

“La pandemia ha sido una prueba de resistencia para el estado de derecho en todo el mundo”

Entrevista a Daniel Calleja. Director General del Servicio Jurídico de la Comisión Europea

Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde hace más de 35 años, Daniel Calleja vela desde la Dirección General del Servicio Jurídico de la Comisión Europea por la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión. Al frente de un equipo de 300 juristas de 27 Estados miembros, lidera la respuesta legal ante los desafíos de gobiernos y altos tribunales nacionales que ponen en cuestión los valores del Estado de derecho y el principio de primacía, piedra angular del proyecto europeo. En última instancia, su función está orientada a garantizar que todos los ciudadanos de la Unión Europea tengan los mismos derechos dondequiera que se encuentren dentro de su territorio. Su paso previo por las Direcciones Generales de Medio Ambiente o Empresa, así como por los gabinetes de varios comisarios españoles, le confieren una visión periférica para comprender y dar respuesta a los grandes retos jurídicos que afronta la UE.

¿Qué significado tiene la primacía del Derecho la Unión para la construcción de Europa?

La primacía del Derecho de la Unión Europea es uno de los principios fundacionales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. No se trata de una simple cuestión académica. Tiene una enorme trascendencia porque este principio no solamente garantiza la unidad y la eficacia en la aplicación del Derecho Comunitario, sino sobre todo, algo mucho más importante: que todos los ciudadanos de la Unión Europea tengan los mismos derechos dondequiera que se encuentren dentro de su territorio. Sin dicho principio, que garantiza la aplicación uniforme del Derecho europeo por encima de las divergencias de los ordenamientos jurídicos nacionales, la Unión Europea no podría funcionar, porque el Derecho de la Unión perdería su naturaleza esencial y la igualdad entre Estados miembros y ciudadanos europeos quedaría en entredicho.

El Derecho de la Unión, tanto el Derecho primario que se deriva directamente de las disposiciones de los Tratados, como el Derecho derivado, forma parte integrante de los sistemas jurídicos de los Estados Miembros y prevalece sobre sus normas nacionales, incluidas las disposiciones constitucionales, tal y como ha establecido reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, en diciembre de 2007, todos los Estados miembros firmaron la “declaración 17”, anexa al acta final de la conferencia intergubernamental que dio lugar al Tratado de Lisboa, en la que reconocen que el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional.

¿Cómo se articula y se garantiza dicha primacía, si la UE no dispone de un poder coercitivo como el de los Estados miembros?

El hecho de que la Unión Europea no tenga sus propias fuerzas y cuerpos coercitivos, a diferencia de sus Estados miembros, no quiere decir que la Unión Europea carezca de medios para exigir el cumplimiento de sus normas.

La Unión Europea cuenta con un marco institucional altamente eficaz a la hora de ejercitar sus competencias, entre las cuales figura el garantizar el respeto del Derecho Europeo. En particular, corresponde a la Comisión

Europea velar por su cumplimiento, bajo el control del Tribunal de Justicia.

En la práctica los Estados aceptan plenamente tanto la autoridad de la Comisión, como la jurisdicción del Tribunal, porque forma parte de sus obligaciones como miembros de la Unión. Por ello, es algo absolutamente inusual el que un Estado miembro no cumpla voluntariamente con las decisiones del Tribunal de Justicia, que en todo caso está legitimado por los Tratados para imponer sanciones en los supuestos de incumplimiento de sus Sentencias.

¿Cuál ha sido el papel del Tribunal de Justicia de la UE? ¿Y el de la Comisión y, en particular, sus servicios jurídicos?

En palabras de la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen: “La última palabra sobre el Derecho de la Unión Europea siempre se pronuncia en Luxemburgo. En ningún otro lugar”.

El Tribunal de Justicia, como supremo intérprete de los Tratados y del Derecho derivado, juega un papel esencial dentro del sistema institucional de la Unión Europea. Supervisa la correcta aplicación de la normativa europea y sanciona a los Estados miembros que no la respetan. Al resolver las cuestiones prejudiciales presta asistencia a los tribunales nacionales a la hora de interpretar el Derecho Comunitario, y resuelve los recursos directos previstos por los Tratados constitutivos. De hecho, fue el Tribunal de Justicia el que, en su sentencia de 15 de julio de 1964, en el caso Costa contra Enel, configuró el principio de primacía en la interpretación del Derecho Comunitario.

Por su parte, la Comisión Europea es la guardiana del Derecho de la Unión. En dicha calidad, el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea le encomienda el deber de garantizar la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión Europea en los Estados Miembros. Para ello, los Tratados dotan a la Comisión con una serie de instrumentos, entre los que destaca la incoación del procedimiento de infracción. La Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción si considera que un Estado miembro ha incumplido alguna de sus obligaciones bajo los Tratados, y goza de un amplio margen de apreciación bajo el control del Tribunal de Justicia, a la hora de perseguir dichos incumplimientos. Solo en 2020, la Comisión inició novecientos tres nuevos procedimientos de infracción contra Estados miembros, dieciséis de los cuales fueron llevados al Tribunal de Luxemburgo.

En el ejercicio de estas funciones, el papel del Servicio Jurídico es el de la representación exclusiva de la Comisión Europea ante los tribunales europeos, nacionales e internacionales.

¿A qué se debe la reacción actual de ciertos tribunales constitucionales nacionales, como el Bundesgerichtshof en el asunto Weiss o el Conseil d'État francés en el asunto La Quadrature du Net, que ponen en cuestión la primacía de la UE?

Este tipo de cuestiones, que afortunadamente no son muy frecuentes, deben ser resueltas en el marco de los mecanismos de cooperación y de diálogo entre jurisdicciones. No es de extrañar que haya materias importantes (el programa de compra de bonos soberanos del BCE en el caso Weiss, o el equilibrio entre la seguridad y la privacidad en el tratamiento de datos en la Quadrature du Net) que puedan ser objeto de procedimientos ante las más altas jurisdicciones nacionales. Lo importante en estos supuestos es que el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite que, a través del reenvío prejudicial, estos tribunales deban plantear al Tribunal de Luxemburgo las cuestiones pertinentes desde el punto de vista del Derecho europeo.

El pronunciamiento del Tribunal de Justicia, como intérprete máximo de la normativa europea, tiene un carácter vinculante. La cooperación entre el Tribunal de Justicia y las jurisdicciones nacionales es la regla general y sigue funcionando de forma fluida y muy eficaz, excepción hecha de algunos casos recientes, que

afortunadamente siguen siendo aislados.

¿Hay ejemplos previos relevantes en la historia de la integración europea de oposición a la primacía del Derecho comunitario o de la Unión?

Es verdad que, desde que el Tribunal de Justicia zanjara la cuestión hace casi sesenta años, en alguna ocasión algunos tribunales nacionales han suscitado esta cuestión respecto a disposiciones específicas de derecho derivado.

Hasta ahora, el diálogo entre jurisdicciones en virtud del procedimiento prejudicial y la acción de la Comisión han permitido resolver satisfactoriamente estas cuestiones. La Comisión tiene una dilatada experiencia defendiendo los principios fundadores del ordenamiento jurídico europeo. Cuatrocientos cincuenta millones de ciudadanos europeos confían en nosotros para ello.

¿En qué bases se ampara la UE y, en particular, la Comisión Europea para poner en cuestión la reforma de la magistratura polaca? ¿No se trata de una cuestión meramente nacional?

La Comisión se basa en el Tratado de la Unión Europea y, en particular, en su artículo 2, que consagra los valores comunes a todos los Estados miembros en los que se fundamenta la Unión; el artículo 7, que permite a la Comisión iniciar un procedimiento específico ante la existencia de una violación o un riesgo serio de violación de estos valores; y en el artículo 19(1), que obliga a los Estados miembros a garantizar la tutela judicial efectiva en las materias cubiertas por el Derecho de la Unión. Estos principios son comunes a todos los Estados miembros, que en virtud del deber de cooperación leal previsto en el artículo 4(3) del Tratado de la Unión Europea, tienen la obligación de garantizarlos.

¿Qué mecanismos prevén los Tratados para hacer frente a la oposición de un Estado miembro que no asume sus obligaciones europeas, como pareciera ser el caso de Polonia?

Tal y como la Presidenta Von der Leyen explicó en su comparecencia ante el pleno del Parlamento Europeo el pasado 19 de octubre, la Comisión Europea dispone de tres vías de acción. La primera es el procedimiento de infracción, regulado en los artículos 258 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La segunda es el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que ya he tenido la oportunidad de comentar antes. La tercera es el mecanismo de condicionalidad y otros instrumentos financieros, que permiten proteger el presupuesto de la Unión frente a violaciones del Estado de Derecho.

En el contexto actual, ¿se puede vincular la concesión de fondos NextGenerationUE al cumplimiento de las obligaciones europeas?

Esta posibilidad está expresamente prevista en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, en el supuesto de violaciones relativas al Estado de Derecho.

Las decisiones del TJUE en materia de Estado de Derecho, por lo que se refiere a la configuración de los órganos de gobierno del poder judicial, ¿pueden tener un impacto en España?

La posición de la Comisión Europea es clara, puede consultarse en los informes anuales sobre el Estado de

Derecho publicados por la Comisión, y ha sido reiterada por el Comisario Reynders: para cumplir con los estándares europeos, la mayoría de los vocales del Consejo General del Poder Judicial deberían ser jueces elegidos por jueces. A su vez, la Comisión Europea ha reiterado la urgencia de la renovación de dicho órgano.

¿Qué diferencia los supuestos de Polonia y Hungría?

Ambos países tienen en común el hallarse actualmente inmersos en una serie de procedimientos y, en particular, el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea por riesgo serio de violación de los valores fundamentales del artículo 2 del Tratado. En el caso de Polonia, dicho procedimiento ha sido instado por la Comisión, mientras que en el caso de Hungría, fue el Parlamento quien decidió iniciar dicho procedimiento. Además de esto, las legislaciones nacionales, y las cuestiones que en cada una de ellas se plantean, son distintas.

En términos generales, ¿qué efectos ha tenido la pandemia en cuanto a la situación del Estado de Derecho en la UE? ¿Qué aspectos, de los que evalúa la Comisión para su informe anual, han sufrido un mayor deterioro?

La pandemia ha sido una prueba de resistencia para el Estado de Derecho en todo el mundo. Ha puesto de relieve la importancia de que todos los países cuenten con instituciones fuertes, con un sistema judicial independiente, con mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción, y que el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación queden garantizados. La Comisión ha reiterado que las respuestas a las crisis, incluida la sanitaria, deben respetar estos principios y los valores fundamentales que se consagran en los Tratados.

Su previa experiencia en tanto que Director General de Medioambiente, ¿qué relevancia puede desplegar en su nueva función como Director General de los servicios jurídicos de la Comisión?

El Medio Ambiente es una de las áreas que han conocido un mayor desarrollo en el Derecho europeo. La normativa comunitaria en esta materia es muy abundante porque abarca materias como la legislación sobre el agua, la calidad del aire, los residuos, la biodiversidad o la economía circular. Este cuerpo normativo se ha desarrollado intensamente en las últimas décadas y es una legislación ya madura. Además, suscita un enorme interés entre los ciudadanos, que cada vez le otorgan una mayor relevancia. De hecho, la Dirección General de Medio Ambiente es la que instruye un mayor número de reclamaciones dentro de la Comisión. Algunos de los litigios más importantes de los últimos años se enmarcan precisamente en esta área. Las acciones de la Comisión Europea para defender la calidad del aire que respiramos, los procedimientos de infracción por atentar contra la naturaleza por vertidos ilegales, o los casos de sanciones pecuniarias en este ámbito son algunos de ellos.

Como Director General del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, desde la experiencia de mis anteriores funciones, mi misión es asegurar que nuestra institución dispone del mejor asesoramiento y representación en todos estos procedimientos legales.

Nuestro país, ¿cumple con las obligaciones europeas en materia de medio ambiente?

España, en términos generales tiene un buen nivel de cumplimiento de la normativa europea y de incorporación de las directivas comunitarias. Es además uno de los países que han designado más zonas de protección dentro de la Red Natura 2000, y hay una gran preocupación por la protección de la biodiversidad, además de un fuerte compromiso en favor de la economía circular. Ello no es óbice para que la Comisión haya tenido que instruir procedimientos en algunos temas importantes: calidad del aire, tratamiento de residuos o problemas relativos a la protección de la naturaleza en algunas zonas concretas.

¿Existen casos de gran envergadura en que la Comisión haya llevado a un Estado miembro ante el TJUE por incumplimiento de las normas europeas medioambientales?

Por supuesto. La Comisión debe velar por el estricto cumplimiento de la reglamentación medioambiental en todos los Estados. Encontramos ejemplos en todos los países. Destacan, entre otros, los procedimientos de infracción en relación con la directiva sobre calidad del aire, en materia de legislación de aguas, emisiones industriales, el tratamiento de residuos, los relativos a la Red Natura 2000, y los relativos al incumplimiento de la normativa de estudios de impacto medio ambiental.

¿En qué medida la denominada justicia climática puede contribuir a frenar el calentamiento global?

Los casos de justicia climática han llegado tanto a las jurisdicciones nacionales como internacionales. A nivel nacional, uno de los casos más emblemáticos ha sido la reciente declaración de inconstitucionalidad parcial de la Ley del Cambio Climático alemana por el Tribunal Constitucional alemán, al considerar que el legislador nacional no había detallado legalmente de manera suficientemente precisa, el calendario y los compromisos concretos para reducir las emisiones de efecto invernadero. A nivel internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también está estudiando casos interesantes de justicia climática, como el caso Duarte Agostinho, una demanda presentada por seis jóvenes portugueses contra treinta y tres Estados miembros del Consejo de Europa, al entender que sus derechos fundamentales han sido vulnerados por no haber adoptado dichos países todas las medidas necesarias para reducir eficazmente las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otra parte, en Holanda un tribunal ha condenado a la empresa Shell por no haber puesto en marcha todos los medios precisos para reducir sus emisiones.

¿Qué papel juegan los abogados en la defensa del medio ambiente?

Aparte del papel que juegan en los tribunales, los abogados se encuentran en el centro de los debates medioambientales más punteros, tales como el reconocimiento del derecho a un medioambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano autónomo. Los juristas también están en el origen del Pacto Mundial por el Medio Ambiente, que, nacido como una simple iniciativa de la sociedad civil, ha generado intensos debates en el seno de las Naciones Unidas.

Todo ello muestra la extraordinaria vitalidad del Derecho del Medio Ambiente y su creciente importancia para nuestros ciudadanos.