

DR 29 611

Les estamos ofreciendo Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Dentro del programa de la Asignatura de Derecho Procesal se estudia el Derecho Procesal Comunitario, y precisamente nuestro siguiente tema girará en torno a ello, y más concretamente, al Espacio Judicial Europeo. Buenas noches, profesor Ibáñez.

Buenas noches. El tema de esta noche es el Derecho Procesal Comunitario, y más concreto, el Espacio Judicial Europeo, ¿no es así? Sí. De todas maneras, antes de entrar en lo que es el tema de esta noche, quiero resolver a los alumnos un interrogante que está surgiendo en sus mentes al escuchar que hoy vamos a hablar del Derecho Procesal Comunitario.

Este tema, el último del programa, como ellos ya saben, no es materia de estudio este año, aunque los profesores de la Cátedra de Derecho Procesal esperamos que esta lección se incluya dentro del libro Lecciones de Derecho Procesal, que ya estudia el Derecho Procesal Laboral, Contencioso Administrativo y Constitucional. Por lo tanto, esta noche vamos a charlar sobre un tema que creemos que es muy interesante, el proceso de construcción del Espacio Judicial Europeo. ¿Nos podría explicar qué es el Espacio Judicial Europeo? Sí.

La oscura claridad de la que nos habla Cornillé envuelve el significado del término Espacio Judicial Europeo, un concepto brillante y al mismo tiempo nebuloso a la hora de enfocar su contenido. Se trata de una idea fuerza, de un concepto en pleno desarrollo, cuya materialización se haya íntimamente ligada al proceso de integración europea. No se trata de una categoría autónoma, sino de un predicado de la noción de espacio europeo.

Las comunidades europeas ocupan un puesto de primer orden en el proceso de construcción de un espacio europeo, puesto que se justifica plenamente en función del objetivo de integración internacional que les es propio. Sin embargo, la extensión del espacio europeo no se puede reducir al ámbito meramente comunitario. Los Estados miembros de las comunidades participan también en otro proyecto de cooperación europea, geográficamente más amplio y con ciertos objetivos específicos, principalmente la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos, que se articulan en el ámbito institucional del Consejo de Europa.

Nos referimos a un espacio europeo occidental, en el sentido amplio del término, encarnado por dos organizaciones internacionales, Comunidades Europeas y Consejo de Europa, con distintos objetivos específicos, integración internacional y cooperación intergubernamental, respectivamente. También es cierto que con las profundas modificaciones producidas en Europa, con la desintegración de la Unión Soviética y la democratización de los países sometidos a su influencia y su ingreso en el Consejo de Europa, debemos hablar más correctamente no sólo de la Europa Occidental, sino de toda Europa. ¿Quién es el autor de este concepto? Se atribuye la paternidad de esta expresión, espacio judicial europeo, al presidente

Iskander Zem.

En efecto, en el transcurso de la reunión del Consejo de Europa, de diciembre de 1977, el presidente francés abogó por el establecimiento de una cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas en aquel momento. La presente terminología será utilizada por primera vez en la declaración final del Consejo Europeo del 7 y 8 de abril de 1978. No parece superfluo el recordar que en aquellos momentos el denominado posteriormente euroterrorismo se encontraba en uno de sus momentos álgidos y amenazaba con desestabilizar ciertas democracias europeas.

La opinión pública fue conmovida por atentados como el secuestro y posterior asesinato del señor Schiller, presidente de la patronal alemana, en septiembre de 1977, o el también secuestro y posterior asesinato de Aldo Moro, presidente del Consejo Nacional de la Democracia Cristiana Italiana, en la primavera de 1978. Los responsables políticos, bajo la presión de la opinión pública, se lanzaron a la construcción de un sistema punitivo que pudiese hacer frente al incremento de las actividades terroristas. A nivel interno se procedió a una potencialización generalizada de los instrumentos represivos del derecho.

A nivel internacional se persigue el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental en la represión de los actos de terrorismo. La realización de un espacio europeo donde se establezca un procedimiento de extradición que evite la impunidad de los autores de actos de terrorismo y su evasión a la acción de la justicia se plantea como el objetivo prioritario de la cooperación intergubernamental. Esta orientación se verá confirmada con la redacción de un convenio internacional, el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 1977.

El desarrollo de fórmulas concertadas de defensa obliga necesariamente a la adaptación del poder jurisdiccional a un contexto internacional donde se tienen en cuenta exigencias que no son exclusivamente aquellas de las de un Estado nacional. La idea de un espacio judicial traduce a este respecto las innovaciones necesarias que una Europa solidaria debe aportar al ejercicio soberano del poder jurisdiccional por parte de los Estados. ¿Cuáles serían esas innovaciones que acaba de mencionar? Estas innovaciones pueden ser básicamente de dos tipos.

Las primeras, aquellas que se operan sobre una función jurisdiccional nacional. Valga de ejemplo el ya citado Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, donde se plantea el problema de la extradición y el derecho de asilo en términos totalmente diferentes a los anteriormente utilizados como referencia. Y, en segundo lugar, la aparición de una función jurisdiccional penal internacional.

El juez penal internacional es un viejo sueño que toma como precedente histórico el Convenio de Ginebra de 1937 para la creación de un Tribunal Penal Internacional, redactado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones. Este convenio, a pesar de haber sido firmado por 24 países, no entró nunca en vigor a causa de la total ausencia de ratificaciones. El carácter judicial del espacio europeo que así se concibe será cuanto menos unidimensional, concentrado

exclusivamente en la faceta represiva y materializado hasta el momento presente en diversos intentos de construir un sistema común de extradición.

Usted ha hablado, profesor Ibáñez, de que la construcción del espacio judicial europeo se desarrolla en dos ámbitos, el del Consejo de Europa y el de las Comunidades Europeas. Pues entrándonos en este ámbito, en el de las Comunidades Europeas, ¿nos podría contar cómo se construye? Sí. Dentro de las Comunidades Europeas se han lanzado distintas iniciativas con vistas a la construcción del espacio judicial.

Estas iniciativas se inspiran en las realizadas en el ámbito del Consejo de Europa, a las cuales siguen en cierta distancia en el tiempo. No sería exacto señalar como origen de esta ausencia, hasta fechas recientes de un proyecto comunitario, la discutida falta de competencia de las Comunidades para intervenir en cuestiones de índole penal. En efecto, los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no atribuyen expresamente a las mismas una competencia específica en materia penal.

Esta afirmación debe ser, no obstante, matizada y actualizada. En primer lugar, porque en su calidad de derecho de acompañamiento, el ordenamiento penal se tiene presente en todo momento. El Tribunal de Justicia de las Comunidades ha fijado en repetidas ocasiones los límites que la justicia penal estatal no puede franquear sin atentar contra los derechos garantizados en el orden jurídico comunitario.

En segundo lugar, el Acta Única afirma la necesidad de nuevos desarrollos en la cooperación europea, que pueden ampliarse también al terreno de la justicia penal. Debe recordarse aquí la declaración política de los gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas adjunta al Acta Única, en la que se establece que los Estados miembros también cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y de antigüedades. El Consejo Europeo, en su reunión de abril de este año, aprobó una declaración sobre el terrorismo en la cual subrayaba la decidida voluntad de hacer todo lo necesario para proteger los derechos de los individuos y los cimientos de las instituciones democráticas.

Se acordaba que los ministros responsables intensificaran su cooperación y presentarían en un breve plazo propuestas para la creación de un espacio judicial europeo. Las comunidades encargan a un grupo de altos funcionarios que examine los problemas inherentes a la asistencia judicial en materia penal, a la transmisión de procedimientos penales y al traslado de detenidos entre los Estados miembros. Fruto de estos trabajos, fue un proyecto de convenio de cooperación en materia penal en el ámbito de las comunidades europeas.

¿Cuál es el carácter que tiene este convenio? Este convenio está en gran medida inspirado en el convenio europeo sobre extradición, que fue redactado en el ámbito del Consejo Europeo. El texto comunitario introduce ciertas mejoras de orden formal, pero no cambia sustancialmente el sistema. La novedad más destacada que introduce es la codificación del principio *aut de dere aut iudicare*, estableciendo la obligatoriedad de procesar en los casos en los que se haya

denegado la demanda de extradición.

El convenio debería haber sido firmado en Roma en junio de 1980. Sin embargo, el ministro de Justicia de los Países Bajos manifestó la oposición de su país y el texto no llegó a ponerse la firma. La oposición holandesa, formalmente motivada por la insuficiencia del texto propuesto para cubrir los objetivos perseguidos originalmente, tuvo como consecuencia la negativa francesa a ratificar el Acuerdo de Dublín.

En efecto, Francia había subordinado dicha ratificación a la voluntad demostrada por los otros países miembros para apoyar el proyecto de construcción del Espacio Judicial Europeo. En realidad, la negativa holandesa representaba la opinión por parte de los Estados de menor peso específico en el ámbito comunitario en favor de privilegiar en este campo la actividad del Consejo Europeo. El Parlamento Europeo, consciente de su legitimidad democrática tras las primeras elecciones europeas celebradas en junio de 1979, intentará influir las deliberaciones en el Consejo, manifestando a través de múltiples resoluciones su apoyo incondicional a la construcción de un Espacio Judicial Europeo.

De todas estas iniciativas queremos destacar el informe realizado por el señor Tyrrell sobre el Espacio Judicial Europeo. Este informe es un detenido estudio sobre la problemática construcción de un sistema común de extradición entre los Estados miembros dentro del marco institucional comunitario. En él se planteaban dos cuestiones fundamentales, la compatibilidad de esta iniciativa con los objetivos institucionales de la comunidad y la problemática conciliación de los derechos de los ciudadanos, libre circulación de las personas, con una acción eficaz en la lucha contra la criminalidad.

El estudio concluía que sobre la base de los tratados era factible una acción comunitaria en materia de espacio judicial y solicitaba en la Comisión de las Comunidades la realización de un documento de trabajo que pudiese servir de base para una propuesta de directiva comunitaria relativa a la admisión de pruebas testimoniales, asistencia judicial a la extradición, etcétera. Sin embargo, todas estas propuestas cayeron en saco roto. ¿Qué otras iniciativas se promueven, profesor Ibáñez? El presidente Mitterrand es el padre, digamos, de otra de las iniciativas.

En agosto de 1982 solicita la creación de un Tribunal Europeo competente para juzgar los delitos de terrorismo. Se intenta resucitar la idea avanzada en convenio para la constitución de un Tribunal Penal Internacional de 1937. El Parlamento Europeo se suma a esta iniciativa, pero a continuación es rechazada.

Por ello se hace evidente la necesidad de un cambio radical de planteamiento no sólo en lo concerniente a esta construcción del espacio judicial, sino a toda la construcción de la unidad europea. Y, por último, profesor Ibáñez, ¿cómo se lleva a cabo esta profunda modificación de la construcción de la unidad europea? Bueno, esta profunda modificación se lleva a cabo a través del Acta Único Europeo. El resultado de la conferencia intergubernamental supone la revisión más radical de los tratados fundacionales, potenciando la capacidad de la comunidad de tomar decisiones.

También contiene el Acta Única, y de ahí la razón de su denominación, provisiones relativas a la cooperación política europea. Aunque se mantiene la división entre el ámbito comunitario y el de la cooperación intergubernamental de los doce, el Acta Única simboliza la voluntad política de avanzar hacia la unidad europea. La realización de los objetivos marcados por la Comisión en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior trae consigo la materialización de unos complementos indispensables.

Entre estos, y dadas las consecuencias negativas que podría tener la desaparición descontrolada en las fronteras intracomunitarias, aparece como prioritario el relanzamiento de la idea de un espacio judicial europeo. Podemos señalar la existencia de tres procesos en curso en la actualidad en este sentido. El proceso de combinación funcional de los sistemas de justicia penal nacional desarrollado en el ámbito del Consejo, el proceso de creación de poderes jurisdiccionales supranacionales promovido por el Parlamento Europeo y, por último, la creación de un espacio policial europeo coordinado por el Grupo de Trevi.

Vamos a pasar repaso brevemente al contenido de estas distintas iniciativas. En primer lugar, el Consejo trata de desarrollar el sistema de cooperación hacia nuevas formas de integración de los órganos jurisdiccionales penales nacionales. Por ejemplo, a través de nuevas instituciones de cooperación tales como la transferencia de ejecución o la transferencia de procedimientos penales, en los que se opere una especie de delegación de fases completas del procedimiento penal.

A este respecto, deben señalarse los recientes acuerdos conseguidos en mayo del 87 por los ministros de Justicia de los Estados miembros reunidos en conferencia bajo la presidencia belga del Consejo, relativos al traslado de detenidos, a la aplicación del principio non vis in idem y a la supresión de la legalización de los documentos. En segundo lugar, procede observar las iniciativas originadas en el Senado del Parlamento Europeo. Esta es la fuerza más dinámica del sistema institucional comunitario y, consecuentemente, le corresponde el papel de locomotora del proceso de Unión Europea.

En el momento actual se encuentra en la fase de elaboración en la Comisión de Asuntos Jurídicos un informe sobre los problemas relativos a la lucha contra el terrorismo. En último lugar, procede examinar las iniciativas surgidas en el ámbito del Grupo de Trevi. El llamado Grupo de Trevi fue creado en 1976 con el ánimo de convertirse en un foro de reflexión de los ministros de Justicia interior de los países miembros de las comunidades.

Sin embargo, desde su reactivación, en abril de 1985, ha evolucionado en la dirección de constituirse en un organismo típico de cooperación intergubernamental. El posible desarrollo del mismo con brío de una futura europolicía no debe descartarse en absoluto. Es importante precisar que el Grupo de Trevi no forma parte del sistema institucional de las comunidades europeas.

El grupo se subdivide en grupos de expertos nacionales que trabajan sobre un problema específico, intercambiándose la información en poder de sus respectivos gobiernos. Por último

y para terminar esta charla, quiero agradecer al profesor Pablo Ibáñez, experto en el estudio de estos temas, su ayuda para poder realizar esta pequeña exposición de esta noche. Muchas gracias, profesor Fernando Ibáñez.

Aunque el espacio judicial europeo no sea materia de examen, ha sido de todas maneras un tema interesante. Gracias por su intervención esta noche y también a lo largo del curso en Revista de Derecho. Muchas gracias a todos por esta escucha.

Uno de los conceptos principales en el mundo jurídico y en el que se basa la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos es el del Estado de Derecho. Y de él nos hablará a continuación el Catedrático Emerito de Filosofía del Derecho de la UNED, don Antonio Fernández Galiano, con quien vamos a charlar. Buenas noches, profesor Fernández Galiano.

Buenas noches. ¿Podría explicarnos cuál es el concepto del Estado de Derecho? Pues no es fácil contestar a su pregunta porque realmente no hay un solo concepto de Estado de Derecho. Esta es una noción, una idea, que viene flotando en la filosofía jurídica desde hace muchos siglos, pero de la que se han dado diferentes definiciones, diferentes conceptos, aunque claro, de todos ellos sí se pueden extraer una serie de rasgos comunes que nos ayudarían a dar una visión genérica de lo que es el Estado de Derecho.

Porque realmente desde Platón ya se viene hablando de eso, de modo que en Platón ya de alguna manera, no con los perfiles de la doctrina actual, pero de alguna manera ya se hacía alusión a la necesidad de que en un Estado gobiernen las leyes y no los hombres. Aquí quizá estaría la quinta esencia del Estado de Derecho. El Estado de Derecho sería entonces el Estado en que el gobierno es el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres.

¿Esto qué quiere decir? Pues quiere decir que cuando el gobierno está ejercido por los hombres, es decir, el poder está en los hombres, sin limitación alguna, sin cortapisa ninguna, sin un encuadramiento dentro de un marco legal, la experiencia enseña que de una manera inevitable el que está en el ejercicio del poder tiende inevitablemente a abusar de ese poder. Hay una especie de fuerza expansiva del poder que hace que el que lo está ejerciendo pretenda llegar cuanto más lejos posible. Y por pequeña que sea la parcela de poder que cada uno tenga, no se piense en el poder político de un jefe de gobierno, de un presidente, no, no, el poder de cualquier funcionario de tercera fila si tiene su parcela de poder inevitablemente va a tender a abusar de ese poder.

Esto es algo que puso de relieve Montesquieu en el espíritu de las leyes. Decía literalmente, es una experiencia permanente que todo hombre que tiene el poder está inclinado a abusar de él mismo y llega hasta donde encuentra algún límite a ese poder. Pues ahí está el secreto del Estado de Derecho.

Se trata de que gobiernen las leyes, esto es, que haya unas leyes que marquen la esfera de acción del poder y señalen las fronteras que este poder no puede traspasar. Y hasta aquí puede llegar, pero no más allá de aquí. Esa es la única forma de evitar el despotismo, de evitar la

arbitrariedad, de evitar la tiranía de efectos y vicios en los que, insisto, incurriría siempre el poder político si no tuviese esta limitación, esta regulación de su actividad a través de las leyes.

Por eso, desde siempre en el Estado de Derecho se ha visto como la contrarréplica o el reverso de la medalla del Estado-dictadura. En el Estado-dictadura el poder no encuentra fronteras, no encuentra límites, no hay leyes que determinen hasta dónde puede llegar, en cambio en el Estado de Derecho esos límites están perfectamente prefijados. A veces hay una concepción equívoca del Estado de Derecho identificándolo con el Estado democrático.

Pues no, no es exacta la identificación, de manera que en realidad pueden darse Estados democráticos que no sean Estados de Derecho. Hombre, es verdad que con una estructura democrática es más fácil elaborar un Estado de Derecho que una estructura de carácter dictatorial, pero no es requisito esencial, porque, como decía hace un momento, como el Estado de Derecho a lo que tiende es a imponer límites respectivos al poder, tiene que ser al ejercicio del poder bien ejercitado por un particular o bien ejercitado por un grupo, como en el caso del sistema democrático. De manera que, repito, aunque normalmente el Estado democrático es el Estado de Derecho, no cabe identificar una y otra emoción.

En definitiva, pues el Estado de Derecho lo que constituye es una garantía para los ciudadanos, es una garantía de que el poder no va a arrollar sus propios derechos, sus propias libertades, de que el poder podrá actuar, pero hasta unos ciertos límites que son los marcados precisamente por las leyes. Nos está hablando de la teoría del Estado de Derecho, pero ¿en la práctica cómo se estructura esta? Bueno, claro, hasta ahora hemos hablado de la concepción teórica del Estado de Derecho. Ahora su pregunta me invita a hablar de cómo es en la práctica un Estado de Derecho.

Bueno, pues los autores suelen perfilar la fisonomía, la silueta del Estado de Derecho hablando de una serie de principios, que son, de tal manera que cuando estos principios están vigentes en un Estado, se puede decir que ese es un Estado de Derecho. Vamos a pasar rápidamente revista a estos principios que determinan, que prefiguran, que dan fisonomía, como digo, en primer lugar está el principio de la limitación y control del poder. Este principio está en íntima relación con la doctrina de la división de poderes, la célebre doctrina de división de poderes que promulgó, a la que se refirió Montesquieu.

Esta doctrina de la división de poderes se introdujo en todas las constituciones del siglo XIX y de un modo u otro está también vigente en las constituciones de nuestros días. En definitiva, la doctrina de división de los poderes piensa que estos poderes, los poderes de Estado, como es bien sabido, son tres, el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, bien, estos poderes deben estar de tal forma divididos y separados, que no se confunden con otros y que además se limiten mutuo y recíprocamente, de modo que los límites vienen dados entre los poderes de manera que unos limitan a otros. Por ejemplo, el poder ejecutivo personificado en la administración del Estado.

Bueno, pues el poder ejecutivo está limitado por el legislativo, puesto que la administración

tiene que someterse a las leyes que se dictan por el Parlamento, por el poder legislativo. El poder legislativo a su vez, bueno, pues encuentra limitaciones en cuanto que el poder ejecutivo le señala a veces el marco en que debe actuar, el poder ejecutivo colabora también en la función legislativa, el poder judicial, por otra parte, tiene capacidad para enjuiciar las actuaciones del poder legislativo, el poder judicial, por su parte, tiene también limitaciones. El poder judicial, sin embargo, hay que reconocer que tiene una especie de trato de favor, de trato preferencial en la teoría de Montesquieu, puesto que el poder judicial no está propiamente limitado por el ejecutivo ni por el legislativo, pero sí tiene una limitación del propio poder judicial.

Piensen ustedes, por ejemplo, que cuando un tribunal dicta un fallo, una sentencia, esa sentencia es recurrible al tribunal superior, de manera que dentro del propio poder judicial existe también un control, un límite al ejercicio del mismo por los propios tribunales. Bien, con este sistema ingenioso, hay que reconocerlo, lo que se consigue es que el Estado de Derecho tenga una plenarigencia en cuanto a que las leyes están dominando toda la vida del Estado, y la Constitución prefigura estos poderes de tal suerte que los unos son los vigilantes de los otros, de manera que no hay necesidad más que de poner en marcha la Constitución para que automáticamente se establezca ese sistema de mutuo y recíproco control entre los distintos poderes. Un segundo principio muy típico del Estado de Derecho, que lo caracteriza desde siempre, es el principio de la no retroactividad de las leyes.

Es decir, ¿a qué principio y virtud de la cual las leyes no podrán tener efecto retroactivo? Esto quiere decir, ¿no podrán afectar a relaciones jurídicas que ya estén constituidas en el momento en que entren en vigor las leyes? La justificación de ese principio es muy clara, y por eso es un principio mantenido desde siempre en todos los ámbitos jurídicos. La justificación es esta. Hombre, cuando una persona actúa con arreglo a la ley vigente en un determinado momento, actúa de buena fe, actúa con vistas a unas expectativas que la propia ley le establece, y, claro, no sería justo en modo alguno que una ley posterior afectase a esas acciones, a esas conductas que el sujeto ha realizado con arreglo a la ley primera, a la ley vieja, a la ley anterior, porque significa defraudar las expectativas que el sujeto había tenido con arreglo a la ley.

Por eso, las leyes deben siempre reservarse para el futuro. No pueden tener efecto retroactivo, es un efecto de futuro. A partir de ese momento, esta relación se regulará por la nueva ley, pero lo ya realizado al amparo del antiguo queda subsistente.

Este principio tiene una especial importancia en el derecho penal. Piensen ustedes lo que sería, por ejemplo, que alguien realiza una acción perfectamente lícita con arreglo a las leyes vigentes en ese momento, y que después, a posteriori, se instase a una ley en que se considerase como delictiva la conducta realizada al amparo de la ley anterior. Sería tremendo, sería... Cada uno de nosotros seríamos delincuentes potenciales, porque no sabríamos si la conducta que hoy realizamos perfectamente lícita, mañana va a ser considerada delictiva.

Por eso, en derecho penal, este principio ha plasmado en aquella conocidísima sentencia, o

conocidísimo principio romano, que dice, nula pena sin el ejército, no hay pena sin ley, o dicho de otra manera. No puede determinarse una pena más que a través de una ley. Esta es, digamos, la plasmación práctica en derecho penal de este principio de no retroactividad.

Claro, el principio de no retroactividad tiene también sus excepciones, y singularmente en el derecho penal. Efectivamente, cuando se edita una nueva ley penal que señala una pena a una conducta determinada, una pena menor que la que señalaba la ley antigua, entonces esa ley sí se aplica retroactivamente. Y, por ejemplo, al sujeto que esté cumpliendo condena de tantos años, si la nueva ley señala menos años, se le aplica inmediatamente la reducción de pena.

Es el único caso de posible retroactividad de la ley, o su único caso más ostensible.