

# La configuración del Estado de Derecho en la Unión Europea<sup>1</sup>

**Teresa Freixes Sanjuán**

Catedrática Jean Monnet «ad personam»  
y vicepresidenta de la Real Academia de Doctores

## 1. Planteamiento general: el Estado de Derecho como valor de la unión

El Estado de Derecho no es una entelequia en el marco de la Unión Europea. Tiene regulaciones en los Tratados de la UE, en diversas normas europeas y, también, es objeto de prácticas que no siempre responden a los principios en los que tendría que basarse la actuación de la Unión, o la de los Estados miembros en su relación con la UE.

Muchas veces se ha asimilado el Estado de Derecho a la división de poderes, pero se ha interpretado la división de poderes de una manera distinta según las épocas o según los lugares. Cuando Montesquieu escribió su clásica obra, en el Reino Unido hacía muchos años ya que existían las delegaciones legislativas del Parlamento al Gobierno, lo cual resultaba inaudito y hasta parecía más bien una quiebra del Estado de Derecho. Pero no, no era una quiebra del Estado de Derecho, sino que, de una determinada manera, con unos determinados requisitos y con determinados controles, la delegación legislativa se asume como una parte

---

<sup>1</sup> El Estado de Derecho en la UE (y en España) fue abordado por mi parte, también, además de en la impartición de este Seminario, en la conferencia inaugural del curso 2021-22 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Lo señalo para que quienes quieran buscar lo que equivocadamente algunos denominan “autoplagio” entre la transcripción del texto de esta conferencia y lo que escribo en este artículo, se ahorren la búsqueda. Está perfectamente asumido por mi parte.

integrante del Estado de Derecho. Del mismo modo que se ha considerado que el Estado de Derecho también integra a la legislación de urgencia, adoptada por el ejecutivo con valor de ley, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Por otra parte, en Estados Unidos, cuando se ha hablado del Estado de Derecho y la división de poderes, también han existido controversias. Cuando Tocqueville interpreta ese sistema se maravilla de que, aunque normalmente se suele asimilar el Estado de Derecho a un principio de libertad que impregna la propia Constitución americana, una de las cosas que más le impresionó fue que el valor de la igualdad actuase como conector de todos los Estados, y ello no deja de ser una manera adecuada de interpretarlo. También en Estados Unidos se criticó, en la “época del imperio de los jueces”, que el Tribunal Supremo fuera el que conformara la función de las instituciones y de alguna manera interviniera en la resolución jurídica de problemas políticos. Si uno observa cuándo tiene que intervenir el Tribunal Supremo y qué asuntos eran de su competencia, vislumbra finalmente que los jueces tuvieron que intervenir tanto más cuanto menos afortunadamente habían intervenido los políticos. Por lo tanto, para hacer una correcta interpretación del Estado de Derecho, hay que tener en cuenta qué es lo que sucede en cualquier lugar, cuáles son los mecanismos formales por los que se rige la organización de cada país y cuáles son las circunstancias que han hecho evolucionar a ese principio o institución que es el Estado de Derecho, puesto que es ello lo que nos permite darle un sentido y un contenido determinado. Pero es indiscutible que, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, su sistema constitucional se articula alrededor del Estado de Derecho y ello ha tenido su influencia en la propia UE.

La UE se construyó teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (así se deriva de todas las ocasiones en las que el Tratado de la Unión Europea invoca las constituciones de los Estados miembros). Ello significa que no surge del vacío, sino de unas realidades preexistentes, de todos y cada uno de los Estados miembros que ya disponían de sus propias instituciones, de una evolución jurídica y de una trayectoria donde se pueden apreciar ciertos elementos comunes. Así, el Estado de Derecho es una institución transversal a todos ellos. Por eso, cuando pensamos en cómo incorporar la garantía de este principio, nacido en los Estados aunque proyectado sobre la UE, hubo que dotarle de unas singularidades propias de la naturaleza de la UE como organización supranacional y no como Estado miembro. Porque la UE es una organización supranacional a la que los Estados le atribuyen competencias a partir del principio de atribución, y a partir de dichas atribuciones competenciales se determina que hará la UE y qué harán los Estados. Funciona de una forma parecida a los Estados Federales o a nuestro Estado Autonómico, donde existen unas atribuciones o competencias para los órganos federales o centrales y otras para los federados o autonómicos. De hecho, para la organización de la UE se tuvo muy en cuenta la

experiencia federal, sobre todo la estadounidense y la alemana, pues cuando hablamos de federalismo también hay que preguntarse qué tipo de federalismo, que lo hay de muchas clases.

En el proceso de elaboración de aquella Constitución para Europa que no llegó a entrar en vigor por el bloqueo que algunos Estados miembros efectuaron, llegó un momento en que la discusión se focalizó en qué valores o principios tenían que fundamentar la existencia de la propia UE, y poco a poco aquello se fue concretando. En aquel entonces yo estaba integrada en el grupo que coordinaba Giuliano Amato dentro de la Convención para el Futuro de Europa, donde se llegó a la conclusión de que existía la necesidad de enumerar aquellos valores y delimitar cuáles eran, para más tarde concretar para qué servían, pues la mera enumeración de aquellos se podía quedar en una entelequia que no tuviera ningún tipo de efecto. Se decidió incluir aquellos valores en el artículo 2, entre los que se encontraba el Estado de Derecho, que ya preexistía también dentro de los Estados miembros, pero en la Constitución europea<sup>2</sup> lo que se haría sería vincularlo a la organización propia de la UE. Una vez incluidos los valores, el debate se centró en cuál sería la función que desempeñarían los mismos, y aquí ha de tenerse en cuenta que la elaboración de la Constitución Europea coincidió con la gran ampliación, es decir, con el fenómeno que propició que pasásemos de tener 15 a 28 Estados miembros. Se previó que aquel hito podía plantear problemas serios porque había países que venían de tradiciones jurídico-políticas muy diferentes, y no todos estaban en el mismo nivel de acercamiento jurídico constitucional a lo que podía ser esa aproximación a los valores dentro de la UE. Hacía relativamente muy poco tiempo que todos los países de la Europa del Este habían comenzado a elaborar sus constituciones y adaptar aquellas a la nueva realidad con la premura necesaria. Se veía complicado.

¿Debía asumirse que todos los países entendían lo mismo por Estado de Derecho? Finalmente se decidió que los valores, no solo el Estado de Derecho, sino todos los que se incluyeron en el artículo 2, tenían que ser asumidos por cualquier Estado que quisiera pasar a formar parte de la UE. El modo de asumir dichos valores se realizaba a través de la firma de un compromiso formal específicamente previsto para ello, pues los valores además de servir para entrar a la UE también servirían para poder permanecer con todos los derechos dentro de ella. Así, se entendió que cuando un Estado entrase en la UE también pasaría a formar parte de sus instituciones, y eso significaba que sus ciudadanos elegirían parlamentarios europeos, es decir, que los ciudadanos estarían representados directamente en el Parlamento Europeo; también significaba que los gobiernos de los Estados se

<sup>2</sup> Aunque la Constitución europea no llegó a entrar en vigor, salvo el nombre y las regulaciones sobre los símbolos, todo su contenido se volcó en el vigente Tratado de Lisboa.

sentarían en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE, en la reunión de jefes de Estado y de gobierno por una parte, y en los Consejos sectoriales de ministros encargados de materias concretas por otra. Todo lo cual significaba que los gobiernos de los Estados miembros estarían dentro de la UE y, reitero, formarían parte de sus instituciones. Asimismo, se decidió que habría un ejecutivo europeo, la Comisión Europea, donde ninguno de los Estados miembros podría tener más de un comisario, pero, al tiempo, todos ellos estarían representados, por eso cada Estado tiene una persona de su nacionalidad que es miembro de la Comisión Europea y, por tanto, comisario europeo.

## 2. El reparto de funciones dentro de la UE en el marco del Estado de Derecho

Esto significa que hay un reparto funcional que se asemeja mucho al que existe dentro de los Estados Federales, por ejemplo, al modelo alemán. En Alemania existe un Parlamento bicameral, la primera cámara, el *Bundestag*, que representa a la población y está elegida por la ciudadanía, y la segunda, el *Bundesrat*, que representa a los estados de la federación y son los propios estados los que nombran a sus miembros. En la UE el Parlamento europeo es elegido directamente por la población, actuando como una primera cámara de un Estado Federal, y su órgano colegislador (pues las leyes se elaboran entre el Parlamento y el Consejo), en el caso europeo el Consejo de la UE, actuaría como una suerte de segunda cámara que funciona como una especie de Senado. Además, ahora casi toda elaboración normativa se fundamenta en la colegislación, pues se necesita un acuerdo, como en un Estado Federal con dos cámaras, una, que representa a la población, y otra, que representa a los Estados, ambas con poderes muy similares. Y luego, por otra parte, en el seno de la UE existe un ejecutivo, como en cualquier otro Estado, que es la Comisión Europea, donde sería como si cada uno de los comisarios dirigiesen un Ministerio, pero no de un Estado concreto, sino de toda la UE. De la misma manera que en los Estados miembros, también existe un poder judicial en la UE que tiene un doble nivel, pues el juez nacional de cada Estado miembro es también juez comunitario y tiene que aplicar el Derecho de la UE, y en caso de tener dudas sobre la compatibilidad del Derecho nacional y el de la UE, si va a dictar sentencia firme estará obligado a plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE donde será este último el que decidirá si el Derecho interno es aplicable o es contrario al Derecho de la UE, que de ser así, tendrá que dejarse de aplicar el Derecho interno. Por lo que podemos ver cómo la UE actúa de una manera, no igual, pero sí similar a la que opera internamente en los Estados a partir del planteamiento de cuestiones de constitucionalidad ante los Tribunales Constitucionales. Por lo tanto, cuando estamos pensando en un Estado de

Derecho en la UE, nos hemos fijado previamente en el funcionamiento interno de los Estados, sobre todo en los Estados con una estructura compatible a la de la UE, que son los federales. Por eso decimos que la UE se ha fundado sobre un mecanismo federativo, lo cual es un eufemismo, pues si decimos federal encontramos reacciones de asombro, por no decir contrarias, pero si decimos federativo nadie pone demasiados inconvenientes.

### 3. La garantía del Estado de Derecho en la UE

#### 3.1. El procedimiento de sanción del art. 7 TUE

¿Cómo se salvaguarda el Estado de Derecho en el marco de la UE? El Estado de Derecho es un valor de la UE y que los Estados se comprometen a asumirlo cuando quieren pasar a formar parte de la misma, y al mismo tiempo a defenderlo en común porque, de lo contrario, podrá enfrentarse al procedimiento de sanción por infracción de valores del artículo 7 TUE. El procedimiento de sanción del artículo 7 TUE implica que podrá juzgarse a un Estado miembro si hay un claro riesgo de violación de alguno de los valores del Estado de Derecho a nivel interno. Este procedimiento es algo complicado y, realmente, tuvo un precedente fáctico para su articulación. Hubo un momento donde en Austria se celebraron elecciones federales con una gran complicación para formar el gobierno de la federación, pues no había ningún partido político que obtuviese por sí solo mayoría parlamentaria suficiente, ante lo cual se recurrió al gobierno de coalición entre partidos democráticos clásicos y el Partido Liberal (FPÖ), al que solían clasificar de xenófobo y de extrema derecha, y que tenía a la cabeza a Jörg Haider, gobernador del Land de Carintia. Aquello creó ciertas alarmas a nivel europeo, pues una cosa era que aquel partido gobernase en un Land y otra cosa muy distinta era que empezase a tener puestos dentro del Consejo, o en general, dentro de las instituciones de la UE. Pese a ello, no teníamos ninguna regulación en aquel momento, no había ningún artículo 2 que obligase a respetar al Estado de Derecho, pues se estaba en fases previas a la construcción de ese articulado. Fue entonces donde se les ocurrió a los líderes europeos adoptar una postura en que los representantes de Austria en las instituciones europeas no pudieran ejercer sus funciones, es decir, no se les dejó votar en el Consejo, el comisario austriaco se quedó sin poder hacer nada, y en el Parlamento Europeo los europarlamentarios tampoco pudieron participar y votar en las sesiones. Todo ello se realizó sin ninguna base jurídica, lo cual era un serio problema, pues si lo que se quería era defender el Estado de Derecho, las decisiones no podían fundamentarse simplemente en la voluntad política, era necesaria una base legislativa. Al cabo de 6 meses, visto que Austria no planteó problemas importantes en las instituciones europeas, se restituyeron las

funciones a sus representantes dentro de las instituciones, volviendo de nuevo a su posición originaria sin demasiadas consecuencias, pero aquello marcó un precedente muy peligroso. Y es por ello que más tarde, con el Tratado de Ámsterdam, buscando una base jurídica correcta para este control sobre la eficacia del Estado de Derecho, se introduce el artículo 7 TUE, no de manera tan regulada como ahora, pero sí con un procedimiento básico de infracción de valores y, por ende, del Estado de Derecho. Con este artículo 7 se articuló un procedimiento de infracción que verificase si la puesta en riesgo de alguno de los valores era importante y podía producir disfunciones y violación de derechos, en cuyo caso, con la intervención de las instituciones europeas, se le llamaría la atención al Estado miembro hasta el punto de poderle privar del ejercicio de sus funciones dentro de las instituciones si tal Estado mantuviera la posición de poner en riesgo a los valores.

El procedimiento del artículo 7 es muy complicado, pues en él han de intervenir todas las instituciones. El Estado puede defenderse porque, evidentemente, en un Estado de Derecho cualquier acusación debe poder tener como contrapartida el derecho de defensa de la persona, órgano o institución afectada. Al tener que intervenir todas esas instituciones se ha visto, tras los intentos de aplicación del artículo 7 TUE a Polonia y Hungría, que la regulación concreta del artículo contiene un procedimiento poco operativo, difícil y farragoso<sup>3</sup>. También se iba a aplicar en Francia por los hechos acaecidos entre 2010 y 2012, donde hubo serios y poco conocidos problemas sobre la expulsión masiva de personas de etnia gitana, nacionales de otros Estados miembros de la UE, lo cual resultaba inaudito y ciertamente xenófobo. Además de los hechos que ocurrieron en Francia, que, por cierto, fueron condenados por el TEDH, tampoco se respetaron en Rumanía algunas decisiones de la Corte Constitucional, pidiéndose también la aplicación del artículo 7 TUE. Y, como señalé, en el caso de Hungría y Polonia se intentó cuando el poder judicial se ha visto recientemente sometido a presiones muy fuertes por parte del ejecutivo. Pero cada vez que se ha intentado poner en marcha este mecanismo se ha visto que no funciona con eficacia.

### 3.2. El “mecanismo preventivo”

La Comisión Europea, para intentar paliar este problema, creó a través de una Comunicación (al Parlamento europeo, a la Comisión, al Consejo de Regiones, etc.) un instrumento al que se le llamó “mecanismo preventivo” o mecanismo pre-artículo 7, es decir, un instrumento pensado para activarse con el fin de no tener que llegar a aplicar el artículo 7. Se trata de un procedi-

<sup>3</sup> Sobre todo, aunque no solo por ello, porque el Estado miembro concernido puede votar en contra de su aplicación y, subsiguientemente, bloquear el procedimiento.

miento más sencillo, pero que tampoco está funcionando del todo, y así se ha demostrado en activación en el caso de Polonia. En este procedimiento pueden intervenir órganos auxiliares para poder analizar mejor lo que está sucediendo, y con ello apreciar debidamente si hay un riesgo claro de violación del Estado de Derecho.

Dado que la Unión Europea queda vinculada por el art. 6 TUE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, propio de la órbita del Consejo de Europa, teniendo, además, pendiente la ratificación a este Convenio así como a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, no es de extrañar que en este instrumento de pre-artículo 7 se pueda implicar a organismos externos. Por ejemplo, alguno de estos órganos auxiliares que intervienen en el procedimiento serían los Tribunales Constitucionales de otros Estados, la Comisión de Venecia o la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (esta órgano interno de la UE), que podrían ser llamados a examinar el problema y a emitir una propuesta de resolución en base a ello. En el seno del procedimiento pre-artículo 7, se emite una propuesta de resolución que más tarde se negocia con el Estado afectado para que le dé cumplimiento. Esto es lo que se ha hecho con Polonia, pero sin éxito, en relación a determinadas cuestiones conectadas al poder judicial y a su Tribunal Constitucional. La aplicación del mecanismo preventivo ha resultado un poco más eficaz que el artículo 7 TUE porque, al menos, este es más claro, aunque no acaba de dar respuesta y, por lo tanto, se están buscando otras soluciones. La Comisión Europea ha lanzado otra propuesta para hacer un estudio, un debate entre expertos y las propias instituciones sobre cómo garantizar el Estado de Derecho en el seno de los Estados miembros de la UE. Esto quiere decir que se es consciente de la situación, de qué cosas funcionan bien y cuales funcionan mal, y eso, en una organización tan compleja como la UE, supone un gran avance, pues en numerosas ocasiones la respuesta ante el conflicto ha sido correr un tupido velo sin ir más allá. Así, este mecanismo preventivo termina siempre con una recomendación a la que en teoría se le dará cumplimiento pero que, en la práctica, deja bastante que desear, al menos por el momento.

#### 4. Los mecanismos informales como riesgo para el Estado de Derecho

Desde otro orden de consideraciones, entiendo que hay también otros riesgos en el Estado de Derecho que en este caso no solo derivan de los Estados miembros, sino del propio funcionamiento de la UE. Uno de estos supuestos es la proliferación de “mecanismos” informales que venimos observando a lo largo de los años. Es curioso ver cómo la UE a veces no quiere regular un órgano, sino que directamente crea un mecanismo informal, el cual toma decisiones que son

muy relevantes y afectan a los Estados miembros o a la propia Unión. Esos mecanismos informales, para mí, son un riesgo del Estado de Derecho porque no se conoce a través de qué procedimientos se funciona, cómo se toman las decisiones, quién hace las propuestas, qué efectos tiene lo que deciden, etc. Al ser mecanismos informales no encuentran una regulación y no quedan claras cuestiones indispensables, y el Estado de Derecho es imperio de la ley, es saber qué es exactamente aquello que nos puede pasar. Como dicen que Churchill decía (aunque no se sabe si es cierto, *si non è vero è ben trovato*): “La democracia es el sistema político en el cual, cuando alguien llama a tu puerta a las seis de la mañana, se sabe que es el lechero”, y si no se tiene la certeza de cómo se toman las decisiones, no se sabe si es o no es el lechero.

#### 4.1. El funcionamiento del Eurogrupo

Ha habido riesgos importantes a este respecto, por ejemplo, en el funcionamiento del llamado Eurogrupo, que es un mecanismo informal formado por los ministros que se ocupan de economía y finanzas, el Comisario europeo del ramo y otros representantes de los órganos europeos. Simplemente porque ellos lo han acordado así, sin que esté regulado explícitamente, eligen a su presidente por mayoría y van tomando decisiones, las cuales son sumamente importantes porque siempre prefiguran lo que después decide el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), que tiene repercusiones con respecto a las finanzas de la propia UE, los presupuestos de los Estados miembros, etc. Hubo un conflicto muy llamativo cuando el presidente Jeroen Dijsselbloem mostró una actitud muy despectiva hacia los Estados del sur de Europa, les llamó malgastadores, vividores y otros adjetivos desdeñosos, comportamiento más que inadecuado por parte del presidente de un órgano importante de la UE, pues si este mismo comportamiento lo hubiese llevado a cabo el presidente de la Comisión Europea inmediatamente el Parlamento Europeo le hubiera podido interponer una moción de censura. Sin embargo, como el Eurogrupo es un mecanismo informal no regulado, no cuenta con ningún instrumento similar a la moción que pueda articularse frente a este tipo de comportamientos. De hecho, aquel acontecimiento provocó fuertes indignaciones dentro del Parlamento Europeo que, tras debatir el tema, pidió por unanimidad al presidente del Eurogrupo que dimitiera. Pero ¿dimitió?, pues no, continuó hasta que se acabó su mandato. Esto es un riesgo para el Estado de Derecho, tanto es así que, actualmente, una de las cosas que se está pidiendo a la Conferencia sobre el Futuro de Europa es que el Eurogrupo se inserte como un órgano de la UE dentro de los Tratados, que se defina cuáles son sus competencias, cómo se elige a su presidente y qué efectos pueden tener sus decisiones... En definitiva, que se inserte al Eurogrupo dentro del Estado de Derecho.

## 4.2. Las reuniones telemáticas informales de los “cinco presidentes”

También se ha constatado que, mediante un mecanismo informal, se han tomado decisiones que afectan a la ciudadanía sin respetar ni tan siquiera la tradición del mecanismo informal concernido por el caso. Me refiero a lo sucedido en una de las reuniones telemáticas de lo que venimos denominando “la reunión de los cinco presidentes”, es decir, la reunión del presidente del Consejo, de la Comisión, del Parlamento Europeo, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo. En la preparación de las decisiones que se han tenido que tomar frente a la pandemia, en un momento determinado, cuando se hablaba de lo que denominábamos “eurobonos”, se excluyó de la reunión al presidente del Parlamento Europeo porque algunos participantes tenían recelos sobre el origen italiano del Sr. Sassoli por el hecho de que el Gobierno de Italia era partidario de tal instrumento financiero. El asunto ha sido tanto más grave cuanto que el presidente del Parlamento Europeo es la única persona que, en el marco de “los cinco”, representaba al único órgano directamente elegido por la ciudadanía europea. La introducción de este principio de arbitrariedad, fundamentado en el origen nacional, constituye un verdadero riesgo del Estado de Derecho en la toma de decisión europea.

Por ello, en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa, la organización que presido (muchas otras también), Citizens pro Europe, va a proponer que esos mecanismos informales se regularicen, que se regulen ya sea en los Tratados o en reglamentos, porque es necesario que, si existen porque lo que hacen es necesario, quede claro por quiénes están compuestos, qué decisiones pueden tomar y con arreglo a qué procedimientos.

## 5. Los riesgos para el Estado de Derecho derivados de la no correcta articulación del multinivel jurídico/político

### 5.1. La configuración de la alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad

Otro problema de garantía del Estado de Derecho también se ha evidenciado en la aplicación de lo que se denomina sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad. El problema viene también de antes, pero en este caso no se trata de un mecanismo informal, puesto que sí existe regulación en los Tratados, que sería necesario mejorar. El principio de subsidiariedad está pensado para que en ese multinivel que existe entre Unión Europea, los Estados miembros, y dentro de estos, aquellos que tienen territorios fuertemente descentralizados, por ejemplo, regiones con competencias legislativas, pueda existir un diálogo entre los distintos parlamentos cuando se va a hacer una norma. ¿Cómo se hacen las

normas en la UE? La iniciativa la tiene, salvo en casos muy concretos en los que el Tratado da competencia al Parlamento Europeo, siempre la Comisión, que es la que prepara el proyecto. Cuando la Comisión Europea prepara el proyecto, lo envía al Parlamento Europeo y, al mismo tiempo, a los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros. Cuando se constata que los Estados tienen regiones con competencias legislativas, en el caso de las directivas, es muy frecuente que sean estas regiones quienes, normalmente en colaboración con el Estado, desplieguen los efectos de las mismas o tengan que intervenir en la transposición interna. Por otra parte, cuando se trata de ejecutar una norma europea, dichas regiones casi siempre intervendrán. Así, se observa que deberá existir cierta coordinación entre la norma europea, las normas de los Estados y las normas de las regiones con competencias legislativas. Y todo esto tiene que verificarse para tener un correcto funcionamiento en la práctica.

Ya antes del Tratado de Lisboa se empezó a establecer una práctica, esta vez en el buen sentido de la palabra, consistente en que el Parlamento Europeo cediera una parte de sus espacios para que los Estados miembros, especialmente sus Parlamentos, pudieran estar representados con una oficina dentro del propio Parlamento Europeo, porque de esta manera era mucho más eficaz que en el momento en que la Comisión enviara la propuesta al Parlamento Europeo estos la distribuyeran en los Parlamentos de los Estados miembros. Pero entonces también aparecieron problemas pues algunos Estados tenían regiones con parlamentos que ostentaban competencias legislativas, por lo que se decidió que dentro de esa representación del Estado también estuviesen incluidas dichas regiones y que cada Estado se organizase en tal sentido. Por ejemplo, Alemania lo hizo rápidamente porque tiene esa tradición propia e interna en la que el *Bundesrat* opera de forma muy efectiva con los distintos *lander*. Sin embargo, España fue el penúltimo país en incorporarse a este mecanismo, lo cual fue un tanto vergonzoso teniendo en cuenta que el mecanismo de alerta temprana había sido fruto de una propuesta española a la UE. El representante español que trabajó en esta propuesta fue Íñigo Méndez de Vigo, vicepresidente de la Convención para el Futuro de Europa, que ejerció sus labores de una manera muy coordinada con las instituciones y con los Estados para configurar este instrumento de alerta temprana. Eso significaba que, cada vez que el Parlamento Europeo enviaba el texto de la propuesta de la Comisión a las representaciones de los Estados, estas representaciones tenían que trabajarlo en sus propios parlamentos, enviarlos si había parlamentos con competencias legislativas a esas cámaras y emitir un informe conjunto en un plazo de 8 semanas.

Una cuestión a remarcar sobre el plazo es que cuando quien emite el informe es un parlamento unicameral las 8 semanas son razonables y suficientes, pero cuando nos vamos a Estados complejos donde existen cámaras legislativas regionales, si no eres Alemania en donde la coordinación parlamentaria entre los

lander y la federación está muy consolidada, no hay manera de emitir un dictamen en tan escaso tiempo. Para ello, sería conveniente ampliarlo a cuatro semanas más y ello va a ser también propuesto por Citizens pro Europe en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Ello es importante porque es necesario que los parlamentos que tengan que legislar posteriormente se impliquen en la elaboración de la norma, pues quizás muchos problemas desaparecerían si los parlamentos nacionales y regionales estuviesen más presentes en el proceso de elaboración de la norma europea, ya que se entendería mucho mejor qué significa esa norma o como se tendría que desarrollar y aplicar a nivel interno.

¿Por qué es importante el dictamen del que hablaba?, porque cuando se elabora ese dictamen cada Estado tiene dos votos, a favor o en contra del texto propuesto por la Comisión. Esos dos votos existen por varios motivos. Primero, porque podía haber parlamentos bicamerales en los que una cámara dijera una cosa y otra cámara lo contrario, como ha sucedido en ocasiones en Francia. Y, segundo, porque quizá se podrían reagrupar votos de cámaras centrales y votos de cámaras autonómicas o regionales. Así, la existencia de los dos votos facilitaría la solución en situaciones como las descritas, pues cada Estado podría organizarse como creyese conveniente. Una vez realizado el recuento de los votos emitidos, si un tercio de los mismos es contrario al proyecto de la Comisión, dicho proyecto no puede tramitarse, se devuelve a la Comisión, y o la Comisión lo reforma y lo vuelve a enviar o lo abandona. Por lo tanto, ahí podemos ver cómo existe una potencial colaboración legislativa muy importante que tendría que estar mejor regulada. Y esto, en definitiva, también es Estado de Derecho, pues el Estado de Derecho está también vinculado a cómo se hacen las normas, cómo se desarrollan y, finalmente, cómo se ejecutan.

## 5.2. La falta de precisión frente a los incumplimientos del Derecho de la UE por parte de entes regionales

También podemos apreciar un problema para el Estado de Derecho cuando no se respetan debidamente los principios en los que se basa el multinivel jurídico/político propio de la interrelación entre la Unión Europea, sus Estados miembros y, cuando las haya, las regiones u otras entidades, como los länder en Alemania o las Comunidades Autónomas en España. El aspecto de este déficit que quiero señalar en este punto es el hecho de que, frente a posibles incumplimientos, ya deriven de la no transposición de directiva o deficiente aplicación del Derecho de la UE, o de ejecución no adecuada de las políticas comunitarias, así como en la responsabilidad frente a la correcta ejecución de los fondos europeos, el responsable ante la Unión Europea es el Estado miembro concernido, pese a que el incumplimiento puede estar originado por la actuación o la negligencia de un órgano regional. Sería, en este punto, necesario determinar con precisión

los efectos de tales incumplimientos para que fueran las entidades responsables, estatales o regionales, quienes los soportaran. También esta cuestión está siendo denunciada por Citizens pro Europe en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

## 6. El diálogo entre tribunales como instrumento del Estado de Derecho

### 6.1. El diálogo mediante la cuestión prejudicial

El Poder Judicial, tanto el interno como el europeo, no escapa al análisis del Estado de Derecho. Hemos pasado por varias etapas, algunas complicadas y no exentas de conflictos, en lo que hemos llamado “El diálogo entre tribunales”. El juez nacional es juez comunitario, juez de la UE ya que tiene que aplicar el Derecho europeo, que tiene primacía sobre el Derecho interno de los Estados. De este modo, el juez nacional, que también es juez comunitario, tiene que verificar si realmente existe una norma europea y que la norma que esté aplicando no provoque problemas de malas interferencias entre la norma de la UE y la norma interna del Estado miembro. De hecho, el juez interno puede dejar de aplicar el Derecho interno que crea que contradice una norma de la UE y, si tiene dudas, puede plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE. Los Tratados obligan a que si las partes lo piden, cuando se va a dictar sentencia firme se tiene que plantear obligatoriamente dicha cuestión prejudicial porque, según los Tratados, esa cuestión puede ser planteada al TJUE de oficio por parte del propio juez o si las partes lo piden. Situándonos en este último caso, las partes tendrán que argumentar de forma suficiente la necesidad de presentación de la cuestión prejudicial, siendo en última instancia el juez el que decida si es pertinente presentarla o no. Los Tratados dicen que si el dilema se produce en un momento procesal en el que se va a dictar sentencia firme, es obligatoria la presentación de la cuestión prejudicial porque no se puede dejar firme una sentencia que sea contraria al Derecho de la UE y, por lo tanto, hay que elevar esa cuestión prejudicial al TJUE para que emita una opinión al respecto.

En este punto señalaré que, en el marco de los Estados miembros de la UE, ha costado mucho tiempo modificar las leyes de procedimiento para adecuarlas a este diálogo entre tribunales dadas las resistencias internas. En España, y aunque ahora esta práctica actualmente se ha extendido más, hubo un tiempo en que solo presentaba cuestiones prejudiciales un juez de Galicia. Y esto no solo es aplicable al planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE, sino a otros aspectos como la enseñanza en las facultades de Derecho españolas, lo cual es algo que afecta a la responsabilidad de España. Ha costado mucho normalizar

la enseñanza del Derecho de la UE en las facultades, pero también en la escuela judicial e incluso en la formación continua de los jueces. No se le ha dado la importancia debida a esta materia, y como consecuencia ha habido universidades en las que hace pocos años la enseñanza de la asignatura de Derecho de la UE no era obligatoria, pues se asumía que quedaba integrada dentro de cada una de las disciplinas que se impartían. Sin embargo, en las asignaturas que se impartían no terminaba de integrarse el contenido del Derecho de la UE, y no era raro salir de la facultad no sabiendo nada sobre la regulación comunitaria y sus procedimientos de articulación. Señalaré que ello no ha sucedido así únicamente en España, pues se observa un déficit al respecto en muchos países. Todo lo cual ha tenido graves consecuencias para el pilar europeo de libertad, seguridad y justicia, y ha dificultado la cohesión en el espacio europeo, donde quizás por desconocimiento de todo lo anterior hay resistencias al reconocimiento de resoluciones judiciales entre Estados miembros. Y en la UE, para que el Estado de Derecho funcione, tenemos que partir del principio de confianza judicial, es decir, que aquello que se resuelva en un Estado miembro pueda ser integrado también en la práctica de los demás Estados miembros.

## 6.2. El diálogo mediante la cooperación judicial leal entre Estados miembros

Estamos avanzando, pero cuesta mucho, sobre todo en determinados aspectos, muy complejos, del diálogo entre tribunales. La existencia de 27 Estados miembros hace difícil un funcionamiento coordinado entre todos ellos. Por ejemplo, fijémonos en el problema español con la aplicación de la euroorden y la problemática suscitada con Bélgica y con el land alemán de Schleswig-Holstein, que no reconocen la euroorden emitida por el Tribunal Supremo Español sobre personas huidas que habían infringido gravemente el Estado de Derecho en Cataluña (recordemos que promovieron las denominadas “leyes de transitoriedad” por las que se declaraba que la Constitución española no sería aplicable en Cataluña y se organizaba la realización de un referéndum de autodeterminación, haciendo caso omiso al orden jurídico vigente y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). Precisamente, en estos momentos está pendiente de resolución una cuestión prejudicial interpretativa interpuesta por parte del juez Llarena, magistrado del Tribunal Supremo, ante el TJUE sobre la cuestión de la euroorden que permita dilucidar si finalmente los tribunales de estos Estados miembros de la UE han actuado de manera correcta o no al no reconocer lo que determinó el sistema judicial español.

Ciertamente, en otras cuestiones se ha venido avanzando debidamente en el ámbito de la cooperación judicial. Por ejemplo, en las órdenes de protección a víctimas, reguladas por directivas y reglamentos por las que se garantiza que cualquier

víctima que es objeto de una orden de protección emitida por un juez en su país de origen disponga de una protección equivalente en el país de destino. No sería aceptable que el ejercicio de uno de los derechos de ciudadanía, como es el derecho a la libre circulación, perdiera todo su significado cuando no pudiera disponerse de esa protección equivalente.

Cierro, pues, esta participación en un debate tan importante para nuestra Unión Europea como es el del Estado de Derecho con las palabras con las que lo inicié: el Estado de Derecho no es una entelequia en el marco de la Unión. Ciertamente, existen problemas que es necesario resolver, pero tenemos instrumentos para hacerlo, tanto dentro del actual marco legislativo europeo como, si es necesario, planteando sus posibles reformas. La UE y, sobre todo, su ciudadanía tienen que gozar de esta protección, adaptada a sus especiales conformaciones y en todos los ámbitos. ■

