

LOS LÍMITES DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por D.^a Araceli Mangas Martín. Catedrática de Derecho internacional público. Universidad de Salamanca

I. Introducción¹

El art. I.5 del Tratado constitucional de 2004 enuncia principios esenciales del sistema organizativo internacional de la Unión y del estatuto jurídico de los Estados miembros en la Unión Europea: los principios de igualdad soberana, el de respeto a la identidad nacional y el de cooperación leal.

El principio de igualdad soberana ha estado implícito en buena parte del sistema en los cincuenta años anteriores, si bien con ciertos límites. Pero nunca se había formalizado como hasta ahora. Por ello, centraré en este principio unas reflexiones personales sobre las dos aplicaciones más sobresalientes del principio de igualdad: en el marco de sistema institucional y en el marco de la aplicación del Derecho de la Unión.

Un primer texto no convencional que invocaba los principios de independencia y soberanía es la Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht². En dicho acuerdo político o no normativo, suscrito para cerrar la crisis danesa y atraer a la ciudadanía danesa para el voto positivo en el segundo referéndum celebrado en 1993, se hicieron ciertas concesiones singulares a Dinamarca. Lo que ahora nos importa es que frente a los recelos de las fuerzas políticas danesas sobre la dilución de la soberanía danesa ante los nuevos avances que suponía el Tratado de Maastricht en materia de ciudadanía de la Unión, Unión Monetaria y Política Exterior y Defensa, los Jefes de Estado expresan en dicho documento que la Unión Europea está «formada por Estados independientes y soberanos que han decidido libremente, con arreglo a los Tratados vigentes, ejercer conjuntamente alguna de sus competencias». Se trataba de persuadir a quienes pudieran temer que los avances del proceso de integración puedan desembocar en la desa-

parición de los Estados miembros diluidos por la dinámica integradora. Pero no tenía otras connotaciones institucionales ni jurídicas.

II. El Principio de igualdad de los Estados en el marco del sistema institucional

En el borrador inicial o esqueleto del Tratado constitucional presentado por el *Praesidium* de la Convención³ no se mencionaba este principio en el marco del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros; tampoco en los debates de la Convención relativos a dicho precepto.

Sin embargo, este principio se reintrodujo sorpresivamente por el *Praesidium* en el primer borrador de Título IV dedicado a las Instituciones, que apareció muy tardíamente⁴ y con la impronta personal del Presidente de la Convención –muy proclive al control intergubernamental de la integración por los (dos) grandes Estados–. El presidente Giscard resumió su borrador institucional en los tres principios que lo inspiraban: igualdad de los ciudadanos y de los Estados miembros, mantenimiento y mejora del triángulo institucional y respeto al método comunitario⁵. De los dos últimos nada que decir, pero respecto del primero hay elementos para avanzar ahora que no estaban en los cimientos del sistema ideado por los Tratados fundacionales ni tampoco han permeabilizado, afortunadamente, el Tratado constitucional en general, salvo para justificar el drástico cambio en el sistema de votación en el Consejo.

Ya he señalado en la introducción que el modelo tradicional comunitario no sólo no lo descarta, sino que se asienta de forma tácita y lo tiene en cuenta como informador básico de la participación de todos los Estados miembros, pero nunca el principio de igualdad ha sido eje para caracterizar cada Institución. Dada la ambigüedad de la naturaleza y objetivos finales de las Comunidades Europeas y de la UE (y de su sucesora la refundada «UE» del proyectado Tratado Constitucional) y su compleja conformación institucional, nunca se han aplicado con rigidez para la composición y formación de la voluntad de las Instituciones. Tampoco lo hace el Tratado constitucional –que ni lo menciona en el precepto de cabecera del título institucional– a pesar de la retórica vacua del presidente Giscard⁶.

Pero aquella referencia perturbó posteriores análisis y algunas decisiones de la Convención y de la CIG. Así, la Comisión, en su Dictamen preceptivo, previo a la convocatoria de la CIG, declaró que la composición de la Comisión a dos niveles violaba el principio de igualdad de los Estados⁷; sin embargo, su posición era interesada y, por tanto, parcial. Una cosa es que los dos niveles ocasionen más problemas de

1 Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA 004C05).

2 Ver los textos que cerraron la crisis tras el referéndum negativo en 1992 («Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea», Edimburgo, 12 de diciembre de 1992) en *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades europeas* (A. MANGAS MARTÍN, Comp.), Tecnos, Madrid, 12^a ed., 2006, pgs. 757 ss. Un análisis de los mismos puede verse en A. MANGAS MARTÍN, *Dinamarca y la Unión Europea, La Ley*, 23 de julio de 1993, pgs. 1-5.

3 CONV 369/02, octubre de 2002.

4 CONV 691/03, de 23.4.2003.

5 CONV 696/03, de 30 de abril de 2003, pgs. 2-3.

6 En el documento CONV 696/03 de 30.4.2003, pgs. 2-3, se dice de manera simplista y ramplona por el señor Giscard que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros reflejan la igualdad de derechos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo representa la igualdad de los ciudadanos.

7 Dictamen de la Comisión, *Una Constitución para la Unión*, COM (2003) 548 final de 17.9.2003, pg. 3.

los que trata de resolver; que sea políticamente discutible, pero el principio de igualdad no ha inspirado nunca la composición de la Comisión. Además, tanto el Tratado de Ámsterdam y claramente el Tratado de Niza plantean a medio plazo una Comisión compuesta por menos comisarios que Estados miembros, opción que no viola el principio de igualdad de los Estados. Tampoco fue ilegal la inicial Comisión de los años sesenta en la que no había comisario luxemburgués. Afortunadamente, la Conferencia Intergubernamental abolió la Comisión a dos niveles.

De entrada, en la Comisión no están representados los Estados miembros ni representados sus intereses, por lo que ese principio está fuera de lugar para enjuiciar la composición de la Comisión. Hasta el 1 de noviembre de 2004 hubo dos comisarios por los cinco grandes Estados (con sus dos correspondientes votos), y nunca se ha puesto en duda la legitimidad de tal presencia y votación doble, a título personal sin mandato o instrucción gubernamental, a la luz del citado e inadecuado principio. Lo que establece el art. I-26.6 del Tratado Constitucional es exigir igualdad de los Estados en la rotación, en la secuencia y en el tiempo de los mandatos.

Es más, lo que es discutible es que el sistema institucional tenga que tener en cuenta la igualdad de los Estados para la composición de las Instituciones o la formación de la voluntad. Nunca ha sido un principio rector del sistema institucional comunitario. Ni tan siquiera para el Consejo. El principio de la igualdad de los Estados en calidad de principio formal originaría distorsiones sin fin en el sistema de la UE.

¿El principio de igualdad es válido para el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo? El principio de Derecho internacional relativo a la igualdad formal ha inspirado siempre la composición del órgano intergubernamental. Es obvio. Cada Gobierno envía a uno de sus miembros para conformar el Consejo (y el Consejo Europeo). Pero una cosa es la composición formal y otra es el peso o capacidad de voto de cada Estado. En un limitado número de casos en los que se vota por unanimidad y por mayoría simple, el principio de la igualdad reaparece con toda su fuerza, igualando la soberanía estatal. En la institución en la que están presentes en cuanto tales los Estados, el Consejo (de Ministros) y Consejo Europeo, el principio de igualdad requiere el derecho de todos los Estados a formar parte de ambos Consejos, pero su contribución a la decisión se hace según un voto ponderado (en los Tratados vigentes) o proporcional a su población en los numerosos casos en los que se exige la mayoría cualificada. Por tanto, se pondera la igualdad con el principio no menos fundamental de la democracia (votos en función de la población); claro que cuando se vota por mayoría simple o mediante la unanimidad se recupera la igualdad formal de los Estados (cada Estado –pequeño, medio o grande–, un voto). El voto igualitario siempre ha existido y, aunque han ido disminuyendo las previsiones de unanimidad, nunca será desterrado para las decisiones más fundamentales, como lo confirma su persistencia en el Tratado constitucional (en unos setenta preceptos).

En otras Instituciones y organismos en los que los intereses de los Estados no están representados en cuanto tales, como el Parlamento Europeo, la Comisión, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las

Regiones, en casi todos ellos hasta ahora se ha garantizado la igualdad en cuanto a la presencia de nacionales de todos los Estados miembros, pero su participación no ha sido igualitaria, sino con un número diferente de representantes en atención a su población.

El principio de la igualdad de los Estados no puede ser definitorio para el Parlamento Europeo; la ciudadanía de cada Estado debe estar representada en la composición del PE, pero es obvio que el reparto de escaños debe venir presidido por el principio de la igualdad de los ciudadanos, corregido o compensado por un sistema decreciente proporcional que impida ahogar a la ciudadanía de los pequeños o medios Estados. Luego el principio de la igualdad de los ciudadanos tampoco se puede aplicar a la Institución parlamentaria. Así, en el Parlamento Europeo hay una presencia de la ciudadanía de todos los Estados miembros, pero debe combinarse y ponderarse ese principio con el de la democracia, que es el definitorio para el Parlamento Europeo; la ciudadanía de cada Estado debe estar representada en su composición, pero es obvio que el reparto de escaños tiene que ser corregido o compensado por un sistema decreciente proporcional que impida ahogar a la ciudadanía de los pequeños o medianos Estados.

El mismo razonamiento debe llevarse a la presencia de los intereses socioeconómicos y de todas las regiones, pero ponderada en función de su población (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social). Se asegura la rotación secuencial igual (caso de la Comisión), o bien la absoluta igualdad con la presencia de nacionales de todos los Estados con igual capacidad de voto (en los casos del Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunal de Cuentas).

Cabe recordar que en la inicial Comisión del Euratom (hasta 1967) no había comisarios de todos los Estados miembros ni se previó la rotación; o que en la Comisión hasta 2005 hubo dos comisarios para los Estados «grandes»; o que en el Tribunal de Justicia ha habido, en ocasiones, dos jueces nacionales de un mismo Estado miembro o que no hay abogados generales de todos los Estados miembros –aunque hay rotación secuencial–, y lo mismo sucede con el reducido número de miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

Por ello, el principio de igualdad en el sistema institucional no se desconoce totalmente y se tiene en cuenta si es posible, pero ese principio no se puede realizar al pie de la letra, y se debe compensar en ocasiones con el principio de la democracia o con otras consideraciones (principio de eficacia, por ejemplo, en el ámbito jurisdiccional y monetario), o en razón del carácter unipersonal de ciertos cargos no podrá tener acogida en órganos peculiares, como el defensor del pueblo europeo ni el futuro fiscal europeo.

Se puede decir que el principio de igualdad de los Estados sólo encuentra aplicación en el Tribunal de Cuentas y en los órganos jurisdiccionales comunitarios, pues se componen de un juez por Estado miembro.

Se puede decir con carácter general que en materia institucional dar satisfacción al principio de igualdad de los Estados conlleva desconocer o sacrificar, o al menos limitar, el de igualdad de los ciudadanos. Esos principios

nunca han sido ejes del sistema institucional, y no podrán serlo en el futuro. Como mucho, son dos principios relativos.

En consecuencia, el principio de la igualdad de los Estados no ha sido un principio rector del sistema institucional europeo, y solamente debe ser acogido con matices y algunas derogaciones justificadas, debido especialmente a que se trata de una organización internacional de características singulares, en cuyas Instituciones los Estados miembros siempre han participado en diferente medida.

III. Principio de igualdad de los Estados miembros ante la Constitución

Fue en los debates de las delegaciones gubernamentales en el Cónclave ministerial de Nápoles (28 y 29 de noviembre de 2003) cuando surgió la propuesta de incluir en el art. 5 una referencia al «principio de igualdad de los Estados en la aplicación del Derecho de la Unión», aunque con una redacción poco afortunada en términos jurídicos y políticos: «los Estados miembros recibirán el mismo trato en la aplicación del Derecho de la Unión»⁸.

Basándose en el documento debatido en la presidencia italiana⁹, la siguiente presidencia, irlandesa, propuso una mejora para integrar correctamente el principio de igualdad en fondo y forma: encabezaría el art. 5 con el apartado relativo al principio de identidad nacional, «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional...»¹⁰.

El principio de Derecho internacional relativo a la igualdad soberana de los Estados ha inspirado el estatuto del Estado miembro. Todos los Estados miembros, independientemente de su población o riqueza, de su participación en la fundación del proceso integrador o de su contribución a la creación y financiación de la UE, son iguales en derechos y obligaciones.

Este principio de Derecho internacional es una consecuencia de la soberanía de los Estados y su garante. Con frecuencia se enuncia como «igualdad soberana», y así lo hace la Carta de las Naciones Unidas en su art. 2.2, cuando proclama que la organización está basada en el principio de la igualdad soberana de sus Estados miembros. También es propósito de la organización fomentar el respeto del principio de igualdad de derechos (art. 1.1). Este principio y su respeto garantizan la estabilidad y permanencia de las relaciones internacionales y garantizan la propia pervivencia del Estado. Este principio comporta obligaciones fundamentales para los Estados: respetar la integridad territorial de otros Estados y su independencia política, o el principio de no injerencia, sumisión al Derecho internacional y cooperación para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

La proclamación de la igualdad de los Estados «ante la Constitución» recuerda la proclamación que se hace en las constituciones nacionales sobre la igualdad de los ciudadanos ante la Ley. Igualdad ante la Constitución significa que las normas del Tratado constitucional se formulan de forma abstracta para todos los Estados miembros, al margen de consideraciones relativas a las características de cada Estado

miembro. Ahora bien, como en el orden interno y en el internacional, este principio, siendo importante, es de carácter formal y general, y no impide estatutos diferenciados en situaciones objetivas aceptados por todos en el mismo Tratado constitucional.

Además, el principio de igualdad de los Estados tiene plena fuerza formal en el marco de las relaciones de Estado a Estado, en la llamada estructura clásica relacional, pero pierde fuerza y se diluye bastante en el seno de estructuras institucionales organizativas, ya sea la ONU (Consejo de Seguridad, presencia permanente y derecho de veto de cinco Estados), ya sea en la UE.

Igualdad debe haber entre los Estados miembros, y la hay en la atribución de competencias internas: todos los Estados ceden el ejercicio de los mismos poderes, independientemente de sus estructuras internas de distribución del poder, aunque el impacto económico, social y jurídico no sea igual.

Igualdad debe haber entre los Estados miembros, y la hay en la obligación de cumplir íntegramente los compromisos jurídicos adquiridos (salvo regímenes especiales para algunos Estados miembros pactados en el Tratado o sus protocolos o en específicas normas derivadas), sin poder utilizar como coartada o justificación del incumplimiento normas constitucionales o legales o estatutarias internas, ni alegar el incumplimiento de otros Estados para excusar el propio ilícito. Cada Estado miembro, por sí e individualmente, debe cumplir sus obligaciones. Esa condición es innecesaria, debido a la naturaleza de los compromisos singulares que se adquieren con la cualidad de miembro de la Unión: al aceptar los compromisos de los Tratados, los Estados en ningún precepto han condicionado, ni expresa ni tácitamente, sus obligaciones al cumplimiento por todos los Estados miembros.

Cada Estado miembro responde por sí ante el Tribunal de Justicia en caso de demanda de la Comisión o de otro Estado miembro. El Tribunal jamás ha aceptado exonerar de responsabilidad por infracción a un Estado que se excusa en el incumplimiento de otro (entre muchas, SSTJCE de 13 de noviembre de 1964, *Comisión c. Luxemburgo y Bélgica*, 90 y 91-63, Rec. 1964, pg. 1221; de 25 de septiembre de 1979, *Commission c. France*, 232-78, Rec. 1979, pg. 2729 y de 14 de febrero de 1984, *Commission c. Allemagne*, 325-82, Rec. 1984-2, pg. 793).

La cláusula de reciprocidad o de cumplimiento mutuo de las obligaciones en relación con las Comunidades Europeas sólo tiene sentido en relación con la atribución de competencias que los Tratados exigen por igual a todos los Estados: los poderes y ámbitos de actuación de las Instituciones son frutos de una atribución paritaria. Ningún Estado miembro adquiere mayores compromisos que otros Estados partes.

En conclusión, el principio de igualdad soberana de los Estados forma parte del estatuto jurídico de los Estados en cuanto Estados soberanos miembros de una cualificada organización internacional, pero este principio muestra límites notables debido a la singularidad del proceso de integración jurídico-político.

8 CIG 60/03 ADD.1.

9 CIG 60/03.

10 CIG 73/04, 29 de abril de 2004.

Bibliografía

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «Hacia una constitución europea: comentarios sobre los trabajos de la convención», *Revista General de Derecho Europeo* Iustel, núm. 1, mayo de 2003.

CARTABIA, M., «El Tratado constitucional para la Unión Europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros», en *Constitución europea y Constituciones nacionales*, AA VV, Valencia, 2005, pgs. 251 y ss.

LASO PÉREZ, J. J., *El principio de cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Madrid, 2000.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., «Interés nacional y soberanía de los Estados en el Tratado constitucional europeo», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia iuridica*, 84 Universidade de Coimbra, pgs. 561-568.

STARACE, V., «La costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale», *Studi sull'integrazione europea*, 2006-1, pgs. 9-18.