



INAUGURACIÓN DEL CURSO 2021-2022 DE LA FACULTAD DE DERECHO.  
CONFERENCIA DE M. TERESA FREIXES SANJUÁN: *NUEVOS RETOS Y  
DESAFÍOS DEL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA*<sup>1</sup>

*INAUGURATION OF THE 2021-2022 YEAR OF THE FACULTY OF LAW.*  
*CONFERENCE BY M. TERESA FREIXES SANJUÁN: NEW CHALLENGES  
OF THE RULE OF LAW IN EUROPE*

**ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ<sup>2</sup>**

Abordar el tema del Estado de Derecho en España es complicado y controvertido, y así lo ha sido siempre. Se ha asimilado el Estado de Derecho unas veces a la división de poderes, y se ha interpretado la división de poderes de una manera distinta según las épocas, 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 integrante del Estado de Derecho.

---

<sup>1</sup> Es Catedrática de Derecho Constitucional del Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet *ad personam*.

<sup>2</sup> La transcripción de la conferencia ha sido realizada por Ana Torrecillas Martínez. A. Torrecillas es investigadora del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

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 el 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 cuando 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.

Cuando realizo una interpretación jurídica (evidentemente teniendo en cuenta todo el formalismo kelseniano del ordenamiento jurídico, de la subordinación de unas normas a otras, de su modo de producción, etc.) también resalto que el Derecho no está solamente conformado por normas o superestructuras formales, pues también está formado por instituciones jurídicas, y cada institución jurídica tiene un significado propio, el cual, dota a dicha institución de un determinado carácter del que naturalmente no puede desprenderse, pues puede tener variaciones, distintas interpretaciones, pero nunca hacerle perder su propia naturaleza. En el momento en que le hace perder su propia naturaleza, esa desnaturalización de la institución originaria, propiciaría el que hubiera que cambiarla, porque ya no sería lo mismo. Esto implica que, cualquier controversia que vaya a tratarse, ha de ser tenida en cuenta, a la par que el contexto en el que se desarrolla, la naturaleza jurídica de la institución en la que se centra, cómo está regulada, y cómo se interpreta y aplica.

¿Hablamos de lo mismo cuando nos referimos al Estado de Derecho en la Unión Europea y al Estado de Derecho en España?, básicamente se trata del mismo Estado de Derecho. La UE se construyó teniendo en cuenta las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, es decir, 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, pero también de ciertos elementos comunes. Así, el Estado de Derecho es una institución transversal a todos los Estados miembros. Cuando pensamos en cómo incorporar la garantía de este principio jurídico en la UE, tuvimos muy presente cual era la tradición jurídica consolidada de los Estados miembros, pero también hubo que dotarle de unas singularidades propias de su naturaleza 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. Por ejemplo, Brasil es un Estado federal pero allí el federalismo no pasa de ser una descentralización profunda a nivel administrativo donde los Estados no tienen las competencias propias de una federación. Otro ejemplo sería la India, que también dispone de un federalismo distinto, en la línea ya apuntada. De este modo, fue básicamente el modelo americano y el alemán los que más se tuvieron en cuenta; tanto es así que, Jean Monnet hablaba de “Los Estados Unidos de Europa”, inspirándose en esa idea de que Europa tendría que evolucionar hacia un Estado Federal más clásico, pese a que ya ostentase instrumentos federales.

Otra de las cuestiones sometidas a discusión fue si la UE podía o no tener una constitución, porque se trataba de un conjunto de Estados que atribuían

competencias a unos entes a los cuales se cedían parcelas de soberanía, entonces ¿cabría una constitución?, ¿quién tendría que elaborar esa constitución?, ¿tendría que ser una asamblea constituyente? Si repasamos la trayectoria de todos y cada uno de los Estados miembros de la UE vemos que no en todos ellos la constitución había derivado de una asamblea constituyente. Por ejemplo, nunca la hubo en Francia para elaborar la Constitución de 1958, que continúa vigente con las sucesivas reformas. Ni tampoco la hubo nunca en Alemania, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se aprueba la Ley Fundamental de Bonn, que más tarde pasa a ser la Constitución alemana con la unificación. Entonces ¿era necesaria esa asamblea constituyente?, o, ¿el concepto de constitución puede permitir otras elaboraciones porque lo que importa es la función que desempeñe la norma y no tanto su elaboración? Por entonces los Tratados de la UE ya funcionaban como una constitución para Europa, pues distribuían competencias, organizaban instituciones, y, además, existía un Tribunal de Justicia que funcionaba como una especie de Tribunal Constitucional porque tenía que velar por la correcta aplicación de los Tratados, de la misma manera que los Tribunales Constitucionales lo hacen por la correcta aplicación de las constituciones. Había muchos elementos de los Estados miembros que teníamos en cuenta mientras preparábamos aquella constitución que queríamos para Europa y que, finalmente, acabó siendo el Tratado de Lisboa.

En el proceso de elaboración 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 ahora, 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 Euro-

pea 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 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.

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, pero si decimos federativo nadie pone demasiados inconvenientes.

¿Cómo se salvaguarda el Estado de Derecho en 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 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 la introducción del 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.

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 no se puede solo acusar, sino que, 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 se convierte en un procedimiento poco operativo, difícil y farragoso. 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 vio 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.

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 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 procedimiento más sencillo, pero que tampoco está funcionando del todo, y así se ha demostrado en su intento de activación a Polonia. En este procedimiento pueden intervenir órganos auxilia-

res para poder analizar mejor lo que está sucediendo, y con ello, apreciar debidamente si hay un riesgo claro de violación del Estado de Derecho. Por ejemplo, alguno de estos órganos auxiliares serían los Tribunales Constitucionales de otros Estados, la Comisión de Venecia o la Agencia de Derechos Fundamentales 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, éste 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.

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. Es curioso ver como 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. 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. “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.

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, con el Comisario europeo y con otros representantes de los órganos europeos. Simplemente porque ellos lo han acordado así, 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 famoso 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 hay 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.

Otro problema de garantía del Estado de Derecho también se ha evidenciado en la aplicación de lo que se llama alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad. El problema viene también de antes, pero en este caso 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 regiones con competencias legislativas, pueda existir un diálogo entre 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, ese proyecto se envía al Parlamento Europeo y, al mismo tiempo, se envía 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, despliegan los efectos de las mismas. 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 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, no hay manera de emitir un dictamen en tan escaso tiempo. Para ello, sería conveniente ampliarlo a cuatro semanas más. 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 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 orga-

nizarse 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 como hay una colaboración legislativa muy importante, que tendría que estar mejor regulada. Y esto, en definitiva, también es Estado de Derecho, pues Estado de Derecho es cómo se hacen las normas, cómo se desarrollan y, finalmente, cómo se ejecutan.

Hemos pasado por varias etapas, algunas complicadas y no exentas de conflictos, en lo que hemos llamado “El diálogo entre tribunales”. Como comentaba antes, el juez nacional es juez comunitario, juez de la UE y, por consiguiente, 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 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 obligatoriamente plantear dicha cuestión prejudicial, porque, en principio, 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 se trata de 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 el marco de la UE ha costado mucho tiempo modificar las leyes de procedimiento para adecuarlas a este diálogo dadas las resistencias internas. En España, y aunque ahora esta práctica 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. 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.

Estamos avanzando, pero cuesta mucho, sobre todo en aspectos tan complejos como el 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 ese estado alemán-danés, que no reconocen la euroorden emitida por el Tribunal Supremo Español sobre personas huidas que habían infringido gravemente el Estado de Derecho en Cataluña. Precisamente, en estos momentos está pendiente una cuestión prejudicial interpretativa interpuesta por parte del Juez Llarena 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.

Todo esto nos hace reflexionar sobre el hecho de que el Estado de Derecho tiene que ser eficaz, tiene que funcionar, tiene también que cumplirse a partir de las resoluciones judiciales. Por ejemplo, en el caso de Cataluña hubo muchas resoluciones judiciales que fueron y están siendo incumplidas, porque el problema continúa existiendo, sobre todo en el tema de la educación y enseñanza donde está más focalizado el incumplimiento de sentencias ahora, y de ahí el problema con el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional suspendiendo determinados actos realizados por la Generalitat de Cataluña. Ese incumplimiento del Estado de Derecho tiene que tener sus consecuencias, no se puede dejar que se incumplan sistemáticamente las reglas de garantía porque en el fondo lo que supone es una violación de derechos de la ciudadanía. No es ya un problema entre instituciones, es un problema de violación de derechos de los propios ciudadanos y, por consiguiente, es necesario que todos estos mecanismos de prevención y resolución de conflictos funcionen, tanto a nivel interno en los Estados miembros, como también ante la propia UE. Porque si quebramos también el principio de confianza, ¿qué nos va a quedar a la ciudadanía frente a todos los problemas? De ahí que sea importante ser conscientes de cómo se utiliza ese valor de Estado de Derecho en la UE y en los Estados miembros.