



Bruselas, 16 de junio de 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO<sup>1</sup>

---

De:	Servicio Jurídico
A:	Grupo «Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas» (Grupo «FREMP»)
Asunto:	Adhesión de la Unión Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) - Declaración interpretativa relativa al artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, última frase, del TUE y al artículo 275, párrafo primero, del TFUE (competencia del Tribunal de Justicia en materia de política exterior y de seguridad común) – Compatibilidad con los Tratados

---

### I. INTRODUCCIÓN

1. Durante las reuniones del Grupo «Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas» (Grupo «FREMP») celebradas los días 9 de febrero, 26 de febrero, 18 de marzo, 6 de abril y 28 de abril de 2022, las delegaciones debatieron el planteamiento que debe adoptarse en las negociaciones de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en relación con la denominada «cesta 4». Se trata de determinar la articulación entre la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Tribunal de Justicia) en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC).

---

<sup>1</sup> El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

2. Durante las reuniones, las delegaciones expresaron el deseo de profundizar en esos debates a partir de un proyecto de texto para una declaración interpretativa relativa a la competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la PESC. El 18 de mayo de 2022, la Comisión presentó un documento oficioso sobre dicho proyecto de texto, en consulta con la Presidencia<sup>2</sup>.
3. Durante una reunión conjunta del Grupo «FREMP» y del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (Grupo «RELEX»), celebrada el 23 de mayo de 2022, los Grupos solicitaron el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la compatibilidad de una declaración interpretativa de este tipo con los Tratados, sobre la repercusión de dicha declaración en la competencia del Tribunal de Justicia y sobre el procedimiento que podría seguirse, en caso de que los Estados miembros decidieran adoptar dicha declaración.
4. Antes de exponer el análisis jurídico de las cuestiones mencionadas, y con el fin de comprender el contexto en el que interviene dicha declaración, en el presente dictamen se expone un breve resumen de los antecedentes del proceso de adhesión, en particular en lo que respecta a la «cesta 4».

## **II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE ADHESIÓN**

5. El artículo 6, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece lo siguiente:  
«La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados».
6. De conformidad con esta disposición, y a raíz de una recomendación de la Comisión de 17 de marzo de 2010, el Consejo adoptó una Decisión, el 4 de junio de 2010, por la que autorizaba la apertura de las negociaciones relativas al acuerdo de adhesión y designó a la Comisión como negociador (ST 10817/10). El 5 de abril de 2013, las negociaciones concluyeron con un acuerdo entre los negociadores sobre los proyectos de instrumentos de adhesión. La Comisión presentó entonces una solicitud de dictamen del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 218, apartado 11, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre la compatibilidad del proyecto de acuerdo con los Tratados.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. En respuesta a la solicitud se emitió el dictamen 2/13 (*Adhesión de la Unión Europea al CEDH*), de 18 de diciembre de 2014<sup>3</sup>, en el que el Tribunal de Justicia señaló varios aspectos del acuerdo previsto que consideró incompatibles con el Derecho primario de la Unión Europea (UE). Uno de esos aspectos se refiere a las características específicas del Derecho de la Unión por lo que respecta al control jurisdiccional en materia de PESC.
8. A este respecto, el Tribunal de Justicia, en primer lugar, declaró que aún no había tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia resultantes, en materia de PESC, del artículo 24, apartado 1, del TUE y del artículo 275 del TFUE. En segundo lugar, sostuvo que, como consecuencia de la adhesión tal como está contemplada en el acuerdo previsto, el TEDH estaría facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el CEDH de ciertos actos, acciones u omisiones que se producen en el marco de la PESC, y, en particular, de aquellos cuya legalidad desde el punto de vista de los derechos fundamentales escapa a la competencia del Tribunal de Justicia. En tercer lugar, el Tribunal señaló que ya había tenido ocasión de declarar que la competencia para efectuar un control jurisdiccional de actos, acciones u omisiones de la Unión, incluso desde el punto de vista de los derechos fundamentales, no puede atribuirse en exclusiva a un órgano jurisdiccional internacional que se encuentre fuera del marco institucional y jurisdiccional de la Unión. Por tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que el acuerdo previsto no tenía 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 PESC.

---

<sup>3</sup> Dictamen 2/13 (*Adhesión de la Unión Europea al CEDH*), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454. Véase la nota informativa del Servicio Jurídico del Consejo, ST 5227/15.

9. El 7 de octubre de 2019, el Consejo adoptó directrices de negociación complementarias (ST 12585/19) con vistas a la reanudación de las negociaciones. Las negociaciones se reanudaron efectivamente en junio de 2020, y la presidencia del grupo «47+1» (que desde entonces ha pasado a ser el grupo «46+1»), encargado de las negociaciones, preparó un documento de orientación<sup>4</sup> en el que se estructuraban las cuestiones que figuraban en el dictamen 2/13 en grupos o «cestas». La cuestión de los actos de la UE en el ámbito de la PESC se incluyó en la «cesta 4». A lo largo de las siete rondas de negociaciones, las partes pudieron alcanzar un acuerdo provisional sobre la «cesta 1» (mecanismos del procedimiento ante el TEDH específicos de la UE) y la «cesta 3» (principio de confianza mutua entre los Estados miembros de la UE). Los negociadores están dispuestos a realizar avances en relación con la «cesta 2» (operaciones de demandas entre las Partes y referencias para una opinión consultiva con arreglo al Protocolo 16). En cambio, hasta la fecha no se han producido avances concretos en relación con la «cesta 4»<sup>5</sup>.
10. En las directrices de negociación complementarias, el método elegido para responder a los retos que planteaba la «cesta 4» fue el llamado «mecanismo de retribución», propuesto por la Comisión. En lo esencial, según dicho mecanismo, los distintos actos en materia de PESC se «retribuirían» a uno o más Estados miembros a efectos del TEDH, con arreglo a criterios *ex ante*. Los órganos jurisdiccionales nacionales de ese (o esos) Estado(s) miembro(s) se encargarían de conocer de los recursos interpuestos por particulares que consideren que se han vulnerado sus derechos fundamentales, y, por tanto, también se encargarían de revisar, y en su caso anular, los actos de la UE en materia de PESC si los consideran incompatibles con el Derecho de la Unión de rango superior. Ese Estado miembro también asumiría una responsabilidad internacional, derivada del CEDH, en relación con el acto individual concreto en materia de PESC.

---

<sup>4</sup> «Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH *ad hoc* negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights» [«Documento de la presidencia para estructurar los debates de la sexta reunión del grupo de negociación *ad hoc* (47+1) del CDDH para la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos»], documento 47+1(2020)2, de 31 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> El grupo «46+1» es consciente de que la UE está reflexionando sobre el método más adecuado con respecto a la «cesta 4». Además, Turquía ha presentado propuestas de modificación de los instrumentos de adhesión que no guardan relación con el dictamen 2/13 (por ejemplo, sobre las normas de votación cuando el Comité de Ministros supervisó la ejecución de las sentencias).

11. Sin embargo, de los debates celebrados en el Grupo «FREMP» en el primer trimestre de 2022 se desprendió que dicho mecanismo descentralizado de control de los actos jurídicos de la UE por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales plantearía dificultades jurídicas de principio en relación con el sistema judicial de la Unión. Además, varias delegaciones han afirmado que dicha solución plantea dificultades prácticas y jurídicas en el Derecho nacional. Por último, se expresaron dudas en el grupo 46+1, cuando se le presentó una descripción general del mecanismo de reatribución, a raíz de lo cual el Grupo «FREMP» empezó a estudiar posibles soluciones alternativas.
12. Entre esas soluciones, una de las más prometedoras es la de abordar la cuestión mediante una declaración interpretativa intergubernamental cuyo objetivo y finalidad sería conciliar la tensión entre, por un lado, la obligación de adherirse al CEDH establecida en el artículo 6, apartado 2, del TUE y, por otro, las normas y procedimientos específicos de la PESC, en particular en lo que respecta al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia, tal como se establece en el artículo 24, apartado 1, del TUE y en el artículo 275 del TFUE.
13. Se ha solicitado al Servicio Jurídico del Consejo que examine si una declaración interpretativa de este tipo es compatible con los Tratados, cuál sería su repercusión en las competencias del Tribunal de Justicia y qué procedimiento podría seguirse, en caso de que los Estados miembros decidieran llegar a un acuerdo sobre dicha declaración.

### III. ANÁLISIS JURÍDICO

14. Para responder a esas cuestiones, el presente dictamen, en primer lugar, examinará si puede utilizarse una declaración como instrumento en este contexto (A) y, a continuación, analizará el contenido de la declaración desde el punto de vista de los Tratados (B).

#### A. **El proyecto de declaración como instrumento jurídico**

15. Por lo que respecta a su forma, la declaración interpretativa prevista por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, a semejanza de las declaraciones acordadas en el marco de las conferencias intergubernamentales, es un instrumento de Derecho internacional por el que dichos representantes se ponen de acuerdo sobre el modo de entender determinadas disposiciones de los Tratados de los que todos son signatarios y por los que todos están obligados.
16. Llegar a un acuerdo sobre este tipo de declaración es una prerrogativa reconocida por el Derecho internacional a los signatarios de los tratados internacionales, y en particular por el artículo 31, apartado 3, letra a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, según el cual, un acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación de un tratado anterior forma parte del contexto que debe tenerse en cuenta para interpretar dicho tratado. En definitiva, en vista de las características específicas y singulares del ordenamiento jurídico de la UE, corresponderá, en todo caso, al Tribunal de Justicia determinar si debe o no tener en cuenta la declaración y definir el significado que debe otorgarse a esta, considerando el hecho de que sería acordada por los autores de los Tratados. A este respecto, cabe señalar que el Tribunal de Justicia ya ha aceptado tomar en consideración las declaraciones como instrumentos de interpretación de los Tratados de la UE<sup>6</sup>, aunque ha confirmado que no es competente para controlar la legalidad de dichas declaraciones<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 40.

<sup>7</sup> Auto de 16 de junio de 2021, *Sharpston/Consejo*, C-684/20, EU:C:2021:486, apartado 45.

17. Hay que subrayar que el recurso a una declaración interpretativa de estas características solo puede hacerse en circunstancias muy particulares, como *ultima ratio*. En el presente caso, podría contemplarse una declaración de este tipo, ya que no conllevaría una modificación de los Tratados ni eludiría los procedimientos previstos para modificarlos, sino que se limitaría a conciliar y aclarar la interacción entre dos disposiciones vigentes de los Tratados con el fin de velar por que ambas mantengan su eficacia —también en lo que respecta a la obligación de adherirse al CEDH— sin introducir nuevos elementos que no estén ya presentes en los Tratados. Dicho de otro modo, sería plenamente compatible con la letra y el espíritu de los Tratados.
18. Es importante señalar que el instrumento de la declaración formaría parte del paquete político que acompaña a la Decisión del Consejo por la que se celebra el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la cual solo «*entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*» (artículo 218, apartado 8, del TFUE). Este requisito especial de procedimiento indica la particular importancia que los autores de los Tratados otorgan a dicha Decisión del Consejo. A este respecto, el vínculo entre la declaración interpretativa y la Decisión del Consejo sobre la celebración podría reflejarse mediante la inclusión de una referencia a la declaración en la Decisión del Consejo<sup>8</sup>.
19. Por lo que se refiere al calendario de aprobación de una declaración de este tipo, tendría que estar en vigor en el momento en que finalicen las negociaciones en Estrasburgo y se apruebe un texto en el nivel técnico. De hecho, los Gobiernos de los Estados miembros tendrían que expresar previamente su interpretación llegando de antemano a un acuerdo sobre la declaración. Además, alcanzar un acuerdo sobre la declaración en una fase anterior garantizaría que el Tribunal de Justicia pudiera, en su caso, tenerla ya en cuenta cuando decida emitir un dictamen sobre el proyecto de acuerdo, en el caso, muy probable, de que se le solicite al amparo del artículo 218, apartado 11.

---

<sup>8</sup> No obstante, esta inclusión no implicaría que el Tribunal de Justicia fuera competente para conocer la propia declaración. Véase la nota 5.

20. En cuanto al procedimiento de aprobación, la declaración tendría carácter intergubernamental y deberían acordarla los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Dicho acuerdo podría alcanzarse, por ejemplo, en paralelo a una reunión del Comité de Representantes Permanentes.
21. A modo de conclusión, una declaración podría, por tanto, considerarse un instrumento que ayude a abordar las cuestiones relacionadas con la «cesta 4» internamente, es decir, sin que sea necesario emprender negociaciones en Estrasburgo con los demás miembros del Consejo de Europa.

## **B. El contenido del proyecto de declaración**

22. Por lo que respecta al contenido de la declaración, de su redacción se desprende que el proyecto de declaración interpretativa pretende conciliar el artículo 6, apartado 2, del TUE con el artículo 24, apartado 1, del TUE y con el artículo 275, párrafo primero, del TFUE, a fin de promover y preservar la eficacia de todas esas disposiciones, disipando al mismo tiempo cualquier tensión entre ellas.
23. Más concretamente, el apartado 1 recuerda que, con arreglo al artículo 6, apartado 2, del TUE, la UE tiene la obligación jurídica de adherirse al CEDH. El apartado 2 es una cita del dictamen 2/13 (apartado 256), en el que el Tribunal de Justicia afirma que la adhesión al CEDH solo es posible si la competencia para efectuar un control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión Europea, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, no se atribuye en exclusiva al TEDH. El apartado 3 es una cita de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 66), en la que el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia reiterada según la cual los Tratados han establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Unión Europea basados tanto en los Tratados como en la Carta de los Derechos Fundamentales, confiando dicho control al juez de la Unión Europea.

24. Así pues, en esos tres apartados se expone la primera parte de la ecuación, es decir, la obligación de adhesión —que no exige que se «active» ninguna modificación del Tratado y que es vinculante para la Unión— y la condición establecida por el Tribunal de Justicia para dicha adhesión.
25. El apartado 4 cita el artículo 24, apartado 1, del TUE y el artículo 275 del TFUE, según los cuales la PESC se rige por normas y procedimientos específicos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC ni sobre los actos adoptados sobre la base de estas, salvo para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. El apartado 5 es una cita de la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70), repetida en sentencias posteriores<sup>9</sup>, en que el Tribunal de Justicia ha establecido que el artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, última frase, del TUE y el artículo 275, párrafo primero, del TFUE introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 del TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente.
26. Por tanto, en esos dos apartados se expone la segunda parte de la ecuación, a saber, que la PESC se rige por normas y procedimientos específicos y que la competencia del Tribunal de Justicia es muy limitada, excepción que, sin embargo, debe interpretarse de manera restrictiva.

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de julio de 2016, *H contra Consejo de la Unión Europea y otros*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 40, y la jurisprudencia citada.

27. El apartado 6 aborda conjuntamente esas dos partes de la ecuación, y es este apartado el que expresa la interpretación de los Estados miembros en la materia:
- establece que es necesario garantizar la coherencia entre los requisitos del artículo 6, apartado 2, del TUE, el artículo 19 del TUE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por una parte, y las excepciones previstas en el artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, última frase, del TUE y el artículo 275, párrafo primero, del TUE, por otra;
  - concluye que, para garantizar dicha coherencia, los Tratados deben interpretarse en el sentido de que atribuyen al Tribunal de Justicia competencia para pronunciarse —dentro de estos límites estrictos— en relación con los recursos interpuestos por los demandantes que se consideren víctimas de violaciones de derechos fundamentales causadas por actos, acciones u omisiones de la Unión Europea que, tras la adhesión de esta al Convenio Europeo de Derechos Humanos, serían susceptibles de control jurisdiccional por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (paralelismo estricto entre las competencias de ambos órganos jurisdiccionales).
28. La declaración se limita, pues, a reflejar una interpretación consensuada, necesaria por el establecimiento del artículo 6, apartado 2, del TUE por el Tratado de Lisboa, y no contradice los Tratados ni los modifica.
29. Así, la declaración responde a las preocupaciones que ha expresado el Tribunal de Justicia en su dictamen 2/13. En efecto, en dicho dictamen el Tribunal de Justicia observó que, *«en el estado [...] del Derecho de la Unión [en ese momento], determinados actos adoptados en el marco de la PESC escapan al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. [...] Tal situación es inherente a la regulación de las competencias del Tribunal de Justicia establecida en los Tratados y, como tal, únicamente puede justificarse desde la perspectiva del Derecho de la Unión. [...] [C]omo consecuencia de la adhesión tal como está contemplada en el acuerdo previsto, el TEDH estaría facultado para pronunciarse sobre la conformidad con el CEDH de ciertos actos, acciones u omisiones que se producen en el marco de la PESC, y en particular, de aquellos cuya legalidad desde el punto de vista de los derechos fundamentales escapa a la competencia del Tribunal de Justicia»*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Apartados 252 a 254.

30. En lo que respecta al efecto de una declaración de este tipo, por una parte, no puede excluirse que el Tribunal de Justicia haga una lectura literal del artículo 24, apartado 1, del TUE y del artículo 275 del TFUE, y pueda decidir que dicha declaración es insuficiente para permitir la adhesión de la UE al CEDH.
31. Por otra parte, desde el dictamen 2/13, el Tribunal de Justicia ya ha interpretado su competencia de manera más amplia de lo que sugiere el tenor literal de esas disposiciones. De hecho, como se expone en una amplia nota informativa del Servicio Jurídico del Consejo (ST 9498/21), desde ese dictamen, en todos los asuntos posteriores que se le han presentado hasta la fecha relacionados con actos en materia de PESC, el Tribunal de Justicia ha decidido que era competente, aunque siempre por motivos específicos<sup>11</sup>.
32. En este contexto, la declaración interpretativa se basaría en la razón de ser de esas disposiciones y en una lectura sistemática de las disposiciones de los Tratados sobre su propia competencia, que el Tribunal ha seguido en su jurisprudencia desde el dictamen 2/13. A este respecto, evitaría una situación anómala en la que una obligación clara de adherirse al CEDH, establecida en el artículo 6, apartado 2, del TUE quedase privada de toda eficacia. Así, la declaración interpretativa resolvería lo que, de otro modo, sería una tensión inherente a los Tratados, al tiempo que aclararía la limitación de la competencia del Tribunal de Justicia, en el contexto de la PESC, a los asuntos que serían admisibles ante el TEDH.

---

<sup>11</sup> El ejemplo más llamativo es la sentencia de 25 de junio de 2020, *CSUE/KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, apartados 83 a 85), en la que el Tribunal de Justicia resolvió que, dado que el Estatuto del Personal del Centro de Satélites de la UE excluía el control jurisdiccional tanto por los órganos jurisdiccionales nacionales como por el juez de la UE, «una renuncia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General al ejercicio de las competencias que les confieren los artículos 263 TFUE y 268 TFUE [respectivamente, recursos de anulación y recursos de indemnización] tendría como consecuencia [...] sustraer tales decisiones a control jurisdiccional alguno, ya sea el del juez de la Unión o el de los órganos jurisdiccionales nacionales, sin que esta renuncia esté justificada por el propósito de respetar el reparto de competencias entre el juez de la Unión y los órganos jurisdiccionales nacionales perseguido por el Tratado FUE. Pues bien, en tales circunstancias, corresponde al Tribunal de Justicia y al Tribunal General ejercer las competencias que les confiere el Tratado FUE, con el fin de garantizar la existencia de un control judicial efectivo [...]». El Tribunal General ha adoptado un enfoque más restrictivo en su auto de 10 de noviembre de 2021, *KS y KD/Consejo* y otros, T-771/20, que actualmente es objeto de recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia en los asuntos C-29/22 P y C-44/22 P; véase la nota 4.

33. En cuanto a la repercusión de la declaración en la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC, en su redacción actual, la declaración aclara, en principio, que los Tratados otorgan competencia al Tribunal de Justicia en el caso muy limitado y específico de los recursos interpuestos por los demandantes que se consideren víctimas de violaciones de derechos fundamentales causadas por actos, acciones u omisiones de la Unión Europea que, tras la adhesión de esta al CEDH, serían susceptibles de control jurisdiccional por el TEDH.
34. Por tanto, los Tratados, según se interpretan en dicha declaración, permitirían que los demandantes que tengan legitimación activa para interponer un recurso ante el TEDH interpusieran un recurso ante el Tribunal General al amparo del artículo 263 del TFUE (recurso de anulación) o del artículo 268 del TFUE (recurso de indemnización) y los consiguientes recursos ante el Tribunal de Justicia. Dado que el texto se refiere a la «*competencia para pronunciarse [...] en relación con los recursos interpuestos por los demandantes [...]*» (el subrayado es nuestro), los Tratados, tal como se interpretan en la declaración, también permitirían a los órganos jurisdiccionales nacionales que controlan los actos de los Estados miembros que aplican las disposiciones de la PESC efectuar remisiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia (artículo 267 del TFUE).
35. Los demandantes afectados se limitarían a los que tuvieran legitimación activa para interponer un recurso ante el TEDH. Ello se debe a que los Tratados, tal y como aclara el proyecto de declaración, atribuyen dicha competencia al Tribunal de Justicia solo en la medida en que sea necesario para ejecutar las disposiciones del artículo 6, apartado 2, del TUE, es decir, para garantizar que el Tribunal de Justicia tenga la oportunidad de llevar a cabo un control jurisdiccional de los actos, acciones u omisiones de la Unión Europea, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, antes de que el TEDH los controle. La competencia para pronunciarse en relación con los recursos interpuestos por demandantes que no tendrían legitimación activa ante el TEDH no sería necesaria, por lo que no estaría cubierta por los Tratados según los interpreta la declaración.

36. Con arreglo a la jurisprudencia del TEDH, solo tienen legitimación activa ante el TEDH las personas físicas y las personas jurídicas que sean «organizaciones no gubernamentales» en el sentido del artículo 34 del Convenio. Se entiende por «organizaciones gubernamentales» los órganos centrales de terceros Estados, pero también las autoridades descentralizadas que ejercen «funciones públicas», es decir, que comparten el ejercicio del poder público o que gestionan un servicio público bajo el control de las autoridades<sup>12</sup>. Además, el TEDH ha sostenido de forma sistemática que el CEDH no prevé la institución de una *actio popularis*, sino que solo concede legitimación activa a las «víctimas», lo cual designa a la o las víctimas directas o indirectas de la violación alegada<sup>13</sup>.
37. Si se considera oportuno, el texto del proyecto de declaración podría modificarse para vincular explícitamente la admisibilidad ante el Tribunal de Justicia y la admisibilidad ante el TEDH<sup>14</sup>.
38. Además, como la declaración no modificaría ni puede modificar los Tratados, las normas de admisibilidad establecidas en el artículo 263 del TFUE, y, en particular, el requisito de afectación directa e individual, se aplicarían a los demandantes. Del mismo modo, en el caso de los recursos de indemnización previstos en el artículo 268 del TFUE, se presumiría que el Tribunal de Justicia aplicaría su jurisprudencia ordinaria para determinar si un acto puede dar lugar a la concesión de una indemnización por daños y perjuicios, y, en particular, el requisito de una «infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares» para los actos discrecionales.
39. También en este caso, el texto del proyecto de declaración podría modificarse para indicarlo de forma explícita<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase Secretaría del TEDH, «Guía práctica sobre la admisibilidad», 30 de abril de 2022, apartados 9 a 16, disponible en [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_spa.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_spa.pdf).

<sup>13</sup> Véase Secretaría del TEDH, «Guía práctica sobre la admisibilidad», 30 de abril de 2022, apartados 9 a 16, disponible en [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_spa.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_spa.pdf).

<sup>14</sup> Una posible solución consistiría en añadir, después de «demandantes», la frase «que tengan legitimación activa ante el TEDH».

<sup>15</sup> Una posible solución consistiría en añadir las palabras «de conformidad con las normas de los Tratados» después de «interpuestos».

#### IV. CONCLUSIÓN

40. Por las razones expuestas, el Servicio Jurídico del Consejo considera que:
- a) una declaración interpretativa es un instrumento que podría preverse en el presente caso, teniendo en cuenta las circunstancias muy específicas, para conciliar y aclarar la interacción entre dos disposiciones vigentes de los Tratados, con el fin de evitar que la obligación establecida en el artículo 6, apartado 2, del TUE quede privada de toda eficacia;
  - b) debe llegarse a un acuerdo sobre dicha declaración antes de que finalicen las negociaciones en Estrasburgo y se apruebe el texto en el nivel técnico. Dicho acuerdo podría alcanzarse en paralelo a una reunión del Comité de Representantes Permanentes;
  - c) en cuanto al fondo del proyecto de declaración, este aclara, en principio, que los Tratados vigentes, en vista de la actual jurisprudencia del Tribunal, otorgan competencias al Tribunal de Justicia, en materia de PESC, en el caso muy limitado y específico de los recursos interpuestos por los demandantes que se consideren víctimas de violaciones de derechos fundamentales causadas por actos, acciones u omisiones de la Unión Europea y tengan legitimación activa para interponer un recurso ante el TEDH.

---