Con esta solicitud, se pretendía asegurar la legalidad de las disposiciones con las que se pretendía dar cumplimiento a la obligación de adhesión del art. 6(2) TUE.

El Proyecto de Acuerdo (Council of Europe 2013) constaba de un total de 12 artículos. El art. 1 define los términos de acceso al CEDH y a los protocolos relevantes para los derechos de la CDFUE ¹⁸, así como la equivalencia entre la UE y un Estado parte a efectos del Convenio. El art. 2 establece la posibilidad de que la UE plantee reservas al Convenio, de nuevo como cualquier Estado parte. El art. 3 crea una figura de codemandado, de manera que la UE y un Estado miembro puedan participar conjuntamente en los procedimientos relativos a un caso. El art. 4 permite que un Estado parte realice una denuncia contra la UE (y viceversa), en base al art. 33 CEDH. El art. 5 aclara que los procedimientos ante el TJUE no impiden que el mismo caso sea retomado por el TEDH.

El resto del articulado se refiere a cuestiones de gobernanza del acuerdo: la elección de los jueces (art. 6), la participación de la UE en el Consejo de Ministros del Consejo de Europa (art. 7), aspectos financieros (art. 8), relaciones con otros protocolos (art. 9), firma y entrada en vigor (art. 10), reservas (art. 11), notificaciones (art. 12). Junto al mismo se proponen distintos anexos con disposiciones reglamentarias relativas a la gobernanza.

En general, los principales puntos de debate eran si los mecanismos establecidos en el acuerdo se apartaban de las prácticas establecidas en la relación entre la UE y los Estados miembros en el Derecho de la

¹⁸ Ver *supra*, nota 7.

Unión, tanto en relación al principio de primacía (por el que en caso de un conflicto entre ambos debía primar el TJUE), como con el de autonomía (por el que el TJUE debía poder desarrollar su interpretación del Derecho de la Unión sin interferencia de los órganos nacionales), que podían ser erosionados si los órganos y autoridades nacionales recurrían de preferencia al TEDH o lo utilizaban contra las instituciones de la UE en cuestiones propias del Derecho de la Unión.

Por ejemplo, la figura del codemandado del artículo 3, en apariencia un asunto puramente procedimental, suscitó controversias legales por delegar competencias propias de la Unión al TEDH (tales como la atribución de responsabilidad entre un Estado miembro y la UE en caso de una violación de derechos humanos).

Una visión favorable a la adhesión fue planteada en su opinión por la Abogada General Juliane Kokott, que limitó sus objeciones al artículo 3, sugiriendo que la adhesión de la UE al CEDH incorporara algún instrumento que garantizara¹⁹:

- Que, a efectos de que puedan presentar demandas de intervención como codemandados al amparo del artículo 3, apartado 5, del Proyecto de Acuerdo, la Unión y sus Estados miembros sean informados sistemáticamente y sin excepción de todos los recursos pendientes ante el TEDH en cuanto éstos hayan sido notificados al demandado correspondiente.
- Que el TEDH no realice ningún tipo de examen de razonabilidad de las demandas de intervención como codemandados que presenten la Unión y sus Estados miembros al amparo del artículo 3, apartado 5, del Proyecto de Acuerdo.
- Que el procedimiento de pronunciamiento previo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recogido en el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de Acuerdo se extienda a todas las cuestiones jurídicas relativas a cuál es la interpretación del Derecho originario y derivado de la Unión que resulta conforme con el CEDH.
- Que sólo se pueda prescindir de instruir el procedimiento de pronunciamiento previo recogido en el artículo 3, apartado 6, del Proyecto de Acuerdo cuando resulte evidente que Tribunal de Justicia ya ha abordado anteriormente la cuestión jurídica concreta que sea objeto del recurso que se encuentre pendiente ante el TEDH.

¹⁹ TJUE. 2014a. *Opinión de la Abogada General sobre el procedimiento 2/13*, de 13 de junio de 2014. Párrafo 280.

- Que el principio de responsabilidad conjunta del demandado principal y del codemandado que se prevé en el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de Acuerdo no afecte a las reservas que las partes contratantes hayan podido formular a efectos del artículo 57 del CEDH.
- Que, por lo demás, el TEDH no pueda apartarse en ningún caso del principio, que se establece en el artículo 3, apartado 7, del Proyecto de Acuerdo, de responsabilidad conjunta del demandado principal y del codemandado por incumplimientos del CEDH cuya existencia haya declarado el propio TEDH.

Estas, aunque específicas al acuerdo propuesto, evidencian que el postulado según el cual la adhesión de la UE al CEDH debía hacerse respetando “las características específicas de la Unión y del Derecho de la Unión”, contenido el art. 1 del Protocolo 8 del TFUE, podía suponer un escollo a la adhesión en función de cómo se interpretara (Lazowski y Wessel 2015).

Las objeciones planteadas por la Abogada General encarnan, resumidamente, un doble propósito, compartido por el Dictamen posterior del TJUE: a) asegurar que la definición por parte del TEDH de la responsabilidad relativa de un Estado y la UE en la violación conjunta de un derecho humano no chocara con la competencia exclusiva del TJUE para determinar el reparto de responsabilidades entre ambos; y b) permitir que el TJUE pudiera dar su interpretación y valorar la validez de cualquier caso relativo a la compatibilidad del Derecho de la Unión con el CEDH antes de la intervención del TEDH.

Ambas parecían compatibles con la aprobación del acuerdo de adhesión, que fue recomendada por la Abogada General, anexando al protocolo de adhesión de la UE al CEDH garantías para que el TEDH no entrara a valorar la responsabilidad de cada parte en la violación de un derecho fundamental en el Derecho de la Unión y para garantizar que el TJUE pudiera pronunciarse antes del control del TEDH.

Inusualmente, el Pleno del TJUE contradijo a la Abogada General, haciendo pública una opinión desfavorable a la adhesión en su Dictamen 2/2013 del 18 de diciembre de 2014, según la cual²⁰:

el acuerdo previsto no es compatible con el artículo 6 TUE, apartado 2, ni con el Protocolo n. 8 UE, por cuanto:

puede afectar a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión, en la medida en que no garantiza la

²⁰ TJUE. 2014b. *Dictamen 2/2013*, de 18 de diciembre de 2014. Párrafo 258.

coordinación entre el artículo 53 del CEDH y el artículo 53 de la Carta, no previene el riesgo de que se vulnere el principio de confianza mutua entre los Estados miembros en el Derecho de la Unión y no contempla articulación alguna entre el mecanismo instituido por el Protocolo n. 16 y el procedimiento de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE; puede afectar al artículo 344 TFUE, en la medida en que no excluye la posibilidad de que se planteen ante el TEDH litigios entre Estados miembros o entre éstos y la Unión, relativos a la aplicación del CEDH en el ámbito de aplicación material del Derecho de la Unión;

no prevé modos de funcionamiento del mecanismo del codemandado y del procedimiento de intervención previa del Tribunal de Justicia que permitan preservar las características específicas de la Unión y de su Derecho, y

no tiene en cuenta las características específicas del Derecho de la Unión en lo que respecta al control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión en materia de PESG, en la medida en que encomienda el control jurisdiccional de algunos de esos actos, acciones u omisiones en exclusiva a un órgano externo a la Unión.

El Dictamen causó una enorme sorpresa, toda vez que la ya mencionada opinión de la Abogada General Kokott había planteado únicamente problemáticas fácilmente enmendables mediante algún protocolo adicional que fijara criterios para que se respetaran las competencias propias de la UE.

La opinión del TJUE planteaba una postura mucho más crítica que era, además, vinculante, introduciendo cinco nuevas grandes objeciones (Jacqué 2016):

Primera, la posibilidad de solicitar opiniones consultivas en base al Protocolo n. 16 (conectado con el art. 47 CEDH) puede chocar con la competencia exclusiva del TJUE para resolver cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión.

Segunda, la posibilidad que un estado de la UE lleve a la propia UE ante el TEDH (art. 33 CEDH; art. 4 del proyecto de adhesión) para valorar la adecuación del Derecho de la Unión o su aplicación al CEDH viola el papel del TJUE como intérprete exclusivo del Derecho de la Unión.

Tercera, el art. 53 CEDH, que permite a las partes asegurar una protección superior de los derechos humanos, debe interpretarse de tal modo que no ponga en peligro “el nivel de protección que contempla la Carta ni la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión”.

Cuarta, el Derecho de la Unión se basa en la “confianza mutua” entre Estados miembros, por lo que esta presunción debe tenerse en cuenta antes de considerar una posible violación del CEDH.

Quinta, no puede someterse a control jurisdiccional externo la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), toda vez que sometería a una jurisdicción internacional una actividad de la UE que no se encuentra bajo el control del TJUE.

Las primeras dos objeciones pueden conectarse con la noción de primacía del Derecho de la Unión: en efecto, la posibilidad de que los tribunales o las autoridades nacionales recurrieran al TEDH frente al TJUE o la UE, respectivamente, podrían socavar el mismo.

Las siguientes dos objeciones suponen una radical reafirmación de la autonomía del TJUE en la interpretación del Derecho de la Unión, que incluye, implícitamente, la subordinación de los derechos fundamentales a otros principios, como son la confianza mutua o las libertades económicas.

La quinta objeción, relativa a la PESC, remite a un Dictamen anterior sobre el Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes, según el cual la creación de un orden jurisdiccional internacional al margen del TJUE sobre cuestiones relativas al Derecho de la Unión es incompatible con “la naturaleza misma del Derecho de la Unión”²¹:

Es decir, el TJUE está comprometido con la preservación de su primacía hasta el punto de invocarla para evitar que cualquier otro órgano supranacional pueda enjuiciar políticas del Derecho de la Unión, incluso en un caso como este, en el que el propio Tribunal admite que son los propios Tratados de la Unión quienes excluyen su control jurisdiccional²² (TJUE 2014b, párrafos 252-253).

Considerando las objeciones en su totalidad, parece claro que el Dictamen 2/2013 supone, en sí mismo, una clara reafirmación del carácter del TJUE como arquitecto constitucional de la integración en la UE. Pese a ello, una parte de la doctrina ha tendido a minimizar el reto que supondría continuar con el proceso de adhesión tras el Dictamen.

Así, en relación con las objeciones planteadas adicionalmente a las de la Abogada General, las soluciones son menos evidentes. Para Halberstam (2015), los Estados de la UE pueden renunciar explícitamente a la posibilidad de utilizar el art. 33 CEDH contra la UE (utilizado rara vez en la práctica) y renunciar a recurrir al uso de opiniones (que, en todo caso, serían meramente consultivas) según el Protocolo 16 mediante declaraciones unilaterales como parte del protocolo de adhesión.

²¹ TJUE. 2011. *Dictamen 1/09*, de 8 de marzo de 2011. Párrafo 89.

²² TJUE. 2014b. *Dictamen 2/2013*, de 18 de diciembre de 2014. Párrafos 252-253.

Halberstam (2015) también sugiere extender la jurisdicción de control de derechos humanos del TJUE a las áreas actualmente excluidas (como la PESC), ya que en este caso no parece imposible que este Tribunal de Justicia asuma competencias que la UE está dispuesta a ceder al TEDH. Krenn (2015) sugiere que esta enmienda podría introducirse junto al instrumento de ratificación de la adhesión de la UE al CEDH, que requiere también de la unanimidad de los Estados miembros, facilitando con ello su aprobación.

De una forma algo más controvertida, Halberstam (2015) y Krenn (2015) consideraron que la interpretación del art. 53 CEDH es un asunto fácilmente enmendable, mediante una declaración de los Estados miembros para que el mismo se interprete como análogo al art. 53 de la CDFUE, lo que permitiría preservar la jurisprudencia desarrollada a partir del caso *Melloni*²³ -relativo al derecho a un juicio, art. 6 CEDH- por la que el TJUE fija el alcance de los derechos reconocidos en el CEDH frente a los estados nacionales si entran en conflicto con el Derecho de la Unión (en el mismo sentido se pronuncia Tacik 2017).

Sin embargo, en este caso, cabría preguntarse si esta perspectiva hubiera sido deseable para aquellos Estados miembros que veían en el mayor respeto del TEDH a la protección de los derechos fundamentales consagrados en las constituciones nacionales un argumento para la adhesión de la UE al CEDH.

Otra cuestión espinosa era el reconocimiento del principio de confianza mutua. Halberstam (2015) sugiere que el problema no aparecerá si se resuelven las demás objeciones citadas, lo que parece excesivamente optimista. Krenn (2015) considera que el asunto podría zanjarse con reservas *ad hoc* sobre el alcance de determinados artículos del CEDH (concretamente y en referencia al caso *N.S.*, el art. 3 CEDH), pero de la opinión del TJUE no puede considerarse que estas pudieran limitarse a ningún artículo en particular.

A pesar de las sugerencias de soluciones *ad hoc* para dar cumplimiento al Dictamen del TJUE, no fue posible alcanzar un acuerdo político que desbloqueara el acuerdo de adhesión. Tras un largo paréntesis, el 29 de setiembre de 2020 se reanudaron las negociaciones para la adhesión de la UE al CEDH (UE 2020).

Durante este tiempo, la doctrina *Bosphorus* parece haberse asentado en el TEDH, lo que ha reducido el ruido alrededor de las discrepancias entre ambos tribunales y también la doctrina *Melloni*

²³ STJUE 399/11, *Melloni v. Ministerio Fiscal*, de 26 de febrero de 2013.

parece haber sido aceptada por los Estados miembros. Asimismo, en los últimos años el TJUE y el TEDH habrían convergido jurisprudencialmente en su interpretación del principio de confianza mutua y el TEDH parece aceptar que la interpretación del art. 53 CDFUE realizada por el TJUE es congruente con el CEDH (Jacqué 2020, Lawson 2024)²⁴.

Por lo tanto, muchas de las discrepancias jurídicas evidentes hace una década habrían pasado a ser mucho menos relevantes para alcanzar un acuerdo en la actualidad.

4. Una nueva ronda de negociaciones, una adhesión incierta

La nueva ronda de negociaciones para la adhesión de la UE al CEDH culminó con la aprobación de un nuevo borrador de adhesión el 17 de marzo de 2023 (Council of Europe 2023). La cuestión sigue siendo examinada internamente por la UE desde entonces, lo que contrasta con la rapidez de la nueva ronda de negociaciones (Council of Europe 2025)²⁵, a la espera de que un nuevo dictamen del TJUE, según la solicitud de la propia Comisión, clarifique la situación (European Commission 2025).

El nuevo proyecto de adhesión enmienda el anterior, con el que tiene algunas diferencias destacables.

El art. 3 mantiene la creación de un mecanismo de codemanda que permita a la UE participar en todos aquellos casos que afecten a un estado de la UE y a la propia UE. El nuevo redactado aclara que la determinación de si existe corresponsabilidad corresponde a la propia UE. De existir corresponsabilidad, los fallos condenatorios del TEDH establecerán una responsabilidad conjunta, sin condicionar su reparto entre la UE y los Estados miembros. Asimismo, en la nueva redacción, el antiguo artículo 6 (relativo al estatus de los procedimientos ante el TJUE para su admisibilidad ante el TEDH) se elimina, por redundante.

El art. 4 excluye a los estados de la UE y a la propia UE del ámbito del art. 33, que permite denuncias entre las partes. Tampoco será

²⁴ Asimismo, en 2022 se produce la expulsión de Rusia del CdE, allanando un potencial obstáculo político a la consecución de un nuevo acuerdo (Council of Europe 2022).

²⁵ Que la cuestión no es considerada una prioridad política puede deducirse del silencio de la Comisión sobre esta cuestión en sus líneas para el presente mandato, a pesar de que se realizan varias referencias al estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales (von der Leyen 2024).

permisible el uso de este artículo en lo referido a la aplicación e interpretación del Derecho de la Unión. Será la propia UE la que valore si el caso afecta al Derecho de la Unión. El art. 5 impide usar el mecanismo de opiniones consultivas (Protocolo 16) para cuestiones relativas al Derecho de la Unión.

Como resulta evidente, el nuevo redactado intenta resolver con bastante fidelidad las objeciones planteadas por el TJUE relativas al respeto de las competencias propias de la UE: lo hace, pese a todo, con importantes ambigüedades en otros ámbitos.

La primera es que la posibilidad de una colisión entre el principio de confianza mutua y la garantía de los derechos del CEDH sigue abierta. Así, en el nuevo redactado:

Article 6 – Mutual trust under European Union law Accession of the European Union to the Convention shall not affect the application of the principle of mutual trust within the European Union. In this context, the protection of human rights guaranteed by the Convention shall be ensured.

Ocurre lo mismo con las cuestiones relativas al nivel de protección compatible con el art. 53 CEDH (art. 1.9 del nuevo proyecto de adhesión):

Article 53 of the Convention shall not be construed as precluding High Contracting Parties from jointly applying a legally binding common level of protection of human rights and fundamental freedoms, provided that it does not fall short of the level of protection guaranteed by the Convention and, as relevant, its Protocols, as interpreted by the European Court of Human Rights.

Aunque en apariencia se hayan resuelto formalmente los problemas de la adhesión suscitados por el Dictamen del TJUE, resulta dudoso que este considerase que estas soluciones son lo suficientemente claras para merecer un Dictamen favorable. Las objeciones del TJUE tenían como consecuencia lógica garantizarle el monopolio en la interpretación de los derechos fundamentales en el marco del Derecho de la Unión -ampliándolo incluso a esferas que no son actualmente de su competencia, como la PESC-, desplazando al TEDH a un papel prácticamente auxiliar o de mera revisión formal de las sentencias del TJUE, así como imponer su perspectiva en dos cuestiones que consideraba nucleares (la preservación del principio de confianza mutua y la interpretación del art. 53 CDFUE).

La posición del TJUE implicó, en su momento, un veto a firmar un acuerdo que tenía el apoyo unánime de la Comisión Europea y los Estados miembros (así como de las instituciones del Consejo de Europa), y de la Abogada General. Considerando este grado de beligerancia, el nuevo redactado no parece lo suficientemente tajante en defensa de las posiciones planteadas por el TJUE como para que el mismo acepte fácilmente reconsiderar su posición anterior.

Finalmente, el proyecto de acuerdo no resuelve, formalmente, la cuestión de la jurisdicción del TJUE sobre la Política Europea de Seguridad Común, ya que el Consejo de Europa se negó a eliminar este ámbito del control jurisdiccional del TEDH y los representantes de la UE confiaban en la posibilidad de que la jurisprudencia del TJUE estableciera por sí misma el ámbito de control de los derechos humanos de la PESC sin reformar los Tratados de la UE (Johansen 2024).

Para entender este planteamiento en la negociación, debe considerarse que el control jurisdiccional de la PESC lleva tiempo ocupando al TJUE y que la situación ha evolucionado rápidamente en la última década. En distintas sentencias, el TJUE ha fallado que tiene la capacidad de revisar judicialmente determinados actos de la PESC a pesar de la exclusión prevista según el art. 24(1) TUE, por ejemplo, estableciendo compensaciones para las personas consideradas víctimas de sanciones injustificadas al amparo de la PESC (Eckes 2020).

La naturaleza de estas excepciones a la exclusión de la PESC del control jurisdiccional del TJUE, basada de forma nebulosa en otros principios del Derecho de la Unión entre los que se encuentra la protección de derechos fundamentales tales como la necesidad de un recurso judicial efectivo, sigue creciendo, sin un fundamento claro en el Derecho europeo hasta la fecha (Schubert 2024) y la opinión mayoritaria sigue siendo que la ampliación de la jurisdicción del TJUE a la PESC requeriría una reforma de los Tratados, que como es sabido, requiere unanimidad. Sin embargo, no es imposible que la brecha abierta por el TJUE en el ámbito de la PESC hasta la fecha pudiera seguir ampliándose, de manera que el TJUE acabe arrogándose a sí mismo una competencia amplia para valorar posibles violaciones individuales de derechos humanos que solapen su esfera de control jurisdiccional sobre la PESC con la del TEDH.

De nuevo, será el propio TJUE el que fije la viabilidad de esta solución.

Conclusiones

La creciente importancia del Derecho de la Unión entre los Estados parte del Consejo de Europa ha provocado tensiones en las obligaciones adquiridas por los Estados miembros de la Unión en tanto que Estados parte del CEDH o lo que es lo mismo: en la protección de las personas en territorio de la UE.

Los intentos por alinear la jurisprudencia comunitaria y de la Unión con los niveles mínimos de protección de los derechos fundamentales fijados por el TEDH se han visto repetidamente frustrados por la inexistencia de un marco que vincule formalmente a las instituciones comunitarias y de la Unión con el CEDH y por la competencia entre el TEDH y el TJUE en la interpretación de los derechos fundamentales en el ámbito europeo, que culmina en la rivalidad entre dos sistemas basados respectivamente en el CEDH y la CDFUE.

El intento de resolver esta situación mediante la adhesión de la UE al CEDH se ha visto frenada por la insistencia del TJUE en vincular estrechamente la protección de los derechos fundamentales a su autoconcepción como intérprete último del Derecho de la Unión, en el que la CDFUE es solo un elemento más.

El nuevo proyecto de adhesión de 2023 supone un esfuerzo de los países miembros del Consejo de Europa (que mayoritariamente lo son también de la UE) por facilitar las condiciones de la entrada de la UE al CEDH intentando responder a las objeciones planteadas por el TJUE en su Dictamen relativo al anterior proyecto de 2013.

Resulta difícil confiar en la viabilidad de este nuevo intento de adhesión: en primer lugar, porque al menos una de las objeciones, la exigencia de asegurar el control de derechos fundamentales de la PESC por parte del TJUE, no se ha resuelto definitivamente.

Y en segundo lugar, porque el Dictamen del TJUE confirmó la existencia de una oposición entre la primacía y autonomía del Derecho de la Unión y las obligaciones de derechos humanos que derivarían de la plena adhesión de la UE al CEDH que tampoco parece poder resolverse en modo satisfactorio, toda vez que los mismos constituyen el núcleo mismo de la existencia del TJUE.

Varios autores (Douglas-Scott 2014, Peers 2014) han expresado dudas sobre el compromiso del TJUE con los derechos fundamentales, en la medida que la autonomía del Derecho de la Unión y sus instituciones se erige por encima de su adecuación al sistema europeo de derechos humanos, que debería constituir, por analogía con los sistemas constitucionales nacionales, el vértice de la pirámide del Derecho europeo.

La historia de la construcción europea sugiere que este comportamiento no es un elemento idiosincrático del funcionamiento del TJUE en tanto que corte de justicia, sino un elemento integral del carácter ordoliberal de la construcción europea y del papel del Tribunal de Justicia de la UE como punta de lanza en el avance de la integración económico-política regional. Fue el propio Tribunal el que estableció el concepto de primacía en sentencias históricas como *Costa v. ENEL*²⁶, situando con ello el derecho económico derivado de la integración europea en la cúspide del orden legal de la UE.

Es posible que para los defensores de la primacía del TEDH en el ámbito de los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran los valedores de una construcción social de la UE, el doble control jurisdiccional actual resulte preferible a forzar una adhesión a cualquier precio, si la misma debe atar todavía más al TEDH a la jurisprudencia del TJUE²⁷.

Por otro lado, para los defensores de la autonomía del Derecho de la Unión, entre ellos el propio TJUE, no está claro que ningún tipo de control de convencionalidad por parte del TEDH sea aceptable, incluso en el leve y ambiguo redactado propuesto en el nuevo proyecto de acuerdo, sin cuestionar la excepcionalidad del Derecho de la Unión frente a las reglas generales del derecho internacional y el derecho nacional de los Estados miembros: a riesgo de asumir choques cada vez más frecuentes entre el Derecho de la Unión y el sistema europeo de derechos humanos, que crearán además un conflicto político respecto a las obligaciones de los Estados miembros de la UE como Estados parte del CEDH.

Existían vías alternativas a la renegociación del proyecto de adhesión. Por ejemplo, dado el carácter unánime de la decisión de los Estados miembros de la UE por acceder al CEDH, podría haberse anexo a los Tratados la propia adhesión de la UE al CEDH, obligando a la UE -y al propio TJUE- a aceptar el control del TEDH al mismo nivel que el de sus Estados miembros²⁸.

²⁶ Véase STJCE 6/64, *Costa v. Enel*, de 15 de julio de 1964.

²⁷ Por ejemplo, el movimiento sindical europeo (ETUC 2015) fue muy crítico con el Dictamen del TJUE, poniendo como condición a una renegociación del acuerdo de adhesión que no se exigiera la participación del TJUE en una fase previa del proceso ante el TEDH y que la interpretación de la CEDH no se realizara en modo subordinado a la CDFUE.

²⁸ Besselink (2014) sugiere incluso un redactado a este fin: “*The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, notwithstanding Article 6(2) Treaty on European Union, Protocol (No 8)*”

Que esta vía (u otra análoga) no se haya intentado sugiere dos posibilidades. La primera, que existe escepticismo sobre el hecho de que esta solución hubiese sido aceptada, en la práctica, por el TJUE, lo que confiere al mismo un derecho de veto sobre elementos del entramado constitucional europeo.

La segunda, y hasta cierto punto complementaria de la anterior, es que el compromiso de los Estados miembros y las instituciones de la UE con la adhesión al CEDH es menor de lo que se pretende; fomentando en la práctica que las obligaciones derivadas de la CEDH se interpreten como de menor relevancia que los estándares fijados por el TJUE.

Para los defensores del proyecto europeo y de un orden internacional basado en los derechos humanos, el *impasse* actual deja un sabor amargo. Por un lado, evidencia que en el ámbito europeo existen sistemas rivales de derecho internacional, en los que los derechos fundamentales no siempre tienen la prioridad. Por otro lado, debilita la defensa del orden democrático-liberal, capitaneada ambivalentemente por la UE, frente a los proyectos de carácter iliberal cuya influencia es creciente, tanto en el ámbito europeo, como global.

En este contexto, la adhesión de la UE al CEDH, en términos análogos a los de cualquier otro Estado parte, es más urgente que nunca²⁹.

Bibliografía

Besselink, Leonard F.M. 2014. *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213-2>

Boixadera, Ramon y Ferran Portella-Carbó. 2019. «Beyond the euro: limits to economic policy in the EU». *Revista de Economía Crítica* 27: 47-58.

relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union and Opinion 2/13 of the Court of Justice of 18 December 2014".

²⁹ El CEDH no es el único instrumento de derechos fundamentales del Consejo de Europa, que notablemente incluye la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias o la Carta Social Europea. Sobre esta última, los argumentos a favor de la entrada de la UE al CEDH parecen también aplicables en este contexto (López Bermejo 2015, De Schutter 2016), si bien las especificidades de la Carta Social Europea y la ausencia de un mandato explícito en los Tratados sitúan a este tema más allá del objeto de este trabajo. Debe señalarse, sin embargo, que la aparente primacía práctica otorgada a la protección de los derechos civiles y políticos sobre los derechos sociales, anteponiendo el CEDH a la Carta Social, choca con el consenso actualmente existente sobre la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

- Callewaert, Johan. 2022. «No more common understanding of fundamental rights ? About the looming fundamental rights patchwork in Europe and the chances for the current negotiations on EU-accession to the ECHR to help avoid it». *La Revue des Juristes de Sciences-Po* 22: 25-31.
- Callewaert, Johan. 2025. «L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : une réponse logique à l'optionnalité de la Convention européenne des droits de l'homme en droit de l'Union européenne», *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 1(101): 9-22.
- Coffey, Ger. 2023. «An interpretative analysis of the European ne bis in idem principle through the lens of ECHR, CFR and CISA provisions: Are three streams flowing in the same channel?», *New Journal of European Criminal Law* 14(3): 345-373.
- Council of Europe. 2013. «Appendix I». *Final report to the CDDH*. Acceso el 23 de junio de 2026: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/UE_Report_CDDH_ENG
- Council of Europe. 2022. *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a5a361>
- Council of Europe. 2023. *Final consolidated version of the draft accession instruments*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaaeed>
- Council of Europe. 2024. *European Union Law in the Court's case-law*. Acceso el 23 de junio de 2026: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_eu_law_in_echr_case-law_eng
- Council of Europe. 2025. *EU accession to the ECHR ("46+1" Group)*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>
- De Schutter, Olivier. 2016. *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. *European Parliament*. Acceso el 23 de junio de 2026: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf)
- Douglas-Scott, Sionaidh. 2014. *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: A Christmas Bombshell From the European Court of Justice*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://verfassungsblog.de/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice-2/>
- Eckes, Christina. 2020. *Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy: The ECJ accepts jurisdiction over claims for damages under the Common Foreign and Security Policy (CFSP)*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/>
- ETUC. 2009. *Resolution on the ETUC and the Lisbon Treaty*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://www.etuc.org/en/document/resolution-etuc-and-lisbon-treaty>
- ETUC. 2015. *ETUC resolution on rebalancing the EU approach to fundamental rights*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-rebalancing-eu-approach-fundamental-rights>

- ETUC. 2022. *The Conference on the Future of Europe calls for social progress, including through Treaty changes*. Acceso el 23 de junio de 2026: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/conference-future-europe-calls-social-progress-including-through-treaty-changes>.
- ETUC. 2023. *ETUC Manifesto for the European Elections 2024*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/conference-future-europe-calls-social-progress-including-through-treaty-changes>.
- European Commission. 2020. *Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU*. COM/2020/711/Final. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0711&qid=1608047356199>
- European Commission. 2025. *Commission Decision on a request for an opinion of the Court of Justice pursuant to article 218(11)TFEU in relation to the draft agreement providing for the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Acceso el día 23 de junio de 2026: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2025\)3950&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2025)3950&lang=en)
- European Council. 2000. *Presidency Conclusions*, Niza, 7-9 de diciembre. Acceso el día 23 de junio de 2026: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm
- Frederiksen, Mette, Georgia Meloni, Christian Stocker, Bart de Wever, Petr Fiala, Kristen Michal, Evika Siliņa, Gitanas Nausėda y Donald Tusk. 2025. *Lettera aperta*. Acceso el día 23 de junio de 2026: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf
- Freedom House. 2026. *Freedom in the World 2026*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.freedomhouse.org/country/Scores>.
- Grégoire, Guillaume. 2024. «The EU's neoliberal constitutionalism(s)», *European Law Open* 3(4): 705-745.
- Halberstam, Daniel. 2015. «'It's the Autonomy, stupid!' A modest defense of opinion 2/13 on EU accession to the ECHR, and the way forward», *German Law Journal* 16(1): 1-44.
- Hinarejos, Alicia. 2008. «Laval and Viking: The right to collective action versus EU fundamental freedoms», *Human Rights Law Review* 8(4): 714-729.
- Höpner, Martin. 2017. «The Social Progress Protocol of the ETUC: A suggestion for its future development», *WSI Working Paper*, 208, Hans-Böckler-Stiftung. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/149643/1/87739363X.pdf>.
- HRW. 2024. *European Commission prematurely ends rule of law scrutiny of Poland*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.hrw.org/news/2024/05/30/european-commission-prematurely-ends-rule-law-scrutiny-poland>
- Isiksel, Turkuler. 2016. «European exceptionalism and the EU's accession to the ECHR», *European Journal of International Law* 27(3): 565-589.
- Jacqué, Jean-Paul. 2016. «What next after Opinion 2/13 of the Court of Justice on the accession of the EU to the ECHR?». *Study for the AFCO Committee. European Parliament*. Acceso el día 23 de junio de 2026:

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556975/IPOL_STU\(2016\)556975_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556975/IPOL_STU(2016)556975_EN.pdf)
- Jacqué, Jean-Paul. 2020. «Encore un effort camarades... L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme est toujours à votre portée». *Europe des droits & libertés/Europe of Rights & Liberties* 1: 27-40.
- Johansen, Stian Øby. 2024. «The (Im)possibility of a CFSP 'Internal Solution'», *European Papers* 9(2): 783-800.
- Krenn, Christoph. 2015. «Autonomy and effectiveness as common concerns: a path to ECHR accession after Opinion 2/13», *German Law Journal* 16(1): 147-167.
- Lawson, Rick. 1994. «Confusion and conflict? Diverging interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg». En *The Dynamics of Human Rights in Europe, Essays in Honour of Henry G. Schermers*, editado por Rick Lawson y Marc de Blois, 219-252. Leiden: Kluwer Academic Publishers.
- Lawson, Rick. 2024. «Atlas shrugged: An analysis of the ECtHR Case Law involving issues of EU Law since opinion 2/13», *European Papers* 9(2): 647-671.
- Lazowski, Adam y Ramses A. Wessel. 2015. «When caveats turn into locks: Opinion 2/13 on accession of the European Union to the ECHR», *German Law Journal* 16(1): 179-212.
- LO Norge. 2021. *The Holship case in the ECHR: Clarifying and important judgment*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://etuclex.etuc.org/sites/default/files/2021-06/PRM%202021-06-10%20Holship%20ENG.pdf>
- López Bermejo, Paloma. 2015. «Adhesión a la Carta Social Europea». *Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-006720-15 a la Comisión*. Acceso el día 23 de junio de 2026: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-006720_ES.html
- Nicol, Danny. 2010. *The Constitutional Protection of Capitalism*. Oxford: Hart Publishing.
- Peers, Steve. 2014. *The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>
- Rosas, Allan. 2022. «The Court of Justice of the European Union: A Human Rights Institution?» *Journal of Human Rights Practice* 14(1): 204-214.
- Sarmiento, Daniel. 2024. «The articulation between the European Convention of Human Rights and the European Law: past, present and future». *Perspectives on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/speech-20240614-seminar-echr-eulaw-daniel-sarmiento-eng>
- Schubert, Lea. 2024. *Doing too much and too little: The CJEU's approach to judicial review of fundamental rights breaches in the CFSP after KS and KD*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://www.ejiltalk.org/doing-too->

- much-and-too-little-the-cjeus-approach-to-judicial-review-of-fundamental-rights-breaches-in-the-cfsp-after-kd-and-ks/
- Streeck, Wolfgang. 2022. «Ultra Vires». *Sidecar*. Acceso el día 23 de junio de 2026: <https://newleftreview.org/sidecar/posts/ultra-vires>
- Tacik, Przemyslaw. 2017. «After the dust has settled: how to construct the new Accession Agreement after Opinion 2/13 of the CJEU», *German Law Journal* 18(4): 919-968.
- UE. 2020. *The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Joint statement on behalf of the Council of Europe and the European Commission*. Acceso el día 23 de junio de 2026: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_1748
- Velyvyte, Vilija. 2015. «The Right to Strike in the European Union after Accession to the European Convention on Human Rights: Identifying Conflict and Achieving Coherence», *Human Rights Law Review* 15(1): 73-100.
- Von der Leyen, Ursula. 2024. *Europe's choice: political guidelines for the next European Commission 2024-2029*. Acceso el día 23 de junio de 2026: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf