

SOBRE EL DERECHO. INTERNACIONAL,
DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y COMUNITARIO EUROPEO
(A PROPÓSITO DEL ASUNTO *MATTHEWS C. REINO UNIDO*)

Por LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ *

I. LOS ELEMENTOS DE HECHO

El 12 de abril de 1994, la Sra. D. Matthews solicitó su inscripción en las listas electorales para Gibraltar, en la perspectiva de las elecciones al Parlamento Europeo. El día 25 siguiente se le contestó que las disposiciones del anexo II al Acta de 1976 no eran aplicables a Gibraltar, territorio en el que no resultaba aplicable el derecho de sufragio a las elecciones al Parlamento europeo. El 18 de abril de 1994, de conformidad con el sistema entonces vigente, la Sra. Matthews presentó una denuncia contra el Reino Unido ante la Comisión, y ésta presentó a su vez una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para obtener una decisión a los fines de conocer si tales hechos constituían un incumplimiento del Estado demandado a las exigencias del artículo 3 del Protocolo n.º 1, bien considerado aisladamente o en relación con el artículo 14 de la Convención.

En su sentencia de 18 de febrero de 1999, frente al criterio contrario adoptado previamente por la Comisión, el Tribunal decidió que existía violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1, sin que fuera necesario examinar el argumento complementario del artículo 14 de la Convención de 1950. La decisión afirmó que la legislación comunitaria forma parte del derecho de Gibraltar y que al no organizar elecciones en Gibraltar al Par-

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid.

lamento Europeo en 1994 se violó el derecho de la denunciante, residente en dicho territorio, garantizado por la norma de referencia.

El artículo 3 del Protocolo n.º 1 establece que:

«Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo».

Por su parte, el artículo 14 de la Convención de 1950 previene que:

«El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación».

II. ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL DERECHO Y EL CASO

En el fondo, los problemas jurídicos aparentemente más complejos que acechan hoy a los internacionalistas responden a cuestiones más simples, a condición de aceptar que el cabal conocimiento de la estructura jurídica de base constituye en sí mismo un componente elemental y primario de aquéllos. Porque el asunto que ahora nos ocupa requiere una primera exigencia de ubicación y de perspectiva: ¿desde dónde debe analizarse el caso a los fines del derecho? Una primera respuesta, seguramente arriesgada, primaría *ratione materiae* el ámbito de los derechos humanos en el sistema regional europeo como su sede natural de examen; la segunda hipótesis, situar el centro de gravedad en el derecho comunitario europeo, objeto de aplicación transversal por parte del tribunal, resultaría igualmente engañosa y falsa; restaría, por último, considerar el foco de estudio desde la perspectiva más amplia y consistente del derecho internacional general, opción que estimo resueltamente como la única apropiada y susceptible de ofrecer una valoración ponderada, desde el punto de vista del derecho globalmente considerado.

La actual sectorialización del ordenamiento jurídico internacional constituye un fenómeno fácilmente perceptible durante los últimos años, un signo de los tiempos que nos toca vivir. El derecho internacional, considerado como sistema universal, se ha fragmentado en diversos sectores especializados, con la consecuencia de la existencia emergente de normas particulares, a menudo teñidas de regionalismo, elaboradas por grupos singulares de Estados, desdotadas de pretensiones de universalidad, atentas a valores e intereses comunes a los miembros del grupo social de base, y dotadas de su propio mecanismo jurisdiccional en orden a su aplicación e interpretación. Aparecen, de esta forma, órdenes jurídicos diferenciados, sectores propios del ordenamiento internacional, que no entran en aparente confrontación con el sistema general, sino que tienen la pretensión de regular en concreto relaciones jurídicas particulares y selectivas dentro del orden global. Si el derecho internacional tiende necesariamente al generalismo universalista, esta nueva óptica situacional persigue la creación de órdenes jurídicos particulares propensos a ofrecer respuestas satisfactorias a situaciones particulares o regionales identificables dentro del contexto general.

No se trata de negar el orden jurídico general o universal, sino de adaptarlo a la situación concreta partiendo precisamente de su aceptación. Dicha sectorialización se presenta, en nuestra opinión, de forma abigarrada y compleja. En unos casos, opta por tomar un sector propio del derecho internacional, por ejemplo, el derecho internacional del mar, en cuanto conjunto completo de normas ampliamente conectado con las normas generales, en su mayor parte consecuencia de un largo proceso de codificación y desarrollo progresivo, con su propio sistema autónomo de solución de controversias, que culmina incluso con la creación de un tribunal *ad hoc*. En otros supuestos, se trata de la creación de subsectores particulares y regionales (por ejemplo, los sistemas europeo e interamericano de los derechos humanos) dentro de un sector específico del derecho internacional general (derechos humanos), igualmente dotados de una cierta autonomía normativa y de sendos sistemas judiciales autónomos. Por último, la especificidad del sistema puede provenir de la existencia de un orden jurídico que se reclama autónomo y particular, también respecto al derecho internacional general, provisto de un mecanismo nomogenético propio, al igual que de un sistema judicial para garantizar la unidad del sistema y la solución de controversias, como sería el supuesto del derecho comunitario europeo y su posible caracterización como un subsistema específico

dentro del orden internacional general, aunque solo fuere porque su nervadura «constitucional» está hecha y dicha en tratados internacionales.

En otras palabras, la sectorialización del derecho internacional, basada en la autonomía normativa y jurisdiccional que constituyen la especificidad de cada uno de los sectores en presencia, aporta un componente de diversificación que corre el riesgo de poner en peligro la unidad material y sustancial del derecho internacional, en lo que se ha denominado la tendencia hacia el «feudalismo normativo»¹.

Seguramente una introducción tan larga y abstracta como la anterior requiere alguna explicación. En efecto, el asunto *Matthews c. Reino Unido* puede ser analizado desde distintas perspectivas, por ejemplo, desde las ópticas «sectoriales» de la protección europea de los derechos humanos o del derecho comunitario europeo. Nuestra opción es distinta, pues estimo más adecuado hacerlo desde la perspectiva de la unidad del orden jurídico internacional, ya que en dicho asunto confluyen una cuestión principal (decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre violación de una norma precisa de su sistema), la aplicación e interpretación por dicho órgano de normas fundamentales de otro sector que forma un subsistema autónomo (los tratados comunitarios), con la existencia de normas primarias y generales de derecho internacional que regulan el problema jurídico de base (*status* territorial de Gibraltar y personal de su población), problema que no está regulado ni es susceptible de regulación por las normas sectoriales consideradas.

He aquí un magnífico ejemplo que pone a prueba la unidad del orden jurídico internacional, mostrando además las dificultades que pueden acarrear los conflictos intrasectoriales (ordenamiento europeo de los derechos humanos y ordenamiento comunitario europeo) si prescindimos de las premisas estructurales del orden jurídico universal y general.

¹ Hemos tomado la expresión de P. M. DUPUY («Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international», en la obra colectiva dirigida por R. BEN ACHOUR y S. LAGHMANIE, *Harmonie et contradictions en droit international (2e colloque des 11,12,13 avril 1996. Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis)*, Ed. Pedone, Paris, 1997, p. 53.

III. SOBRE LAS RELACIONES ESTRUCTURALES, DE CARÁCTER NORMATIVO, ENTRE LAS NORMAS INTERNACIONALES GENERALES Y EL CASO QUE NOS OCUPA

Desde el punto de vista del derecho internacional general, el *status* jurídico de Gibraltar suscita, fuera de toda duda, el rasgo distintivo de su situación peculiar: a saber, el hecho de tratarse de una situación colonial. Sin tener en cuenta este dato, ninguna valoración o calificación jurídica de la situación gibraltareña resultaría pertinente y atinada en la perspectiva del orden jurídico internacional. Precisamente por lo anterior, estimo altamente desalentador que el mencionado dato no haya merecido la más mínima atención por parte del tribunal sentenciador, lo que pone de manifiesto —en mi opinión— la carga negativa que emerge de la sectorialización más estanca y ciega.

La sentencia se limita a afirmar que Gibraltar «es un territorio dependiente del Reino Unido. Es uno de los dominios de Su Majestad la Reina, pero no forma parte del Reino Unido» (par. 8). Semejante calificación del estatuto territorial gibraltareño resulta inicialmente correcta, aunque insuficiente de manera patente. Por su parte, la Opinión disidente común de los jueces Sir J. Freeland y M. Jungwiert advierte que uno de los Estados miembros de la Comunidad «está en conflicto con el Reino Unido respecto a la soberanía sobre Gibraltar» (par. 9), advertencia que a pesar de su inexactitud tiene al menos el mérito de poner de manifiesto el problema que suscita el *status* jurídico del territorio aludido.

Para empezar, conviene recordar que de conformidad con la Resolución 2625 (XXV) que contiene la no desdeñable «Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», el «territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio que lo administra», y que el mantenimiento de enclaves coloniales como Gibraltar constituye un quebrantamiento parcial de la integridad territorial española. No basta, por consiguiente, con limitarse a afirmar que Gibraltar es un territorio dependiente del Reino Unido pero que no forma parte de su territorio. Semejante calificación resulta cuando menos engañosa, porque lo que califica a Gibraltar desde el punto de vista jurídico-internacional —ante todo— es el hecho de tratarse de

una colonia. Y ello es así de modo objetivo, pues es la calificación adoptada ya en 1964 por el «Comité especial encargado de estudiar la situación con respecto a la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales», así como por las Resoluciones 2070 (XX), 2231 (XXI) y 2429 (XXIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas², textos en los cuales se ubica la situación colonial de Gibraltar en el punto sexto de la Resolución 1514 (XV), esto es, en la retrocesión de Gibraltar a la soberanía territorial española. Por último, la afirmación de los jueces disidentes en relación a la controversia existente entre España y el Reino Unido sobre la soberanía territorial en Gibraltar requiere también alguna matización, pues obviamente España no puede discrepar de la calificación reiterada en Naciones Unidas sobre el estatuto del territorio, que no está controvertido, pues el Reino Unido carece de cualquier apariencia de título jurídico de soberanía. En lo que puede existir controversia -y de hecho existe- es en relación al método y al proceso descolonizador o a la situación jurídica del istmo, pero no sobre la imposible existencia de un título jurídico británico sobre Gibraltar.

Dando por supuesto lo anterior, y sin perder de vista la relevante previsión del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, la pregunta inmediata sería: ¿en qué medida resulta compatible la sentencia comentada con la situación colonial de Gibraltar?; o, si se prefiere, ¿es compatible el derecho del pueblo de Gibraltar a participar en las elecciones al Parlamento Europeo con el derecho de España a su integridad territorial? Consideradas en abstracto ambas cuestiones no existen razones de peso para una respuesta imperativa de carácter negativo; es más, las normas regionales europeas sobre protección de derechos humanos pueden y deben ser coherentes con las normas internacionales vigentes al respecto, y el derecho de los gibraltareños a participar en las elecciones comunitarias no afecta en nada al derecho de España a su integridad territorial.

Otra cosa distinta es que, en concreto, la decisión pueda afectar al mantenimiento de una situación colonial, caracterizada porque el pueblo de la colonia no tiene derecho a la independencia. Cabe recordar, a estos fines, que el Canje de Notas hispano-británico de 13 de junio de 1985³ afirma que «la firma y posterior ratificación del Tratado relativo a la ad-

² El contenido de estos textos puede consultarse en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Materiales de prácticas de derecho internacional público*, 2.ª ed., Madrid, 1992, pp. 641 y 642.

³ Vid. el texto en *ibidem*, pp. 644 y 645.

hesión del Reino de España a las Comunidades Europeas y la aplicación de la normativa comunitaria al territorio de Gibraltar, en los términos convenidos en el acta relativa a las condiciones de la adhesión» no implicaba, ni para España ni para el Reino Unido, ninguna modificación en sus respectivas posiciones y no afectaba «al proceso negociador bilateral establecido de conformidad con lo dispuesto en el Comunicado conjunto acordado con vuestra excelencia en Bruselas el 27 de noviembre de 1984». En otras palabras, las negociaciones hispano-británicas sobre Gibraltar no se verían afectadas por la aplicación de la normativa comunitaria tras la adhesión española. ¿Quedan ahora, tras la sentencia del Tribunal Europeo de 1999?

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene perfecto derecho a pronunciarse como lo ha hecho (de conformidad, entre otros, con los artículos 1 y 19 del Convenio de Roma de 1950), pero en el fondo del asunto que le ha sido sometido se halla el componente decisivo de que la peculiar situación del pueblo gibraltareño en orden a su participación en las elecciones europeas se debe precisamente al *status* colonial del territorio. Ignorar este dato, en una aplicación «*sectorialista*» del sistema europeo de derechos humanos, resulta cuando menos llamativo. Es mi sincera opinión que esta decisión coadyuva a prolongar la administración británica sobre el territorio, máxime cuando su aplicación requeriría la inclusión de Gibraltar en el sistema británico de circunscripciones electorales. Es decir, equipararía *de facto* el territorio gibraltareño con el territorio del Reino Unido, al menos a fines electorales, y aunque la decisión evita cuidadosamente entrar en el análisis de su estatuto jurídico su silencio muestra una total insensibilidad hacia el componente colonial que caracteriza la situación y hacia las legítimas pretensiones de España, en su calidad de Estado soberano e independiente, pero mutilado. Derechos electorales del pueblo gibraltareño sí, pero derecho de España a su integridad territorial también.

En el fondo, la decisión que comentamos no deja de ser un magnífico argumento para el Reino Unido en su reiterada y falaz política de considerar al «pueblo gibraltareño» como un pueblo ya autodeterminado. Su carácter pretendidamente aséptico (¿para qué entrar en la camisa de once varas del derecho descolonizador?) resulta al final cómplice del mantenimiento de una situación colonial. Porque la celebración de unas elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar no es un hecho inocuo para la posición negociadora de española en orden a culminar el proceso descolonizador.

IV. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EL SISTEMA EUROPEO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO, O LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE DOS SECTORES DEL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha recordado continuamente, con una insistencia no desprovista de cierta altivez, a falta de mayores precisiones, el carácter *propio, nuevo y autónomo* del ordenamiento comunitario⁴, afirmación que se deslizaba subliminalmente no sólo en relación al ordenamiento jurídico de los Estados miembros sino también —¿hace falta recordarlo?— en relación al derecho internacional. Resulta obvio que el papel de este Tribunal, en el contexto del ordenamiento comunitario, radica en garantizar en última instancia la unidad y uniformidad de la aplicación e interpretación de sus normas, hasta el punto de que, en su calidad de subsistema jurídico, el orden comunitario —dando por supuesto que es también orden internacional— se apoya básicamente en su órgano propio de solución de controversias.

Pero el caso que ahora analizamos nos muestra la posibilidad de que un subsistema (el derecho comunitario europeo) entre en conflicto material con un sector del derecho internacional regional dotado de un órgano jurisdiccional propio (el derecho europeo de los derechos humanos), en orden a la aplicación e interpretación de normas que pertenecen al primero por el sistema jurisdiccional del segundo para dar una respuesta al contenido material de una de sus normas.

Este es el caso. Para la interpretación del artículo 3 del Protocolo n.º 1, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe determinar —a título de cuestión previa— si el Parlamento Europeo es o no un «cuerpo legislativo», lo que le condujo directamente a la interpretación global del orden comunitario definido en el Tratado de la Unión Europea de 1992. Todo

⁴ Cf. los asuntos *Van Gend and Loos* (sentencia de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62), *Costa c. ENEL* (sentencia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64) y *Comisión c. Luxemburgo y Bélgica* (sentencia de 13 de noviembre de 1964, asuntos acumulados 90-91/63), si bien en la primera decisión citada se calificaba con mayor precisión al derecho comunitario como un «nuevo orden jurídico de derecho internacional».

Vid. al respecto, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Consideraciones sobre la formación de un derecho europeo», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 200, abril-mayo 1999, pp. 11 y 12, especialmente nota 1.

ello teniendo en cuenta que el territorio gibraltareño no es territorio comunitario en sentido estricto (cf. par. 11 y 12) y que no todos los residentes en el mismo son necesariamente ciudadanos británicos (cf. par. 14). Interesante cuestión la anteriormente planteada que se inscribe en un debate permanente sobre el papel y la posición del Parlamento Europeo en orden al proceso de creación de normas en el sistema comunitario, siempre en el contexto del tópico sobre el «déficit democrático»⁵.

Pues bien, el órgano jurisdiccional europeo de derechos humanos se muestra presto en la decisión comentada a despejar todo género de dudas al respecto. Tomando claramente el rábano por las hojas y la parte por el todo, y apoyándose básicamente en los conocidos procedimientos de participación y codecisión de los artículos 138 B, 189 B y 189 C del Tratado de Maastricht, así como en las previsiones presupuestarias de los artículos 203 y 206 (par. 16), concluye que «la violación de la Convención [de 1950] resultaría de la combinación de un anexo al Acta de 1976, suscrito por el Reino Unido, con la ampliación de competencias del Parlamento europeo llevada a cabo por el tratado de Maastricht», pues si bien dicho tratado no supone un acto comunitario sino un mecanismo de revisión del texto del tratado CEE, el «Reino Unido, conjuntamente con el resto de las restantes partes en el tratado de Maastricht, es responsable *ratione materiae* a título del artículo 1 de la Convención y, en particular, del artículo 3 del Protocolo n.º 1, de las consecuencias de este tratado» (par. 33).

En este sentido, respecto a la expresión «cuerpo legislativo», el Tribunal afirmó sucesivamente que:

- no se refiere necesaria y exclusivamente a los parlamentos nacionales (cf. par. 40),
- en el caso concreto no se percibe ninguna otra posibilidad de garantizar la representación electoral de la población gibraltareña en el seno del Parlamento Europeo (cf. par. 42),

⁵ Sobre esta cuestión particular, en el interesante contexto de la literatura jurídica española, junto a las sugestivas obras generales de las profesoras y profesores V. Abellán y B. Vilá; P. Andrés, J. A. González Vega y B. Fernández Pérez; A. Mangas y D. J. Liñán, y del último y G. C. Rodríguez Iglesias, entre otros, remitimos por su carácter específico a dos obras de aplicación más específica al problema suscitado. En concreto, las de N. NAVARRO BATISTA, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, 1995, y A. PIQUERAS GARCÍA, *La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria*, Granada, 1993.

- teniendo en cuenta la naturaleza *sui generis* de la Comunidad Europea, el proceso legislativo implica la participación del Parlamento Europeo, junto al Consejo y la Comisión (cf. par. 48), puesto que «ya no es un órgano puramente consultivo, sino que se ha convertido en un órgano llamado a desempeñar un papel determinante en el proceso legislativo comunitario» (par. 50), si bien su participación depende de las cuestiones concretas (cf. par. 51),
- tras pasar revista a los artículos 99, 100, 138 B, 189 b, 189 C, 144, 158, 203 y 206 del tratado CE (cf. par. 51), y teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo «es el instrumento principal del control democrático y de la responsabilidad política en el sistema comunitario», debe ser considerado como el elemento de la estructura comunitaria que mejor encaja en su consideración como «régimen político verdaderamente democrático» (par. 52),
- concluye que la intervención del Parlamento Europeo en las medidas adoptadas a título del artículo 189 B (de importancia para Gibraltar en cuestiones como la seguridad en carretera, la protección de los consumidores, la contaminación atmosférica debida a las emisiones provinientes de vehículos a motor y el conjunto de medidas relativas a la consecución del mercado interior) y del 189 C del tratado CE, así como su participación en el control democrático general de las actividades comunitarias, resultan de naturaleza tal como para que pueda considerarse que «constituye una parte del “cuerpo legislativo” de Gibraltar a los fines del artículo 3 del Protocolo n.º 1» (cf. par. 53 y 54).

La decisión comentada aborda de inmediato la interesante cuestión que suscita el artículo 56 de la Convención de 1950 (antiguo artículo 63). conforme al cual

«1. Cualquier Estado puede, en el momento de la ratificación o con posterioridad a la misma, declarar, en notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que el presente Convenio se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 4 del presente artículo, a todos los territorios o a alguno de los territorios de cuyas relaciones internacionales es responsable.

.....
3. En los mencionados territorios, las disposiciones del presente Convenio se aplicarán teniendo en cuenta las necesidades locales».

En este interesante contexto, el Tribunal concluyó en su decisión que las «necesidades locales, cuando reenvían al estatuto jurídico particular de un territorio, deben revestir un carácter absoluto para justificar la aplicación del artículo 56 de la Convención. En este caso, el Gobierno [británico] no sostiene que el estatuto de Gibraltar sea de características como para admitir la existencia de “necesidades locales” que limiten la aplicación de la Convención, y el Tribunal no atisba elemento alguno para que existan semejantes necesidades» (par. 59). En otras palabras, ni la existencia de una situación colonial declarada como tal por las Naciones Unidas en Gibraltar, ni el largo y complejo proceso negociador hispano-británico, ni el distinto estatuto personal de los residentes en el territorio, merecen la más mínima consideración crítica en el razonamiento judicial como para estimar la existencia de «necesidades locales» que podrían justificar relevante el artículo 56, 3 a los fines de una adecuada interpretación del artículo 3 del Protocolo n.º 1. Más bien, la técnica de decisión se apoya en un mecanismo inverso: la absoluta ignorancia del problema para abocar a la inexistencia de dichas necesidades. Y para ello se ciñe al formalismo del silencio británico al respecto, cuando la actitud del Gobierno inglés en todo el proceso fue reveladoramente cauta a este respecto. Optó, en suma, por desconocer absolutamente el derecho internacional descolonizador, eso sí, entregándose aplicadamente a la tarea de interpretar *in extenso* el sistema comunitario europeo, y aceptando de antemano el riesgo de una absoluta falta de motivación de la sentencia en orden a la aplicación o inaplicación del artículo 56,3 del Convenio de 1950, lo que iría en contra de lo previsto en su artículo 45,1. Una motivación adecuada hubiera obligado al Tribunal a tener en cuenta los rasgos singulares y concretos del estatuto de Gibraltar conforme a las normas internacionales, algo que deliberadamente no quiso hacer.

En efecto, la posición oficial del Gobierno británico respecto a la no celebración en 1994 de elecciones al Parlamento Europeo tenía en cuenta el hecho diferencial existente en Gibraltar (cf. par. 60), y por eso había estimado inadecuado aplicar el artículo 3 del Protocolo n.º 1. Sin embargo, el Tribunal, tras admitir que los derechos reconocidos en dicho precepto pueden estar sometidos a restricciones o condiciones (siempre que no reduzcan los derechos hasta el punto de afectar a su substancia y privarlos de efectividad, que persigan un fin legítimo y que los medios empleados no resulten desproporcionados), y reconociendo igualmente el margen de apreciación de cada Estado en la organización de los sistemas electo-

rales (cf. par. 63 y 64), afirmó que «la demandante, en su calidad de residente en Gibraltar, se ha visto privada de toda posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de miembros del Parlamento Europeo», y puesto que «la legislación comunitaria forma parte del derecho de Gibraltar», lo que produce efectos negativos sobre dicha persona (par. 64), se ha violado «la esencia misma del derecho de voto tal como se lo garantiza a la demandante el artículo 3 del Protocolo n.º 1», de lo que resulta «que ha existido violación de esta disposición» (par. 65).

Semejante conclusión se basa en un razonamiento previo conforme al cual «los textos resultantes del proceso legislativo comunitario afectan a la población de Gibraltar de la misma forma que los emanados exclusivamente de la Cámara de la asamblea local. Desde este punto de vista no existe ninguna diferencia entre la legislación europea y la legislación interna, ni razón alguna para considerar que el Reino Unido no esté obligado a “reconocer” los derechos consagrados por el artículo 3 del Protocolo n.º 1 respecto a la legislación comunitaria de la misma forma que éstos deben ser “reconocidos” en relación con la legislación interna». Según esta línea argumental, la responsabilidad británica derivaría «del hecho de que, con posterioridad al momento en que el artículo 3 del Protocolo n.º 1 resultó aplicable a Gibraltar, asumió obligaciones que tuvieron como efecto modificar su situación respecto a la Decisión del Consejo y al Acta de 1976 por el cauce del instrumento internacional que es el tratado de Maastricht» (par. 34).

Nada más y nada menos. El Tribunal no sólo analiza la esencia del sistema institucional comunitario, como es el caso de la consideración o no del Parlamento Europeo como «cuerpo legislativo» en el sentido del derecho comunitario, sino que añade a su razonamiento el complejo problema de técnica jurídica de las relaciones entre tratados constitutivos sucesivos que, desde la perspectiva del artículo 30 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados (texto que nunca es citado), contienen disposiciones incompatibles o simplemente diferentes. Y todo ello implicaría que los derechos y obligaciones modificados por el imperio de tratados sucesivos, celebrados en y para el ámbito de un ordenamiento autónomo, cobran efectos jurídicos extramuros de ese subsistema para hallar prolongación en otro orden sectorial distinto, a los fines de ese otro sector; en nuestro caso, el sistema europeo de los derechos humanos.

Cabría entonces preguntarse acerca de si tiene sentido para el caso concreto la cuestión de si todo el derecho comunitario europeo es aplica-

ble a Gibraltar y, en esa misma dirección, si su totalidad forma parte integrante del derecho gibraltareño. Como también resultaría relevante la reflexión acerca de si un órgano o institución que solamente interviene en determinados procesos nomogenéticos sobre aspectos no nucleares de los ámbitos materiales de un determinado derecho, puede ser calificado sin género alguno de duda como un «cuerpo legislativo». Especialmente si las instituciones a las que en ese orden jurídico corresponde el proceso de creación de normas se sitúa ordinariamente al margen de lo que se califica como «cuerpo legislativo» (Consejo y Comisión). ¿Para qué reclama con tanta insistencia el Parlamento Europeo la ampliación de sus competencias legislativas si un órgano judicial internacional sostiene que es un verdadero «cuerpo legislativo»? ¿Por qué clamar contra el déficit democrático existente en el sistema comunitario, derivado sobre todo del escaso peso legislativo del Parlamento Europeo, si el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos viene a decirnos indirectamente que no es tan grave esa falta de protagonismo?

Ante estas interrogantes cabría responder que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no pretende «decir» cuál es el derecho comunitario a los fines propios de este ordenamiento, sino únicamente en relación a sus objetivos y valores sectoriales. Pero se trataría de una afirmación puramente esquizofrénica si su conclusión particular y formalista se contradijera con la realidad de los hechos en el sistema comunitario, pues ¿puede el Parlamento Europeo ser «cuerpo legislativo» a unos fines y no a otros o, si se quiere, puede serlo parcialmente?. En realidad, la construcción comentada incurre en un posibilismo absoluto, sin explicar mínimamente cómo puede darse una respuesta desde un sector del derecho internacional, sin tener en cuenta principios estructurales y normas concretas de este ordenamiento, entrando en un proceso analítico de un complejo subsistema jurídico que tiene además su propio acervo de derechos fundamentales⁶.

A mi juicio, aquí radica precisamente el problema. La existencia de jurisdicciones internacionales especializadas, sectoriales o autónomas, corre un riesgo cierto de encastillamiento, de creación de compartimentos estancos, de visualización y aplicación de las normas internacionales desde y para su propio sector o sistema, ignorando voluntariamente los efectos que sus decisiones particulares pueden generar en o para otros secto-

⁶ Sobre el interesante problema de los derechos fundamentales en el orden comunitario, vid. la reciente contribución de M. PI LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Barcelona, 1999.

res, incluso para otros órdenes jurisdiccionales distintos al que ellos encarnan. Esta actitud judicial, consistente en resolver problemas específicos de su propio ámbito, tomando como punto de partida una interpretación laxa de ciertos aspectos esenciales de otro orden jurídico, y esquivando cuidadosamente la aplicación de otras normas internacionales generales, además de una cierta abdicación del ejercicio de la función judicial con mayúsculas, escudándose en construcciones próximas a la burocracia formalista del proceso de decisión, corre el riesgo en último término de poner en peligro la unidad misma del sistema jurídico internacional. Y este caso nos enseña que no solamente puede entrar en contradicción o conflicto —por vía judicial— un orden particular con el orden jurídico universal⁷, sino dos órdenes particulares entre sí.

En nuestra opinión la sectorialización, entendida estructuralmente como sistema de normas apoyado en un órgano jurisdiccional propio y especializado, tiene límites precisos. El artículo 7,2 del Convenio europeo de 1950 nos ofrece la clave correcta cuando remite a «los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas», esto es, le remisión y el recordatorio de los principios generales del orden internacional.

⁷ Por cierto, bien planteadas y resueltas por el TJCE en alguna ocasión en que se suscitó un posible conflicto entre normas de la PCP y las normas generales del derecho del mar. Precisamente en este caso, el órgano judicial comunitario mostró gran sensibilidad hacia la clase de problemas a los que hago alusión en el actual contexto. Vid. a este respecto mi comentario en «Derecho comunitario y Derecho del mar (Observaciones a la sentencia del TJCE de 24 de noviembre de 1992, Poulsen, C-288/90)», *R.I.E.*, vol. 20, n.º 1, enero-abril 1993, pp. 141 a 153.