

## **El Gobierno socialista, la Constitución y la doble mayoría**

***José Ignacio Torreblanca***

**Tema:** Tras unas semanas de reflexión, el nuevo Gobierno ha desvelado por fin la fórmula de reparto de poder en el Consejo de la Unión que España defenderá en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que examinará y, eventualmente, ratificará, el proyecto de Constitución Europea. La posición oficial de España consiste en defender que las decisiones en el Consejo (de Ministros) de la Unión se adopten siempre que sean refrendadas por la mayoría de los Estados miembros y dos tercios de la población (una fórmula conocida coloquialmente como “50-66”). ¿Es esta la fórmula que maximizará la influencia de España en la Unión ampliada? ¿En qué se diferencia de las alternativas que se barajan o han barajado? ¿Por qué coincide este Gobierno con el anterior al presentar esta fórmula como una de las mejores opciones para España?

**Resumen:** Este análisis examina el significado de la fórmula propuesta por el nuevo Gobierno español y sus implicaciones y concluye que la lógica subyacente detrás de la propuesta 50-66 consiste en la maximización del poder de bloqueo de España. Como alternativa a la posición actual, el análisis esboza una estrategia, más acorde con el giro europeísta del actual Gobierno. Consistente en buscar una conciliación óptima de los intereses nacionales con el interés europeo. Para ello, propone centrarse en fórmulas que, a la vez que distribuyan el poder en el Consejo de una forma más equitativa, hagan más fluido el proceso de toma de decisiones. De esta manera, España podría igualar su poder al de los Estados grandes y, a la vez, reforzar las instituciones de la Unión, tarea esencial para garantizar la gobernabilidad de la Unión ampliada.

### **Análisis**

*Por fin una fórmula (no exenta de problemas)*

El nuevo Gobierno socialista había anunciado muy tempranamente su disponibilidad a aceptar la fórmula de la doble mayoría (de Estados y población) como marco válido de negociación acerca del reparto de poder en el Consejo en la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, hasta la fecha no se había pronunciado acerca de los umbrales concretos en los que preferiría fijar tanto el número de Estados como el número de habitantes necesarios para aprobar una medida y, alternativamente, para formar una minoría de bloqueo. De acuerdo con las declaraciones efectuadas por el

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, el pasado lunes 10 de mayo, frente a la propuesta incluida en el artículo 24 del Proyecto de Tratado Constitucional, que plantea una fórmula basada en la mayoría simple de Estados y dos tercios de población (50-60), España apuesta por una fórmula que combine la mayoría de Estados y dos tercios de la población (50-66). El nuevo ejecutivo entra así de lleno, y algo ruidosamente, tras las declaraciones dos días después de un portavoz gubernamental definiendo dicha posición como “irrenunciable”, en las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG).

De la posición adoptada por Exteriores cabe destacar: primero, que cumple sobradamente con el anuncio efectuado muy tempranamente por el nuevo Gobierno socialista en el sentido de que aceptaría el principio de la doble mayoría aunque no necesariamente la fórmula 50-60 propuesta por la Convención; segundo, que la fórmula propuesta por Exteriores es idéntica a la que, después del Tratado de Niza, más satisfacía al Gobierno anterior y que, en consecuencia, más cerca estuvo de conseguirse en las fallidas negociaciones del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003; tercero, que es la primera vez desde que se iniciaron las negociaciones de la CIG en octubre de 2003 que el Gobierno español hace públicas sus preferencias; cuarto, que el anuncio de la fórmula 50-66 no ha venido acompañado de ninguna justificación técnica o normativa que permita que los ciudadanos entiendan y eventualmente compartan la posición negociadora de su Gobierno.

El cambio de estilo negociador del nuevo Gobierno, al ofrecer públicamente una fórmula y comprometerse activamente en su defensa, no está sin embargo exento de problemas. En primer lugar, aunque España acepte ahora la fórmula de la doble mayoría, abandonando así la defensa del sistema de votos ponderados pactado en Niza, el Gobierno deja bien claro que rechaza los porcentajes concretos (50-60) incluidos en el Proyecto de Tratado Constitucional. Dada la confusa situación interna en Polonia (el otro país que se había opuesto al artículo 24) después de la dimisión del Primer Ministro Leszek Miller el 2 de mayo, la propuesta de Moratinos significa que España es el único país que se opone al artículo 24 en sus actuales términos. Nos encontramos por tanto en una situación muy similar a la vivida en el mes de diciembre pasado, cuando en el entendimiento de que la posición de Varsovia no aguantaría una cesión por parte de Madrid, todas las miradas se dirigían al Gobierno español para ver hasta dónde estaba dispuesta a llegar en defensa de su posición.

En consecuencia, más relevante que el cambio de estilo parece el hecho de que, pese al cambio de Gobierno, España siga defendiendo, prácticamente en solitario, la modificación del artículo 24 del Proyecto de Constitución. Y todo ello por una diferencia de pareceres que puede ser cifrada en un porcentaje del 6.66% de la población. Trasladado a números concretos, la diferencia que separa la propuesta de Moratinos (50-66) de la propuesta constitucional (50-60) es de 32.8 millones de habitantes, es decir: para España, en una Unión Europea a 27 miembros poblada por 484,82 millones de habitantes, cualquier combinación de Estados que alcanzara los 1/3 de población (161.6 millones de habitantes) debería poder bloquear la adopción de una decisión. Mientras, para los defensores de la propuesta constitucional, dicho umbral debería ser de 2/5, es decir: que sólo los Estados que sumaran 194.4 millones de habitantes pudieran bloquear la adopción de decisiones (véase Tabla final, núm. 5). Vista la magnitud de la diferencia, no deja de sorprender que, como se señalaba, un portavoz gubernamental haya calificado este porcentaje de “irrenunciable” (El País, 13 de mayo de 2004, p. 24). Obviamente, este tipo de alharacas retóricas contiene un componente innegable de táctica negociadora. Sin embargo, no hay muchos matices ni margen para el acuerdo en el término “irrenunciable”. ¿Significa esto que para el Gobierno español esta diferencia del 6% (32 millones de habitantes) que separa a su

propuesta (50-66) de la incluida en el texto constitucional (50-60) es una cuestión esencial? ¿Por qué? ¿Bajo qué supuestos?

Antes de aplicar la presión diplomática en la CIG, con el consiguiente deterioro del crédito político y la imagen europeísta del nuevo Gobierno, parecería razonable examinar y discutir públicamente los supuestos prácticos y normativos en lo que se basa la defensa del porcentaje 50-66. Quizás los argumentos no sirvan de mucho en las negociaciones a puerta cerrada de la CIG, pero son imprescindibles en una democracia. Además, en términos prácticos sí que importan ya que, como se vio, si algo debilitó la posición negociadora del anterior Gobierno fue la falta de una argumentación convincente y coherente a favor del Tratado de Niza. Por esta razón, el anuncio de la fórmula 50-66 por parte del actual Gobierno debería haber venido acompañada de: primero, una justificación de por qué España no acepta el artículo 24 en sus actuales términos (50-60); segundo, una explicación de qué significa la fórmula 50-66 en términos de los intereses de España; y tercero, una defensa de cuál es la contribución de esta fórmula al interés europeo en términos de eficacia decisoria y equidad distributiva. Dado que el Gobierno no ha ofrecido dichas explicaciones, podemos especular con las posibles justificaciones y virtudes de las fórmulas propuestas.

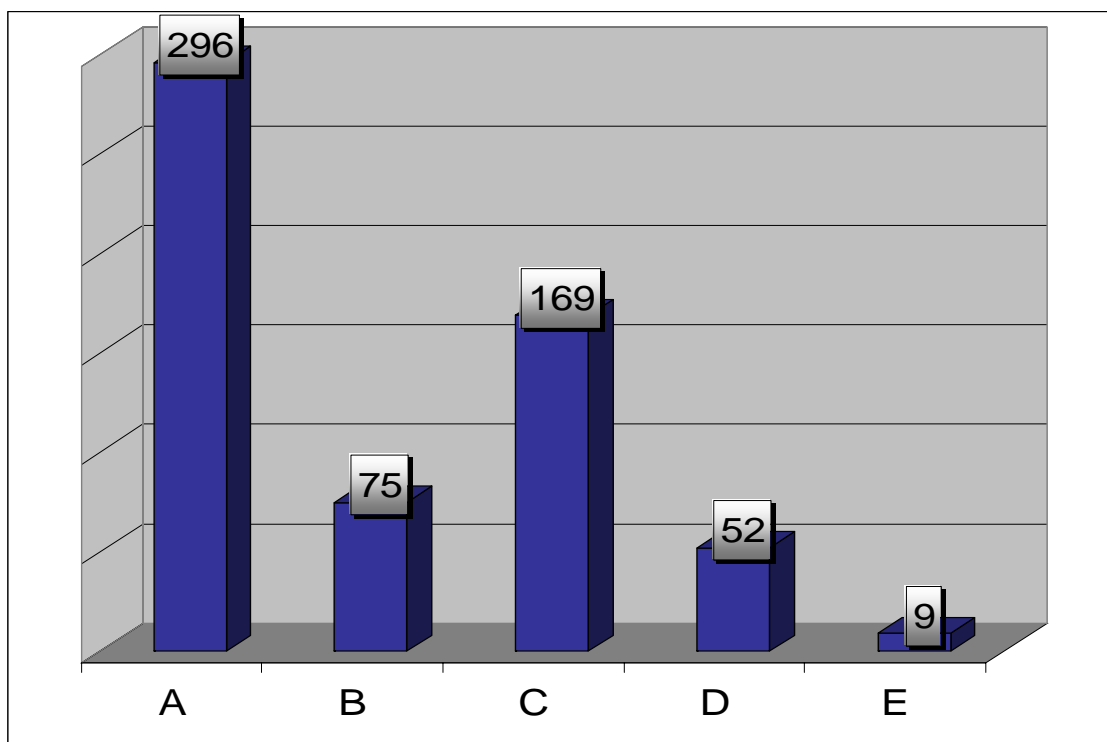
*¿Importan los votos?*

Antes de entrar a examinar las diferentes fórmulas en juego es necesario ofrecer algunas consideraciones previas acerca del poder, los votos, la influencia y la capacidad de decisión en la Unión Europea.

En primer lugar, el poder negociador de un país en la Unión Europea no está ni mucho menos determinado por el número o porcentaje de votos que éste tenga en el Consejo. El poder se expresa en último término en la capacidad de conseguir decisiones favorables, pero el voto es sólo el último eslabón de una cadena que incluye la formación de preferencias, la fijación de la agenda, la formación de coaliciones, la búsqueda de compromisos y el logro de compensaciones. España apoyó la Unión Económica y Monetaria y obtuvo el fondo de cohesión; también terminó por apoyar la ampliación al Este, consiguiendo a cambio un refuerzo notable de la política mediterránea de la Unión Europea. Ninguna de estas decisiones fue votada, sino que fue objeto de un acuerdo político global en el Consejo Europeo, donde nunca se vota. Por tanto, la influencia de un país en la Unión es una cuestión que no depende ni mucho menos en exclusiva de los votos en el Consejo.

Además, a raíz de las sucesivas reformas de los Tratados emprendidas en los años noventa (Maastricht, Ámsterdam, Niza y, ahora, la Convención), el paso de un gran número de áreas de políticas de la unanimidad al procedimiento que combina mayoría cualificada en el Consejo y codecisión por parte del Parlamento Europeo, ha redundado en una pérdida notable de poder relativo del Consejo frente al Parlamento. En términos similares, resulta evidente que con cada sucesiva ampliación, el poder de cada Estado miembro en el Consejo se ha ido reduciendo, independientemente de las reglas de asignación de votos que se adoptaran. Así, a pesar de que el Tratado de Niza mejorara notablemente su poder relativo, España pasará de tener el 9.2% de los votos en la UE-15 (8 sobre 87) a disponer solamente del 7.8% de los votos (27 sobre 345) en la Unión a 27 (frente al 10.5% de los votos que tenía en la UE a doce miembros). Por tanto, cualquier discusión acerca de las reglas de asignación de votos y de votación en el Consejo tiene que tener en cuenta tanto la pérdida de poder del Consejo frente a las otras instituciones de la Unión como la pérdida del valor relativo de los votos de cada Estado miembro dentro del Consejo.

**Gráfico 1: Actos legislativos en el Consejo según el procedimiento de decisión empleado (Enero 2003-Marzo 2004, Número de actos = 296)**



**Nota:** Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Consejo ("Monthly Summary of Council Acts"), <http://register.consilium.eu.int>

**Columna A:** Total de actos legislativos aprobados entre enero de 2003 y marzo de 2004.

**Columna B:** Número de decisiones cuya base legal era la unanimidad.

**Columna C:** Número de decisiones cuya base legal era la mayoría cualificada pero se aprobaron sin votos discrepantes, es decir: por unanimidad.

**Columna D:** Número de decisiones cuya base legal era la mayoría cualificada y fueron aprobados con votos discrepantes de uno o más Estados (incluyendo las abstenciones).

**Columna E:** Número de decisiones en los que España se abstuvo o votó en contra.

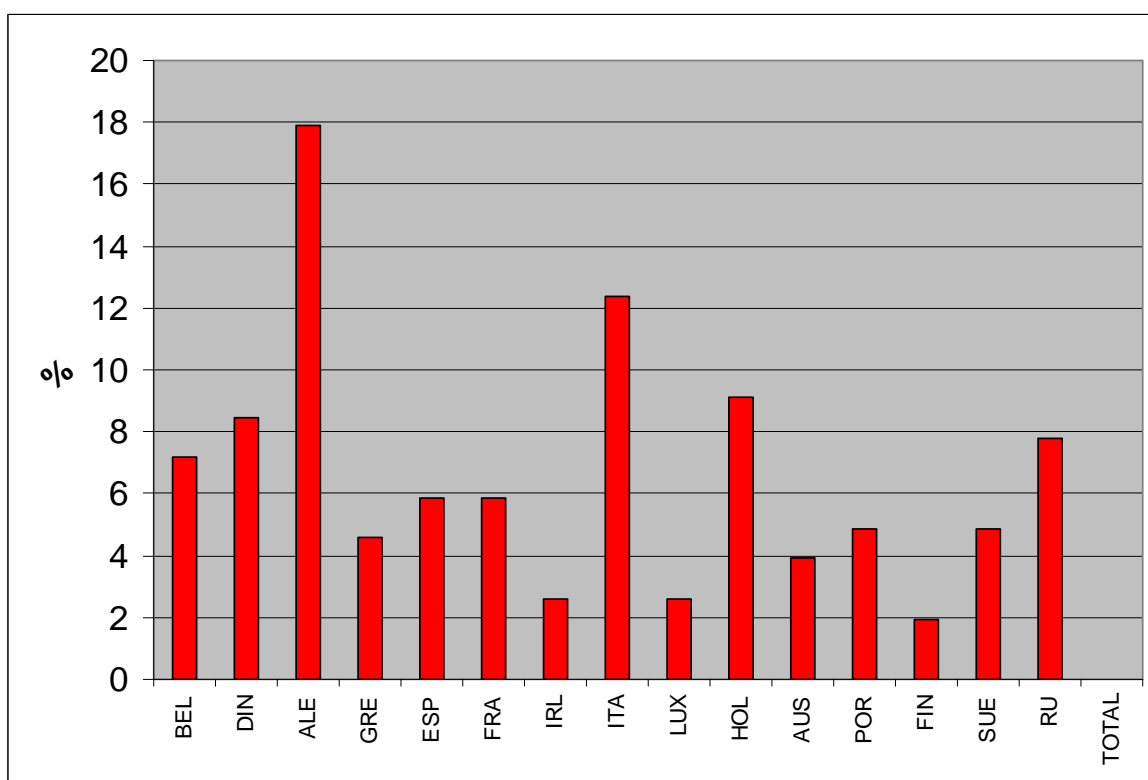
Por extensión, en la Unión Europea predomina una cultura decisonal fundamentalmente consensual, es decir: se suele preferir un acuerdo peor que incluya a todos que un acuerdo mejor que excluya a algunos. De esta manera, son numerosas las ocasiones en las que pudiendo solventar las votaciones recurriendo a la mayoría cualificada, se opta por agotar todas las posibilidades de acuerdo. El resultado es que las votaciones en el Consejo no son demasiado frecuentes y, salvo excepciones, no afectan a intereses nacionales clave. Como se observa en el Gráfico 1, de los últimos 296 actos legislativos adoptados por el Consejo en los últimos 15 meses (enero 2003 – marzo 2004), aunque en 169 de ellos la base legal era la mayoría cualificada, la decisión fue unánime. Resulta significativo que España sólo votara en contra de la mayoría del Consejo o se abstuviera en nueve ocasiones (todas ellas en materias absolutamente menores). Por extensión, en ninguna de esas ocasiones estuvo España coaligada con un número de Estados suficiente para acercarse al umbral de bloqueo, independientemente de la fórmula que se considerara (Niza o la doble mayoría). En consecuencia, en el Consejo se vota poco y cuando se vota contra la mayoría, se suele estar aislado de tal manera que los votos importan poco.

Pero incluso cuando los compromisos no funcionan y se acaba votando, el poder negociador de un país depende de muchos factores ajenos a los propios votos. Entre ellos, destacarían: la distancia de la posición que se defiende al statu quo (cuanto más lejos se está del statu quo, más difícil resulta cambiar una posición); de la distancia a

la media de las posiciones de todos los Estados (cuanto más central es la posición de un Gobierno más probable es que sus votos sean decisivos); de lo cerca que se encuentre la posición del Gobierno de la propuesta original de la Comisión (cuanto más lejos se encuentre, más difícil será de cambiar), etc. (Bailer 2004; Mattila y Lane 2001; Stokman y Thomson 2004).

Igualmente, la habilidad negociadora de cada Gobierno y sus representantes en Bruselas importan mucho. Sin embargo, el poder negociador no sólo depende de factores personales como la habilidad negociadora, sino de factores estructurales internos como la calidad de la dirección política; la eficacia de la coordinación administrativa en los asuntos europeos; la existencia de terceros niveles de gobierno (regional, federal o autonómico) que participan en las negociaciones o deben ratificar los acuerdos alcanzados; el papel de los Comités especializados en los Parlamentos nacionales; la existencia o no de gobiernos de coalición; la fortaleza del consenso europeo en la opinión pública; el poder de los medios de comunicación; o, finalmente, la capacidad de presión de determinados grupos de interés.

**Gráfico 2: Votos negativos en el Consejo 1996-2000**



Datos en porcentaje. Número absoluto de votos negativos N=307)

Fuente: elaboración propia a partir de O.J. 2002/C 134 E/136, WRITTEN QUESTION E-2893/01

Como se puede intuir, la multiplicidad de factores que influyen en la capacidad de negociación hace muy difícil traducir los votos en poder y, a la vez, nos impiden predecir el poder de negociación que tendrá un país dado solamente a partir de los votos que tenga asignados. A juzgar por los datos acerca de las votaciones en el Consejo (Gráfico 2), Alemania, por ejemplo, es una mala negociadora, ya que acumula un porcentaje desproporcionado de votos negativos contra la mayoría. Esto se debe tanto a los problemas de coordinación entre los Ministerios de Exteriores y Economía en asuntos europeos como a los problemas de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos regionales (*Länder*) a la hora de negociar materias que son de

competencia exclusiva de estos últimos. España, por el contrario, que ha resuelto bien los problemas de coordinación horizontal y vertical dentro de la administración central y con las administraciones autonómicas, se demuestra mejor negociadora que Alemania, independientemente del número de votos que se disponga.

Todo esto no quiere decir que los votos no importen. Los votos importan, y mucho, al menos por dos tipos de razones. Primero, en términos constitucionales, las reglas de decisión y asignación de derechos de voto constituyen el núcleo duro de cualquier diseño constitucional, por lo que dichas reglas deben ser eficaces desde el punto de vista colectivo y equitativas desde el punto de vista del reparto de poder entre los miembros de esa colectividad. Si no son eficaces ni equitativas no serán legítimas y, por tanto, agravarán los problemas que pretenden resolver. Las reglas del juego, además, deben ser lo suficientemente abstractas y generales, fundadas en algunos principios claros e inteligibles, para que no requieran continuas modificaciones. Por ello, deben ser diseñadas desde lo que, en los términos popularizados por Rawls, denominamos la "posición original", que consiste en pensar qué reglas del juego nos parecerían justas independientemente del destino que nos jugará la vida posteriormente (ser país grande, mediano o pequeño, rico o pobre, central o periférico, etc.). Desde este punto de vista, el diseño de reglas del juego sobre motivaciones exclusivamente auto-interesadas tiene un doble inconveniente: por un lado, disfrutan de poca legitimidad; por otro, son arriesgadas, porque las circunstancias pueden cambiar convirtiéndonos en víctimas de las reglas del juego que diseñamos. En consecuencia, diseñar reglas del juego equitativas basadas en algunos sencillos principios generales no es un acto altruista, sino una inversión a largo plazo.

Con todo, las reglas del juego no importan sólo en términos constitucionales, sino en términos prácticos. En numerosas ocasiones, se ilustra el argumento de la debilidad del diseño de reglas del juego en la Unión con el ejemplo de cómo en la CEE a 6, Luxemburgo, teniendo sólo el 0.2% de la población, tenía el 5.9% de los votos (1 voto sobre 17) mientras que Alemania, con el 32% de la población, tenía sólo 4 votos (el 23.5% de los votos). Sin embargo, el argumento lo que ilustra es la incapacidad aritmética de los padres fundadores ya que al establecer la mayoría cualificada en 12 votos y la minoría de bloqueo en 6 votos, el voto de Luxemburgo no eran crucial para decantar ninguna votación. Como resultado, entre 1959 y 1973, Luxemburgo tuvo un poder negociador de, literalmente, "cero", a pesar de tener el 5.9% de los votos mientras que Alemania tuvo un poder negociador del 23.8% (Felsenthal y Machover 2000, pág. 2).

En términos similares, cuando se produjo la adhesión de España a la CE en 1986, Italia consiguió que España obtuviera 8 votos, y no 7 como plantearon los otros grandes, porque con los 8 votos de España, los 10 votos de Italia y los 5 de Portugal era posible alcanzar los 23 votos necesarios para bloquear una decisión en la Unión a 15. Como quedó de manifiesto en 1994-1995 durante las negociaciones de adhesión de Austria, Suecia y Finlandia y el posterior Compromiso de Ioannina, esta fórmula aritmética que permitía el llamado "bloqueo mediterráneo" fue crucial para preservar la agricultura mediterránea, minoritaria en la Unión, y también las políticas estructurales de las que tanto se ha beneficiado España.

Igualmente, se olvida que, a fecha de hoy, dado que la Unión Europea se ha ampliado con las reglas del juego anteriores a Niza, nos encontramos con que, entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de este año, hasta que entren en vigor las reglas de Niza, los 19 países más pequeños disponen del 55% de los votos en el Consejo a pesar de sumar sólo el 25% de la población. Mientras, los nuevos miembros, con una población de menos de cien millones de habitantes, disponen de los 37 votos que otorgan la minoría de bloqueo. Por su parte, España, Italia y Portugal, a pesar de sumar casi 110

millones de habitantes, sólo disponen de 23 votos, lo que les impide formar una minoría de bloqueo a pesar de sumar más habitantes.

Por tanto, los votos importan, y mucho, pero lo hacen en términos relativos, no absolutos, y lo hacen en el margen, es decir: como ejemplifican los diputados trásfugas o los gobiernos de coalición, es el último voto, el que convierte una minoría en una mayoría el que realmente importa. Por esta razón, a la hora de calcular el significado de los votos en el Consejo, se tienden a utilizar medidas de poder de votación que reflejan en qué número de votaciones de todas las posibles son nuestros votos decisivos para obtener una mayoría o, alternativamente, para bloquear una decisión.

### *¿Poder absoluto o poder relativo?*

Para medir la *eficacia* decisoria, se calcula qué porcentaje de todas las coaliciones posibles serían coaliciones “ganadoras” según las reglas de decisión en juego. La eficacia decisoria está sobre todo relacionada con el umbral decisorio: cuanto más elevado sea el umbral en el que sitúa la mayoría cualificada, más coaliciones quedan excluidas y menos fluido es el proceso decisorio. Debido a lo elevado del umbral de mayoría cualificada acordado en Niza (el 73.91% de los votos ponderados para la UE-27), su eficacia decisoria es muy reducida ya que de los más de 130 millones de coaliciones posibles en una UE-27, las reglas de Niza sólo permiten que el 2.1% de dichas coaliciones alcanzaran alguno de los tres requisitos allí establecidos (mayoría de Estados, 73,91% de los votos ponderados y 62% de la población). Por el contrario, con la regla de la doble mayoría propuesta por la Convención (50-60), la llamada “probabilidad de paso” de una medida cualquiera se eleva hasta el 21.9%. Por su parte, con la propuesta española (50-66), la eficacia cae hasta el 12.9%. Obviamente, esta es una medida cuantitativa, no cualitativa, acerca de la probabilidad de que una decisión cualquier sea adoptada con unas reglas de decisión dadas, por lo que no nos dice nada acerca del contenido de las decisiones aprobadas.

Para medir la *equidad* en el reparto del poder existen varios índices estandarizados que miden el poder de votación. Los más usados son dos: el Shapley-Shubik (*Shapley-Shubik Index* o SSI) y el Banzhaf (*Normalized Banzhaf Index* o NBI). La diferencia técnica entre ellos dos es menor ya que simplemente discrepan entre sí en cuanto a si se deben tener en cuenta o no el orden de votación en cada coalición (Winkler 1998: 396). No obstante, como en el caso de los estudios de poder en la UE viene siendo una convención el utilizar los índices Banzhaf, es esta medida la que se utilizará aquí.

La utilización de este tipo de índices estandarizados permite comparar el poder de votación de cada país bajo diferentes reglas de votación. Por ejemplo: de acuerdo con la fórmula 50-60 propuesta por la Convención (y recurriendo al Índice Banzhaf, NBI), España tendría un poder negociador de 6.4, es decir: los votos de España serían decisivos en el 6.4% de todas las coaliciones posibles para que se formara una mayoría cualificada. Por su parte, si se adoptara la fórmula 50-66 propuesta por Moratinos, España elevaría su poder negociador hasta el 7.1%. Hay que notar que los porcentajes de votos y los índices de poder no son exactamente iguales; aunque tienden a igualarse cuanto mayor es el número de miembros, no siempre coinciden. De esta manera, de acuerdo con las reglas de Niza en una UE de 27 miembros, España tendría el 7.82% de los votos (27 sobre 345), pero su poder de votación en índice Banzhaf sería del 7.4%. De la misma manera, si se adoptara el artículo 24 de la Constitución, con la doble mayoría en el 50-60, España tendría, a pesar de contar con el 8.8% de la población de la UE-27 (484 millones), un índice de poder Banzhaf de sólo 6.4%.

Por tanto, a la hora de medir el poder real, deben utilizarse índices estandarizados y no extrapolaciones basadas en porcentajes de votos. En la Tabla 1 se muestra los índices Banzhaf de diversas fórmulas de reparto de poder junto con su probabilidad de paso o eficacia decisoria. La pregunta previa es, sin embargo, si a la hora de comparar y sopesar las ventajas e inconvenientes de las diferentes fórmulas, si debemos fijarnos en el poder *absoluto* y, en consecuencia, optar por la fórmula que maximice el poder de decisión de cada país o, alternativamente, buscar las fórmulas que maximicen el poder *relativo* frente a otros países. Las Tablas 1 y 2 presentan las opciones disponibles para España en función de si opta por maximizar uno u otro tipo de poder de votación.

**Tabla 1, Poder absoluto en Índice Banzhaf (NBI %), UE-27**

	A	B	C	D	E	F
	Niza	Doble mayoría (Estados/Población)				
		50-50	55-65	50-60	50-66	50-70
Alemania	7.8	9.4	11.9	12.8	13.8	13.8
Francia	7.8	7.0	8.7	9.1	10.3	10.8
<i>España</i>	<i>7.4</i>	<i>5.3</i>	<i>6.5</i>	<i>6.4</i>	<b>7.1</b>	7,8
Grecia	3.7	3.1	2.9	2.7	2.6	2.5
Dinamarca	2.2	2.7	2.2	2.1	1.7	1.6
Dif. Ale-Esp	0.4	4.1	5.4	6.4	<b>6.7</b>	6
Dif- Fra-Esp	0.4	1.7	2.2	2.7	<b>3.2</b>	3
Eficacia	2.1	35.8	12.9	21.9	12.9	9.2

Fuentes (Tabla 1 y 2): elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por Baldwin y Widgren (2004), Tabla 3. Para la columna C (55-65) se ha utilizado el Programa IOP 2.0 de König and Bräunniger y los datos de población de la Tabla 5 (al final).

Notas (Tabla 1 y 2): además de Alemania y España, se han seleccionado tres “países-tipo”: los países de 60 millones (Francia, Italia y Reino Unido) tienen índices muy similares; Grecia, Rep. Checa, Bélgica, Hungría y Portugal, con diez millones de habitantes, tienen índices idénticos. Lo mismo ocurre con Dinamarca, Finlandia y Eslovaquia, con cinco millones de habitantes.

De acuerdo con la Tabla 1, si lo que España quiere es maximizar su poder absoluto, debería intentar elevar todo lo que pudiera el umbral de población necesario para aprobar una medida: al ser España un país mediano, su población será más valiosa cuanto menos población se requiera para formar una minoría de bloqueo. Desde este punto de vista, el 50-66 sería mejor que el 50-60 pero peor que el 50-70; un umbral este último (el 70%) con el que la UE ha venido funcionando desde su fundación. En consecuencia, la propuesta de Exteriores estaría justificada como medio de maximizar el poder absoluto de España, aunque también mejorara notablemente el poder absoluto de los otros grandes (nótese en la Tabla 1 cómo Francia y Alemania ganan también poder de votación a la par que España conforme se eleva el umbral de población).

Sin embargo, si España estuviera interesada en ser un grande en términos relativos, es decir; igual de grande que los demás grandes a pesar de tener menos población, debería apostar por fórmulas inversas a aquellas por las que está apostando en la actualidad. Dado que la población de España es menor que la de Alemania y Francia, las fórmulas que más igualan los índices de poder de España con Alemania y Francia son todas aquellas que rebajen, no eleven, el umbral de población y, además, eleven el número de Estados necesarios para conseguir una mayoría. La Tabla 2 muestra el significado de diferentes fórmulas desde el supuesto de la maximización del poder relativo.



**Tabla 2, Poder relativo en Índice Banzhaf (NBI %), UE-27**

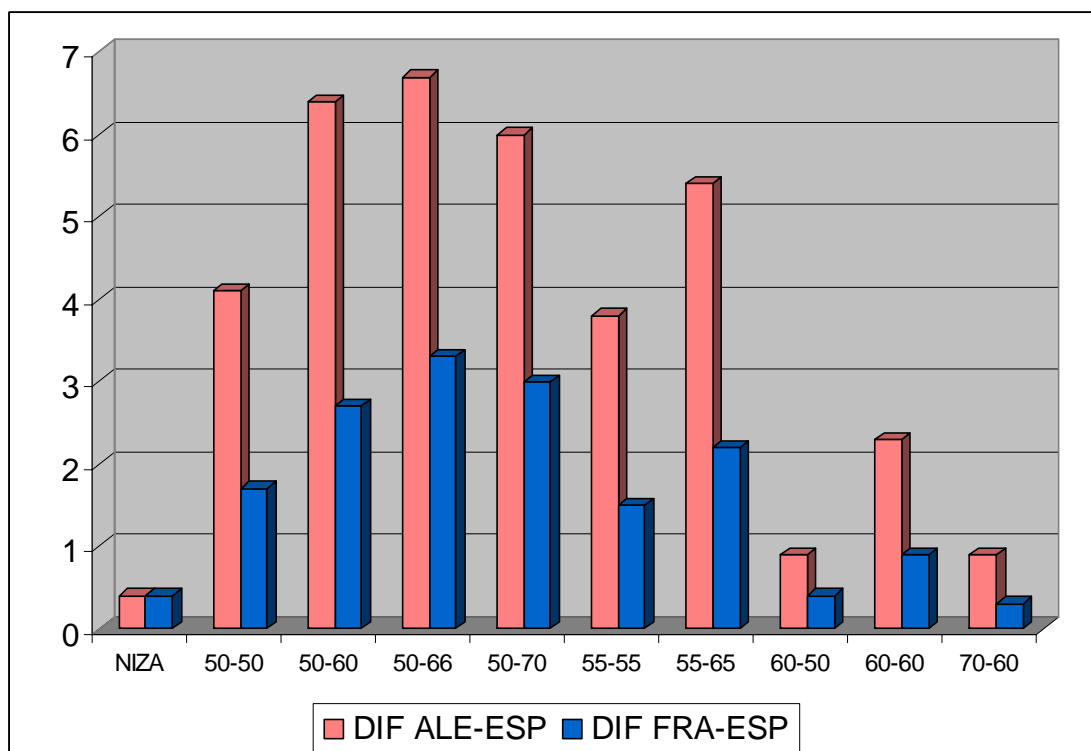
	A	B	C	D	E	F
	<b>Doble mayoría (Estados-Población)</b>					
	<b>Niza</b>	<b>55-55</b>	<b>55-65</b>	<b>60-50</b>	<b>60-60</b>	<b>70-60</b>
Alemania	7.8	9	11.9	5	7.0	5.0
Francia	7.8	6.7	8.7	4.5	5.6	4.4
<i>España</i>	<i>7.4</i>	<i>5.2</i>	<i>6.5</i>	<i>4.1</i>	<i>4.7</i>	<i>4.1</i>
Grecia	3.7	3.1	2.9	3.6	3.2	3.6
Dinamarca	2.2	2.8	2.2	3.5	3.1	3.5
Dif. Ale-Esp	0.4	3.8	<b>5.4</b>	<b>0.9</b>	2.3	0.9
Dif. Fra-Esp	0.4	1.5	<b>2.2</b>	<b>0.4</b>	0.9	0.3
Eficacia	2.1	23.0	12.9	11.1	8.5	2.2

Visto desde esta perspectiva del poder relativo, no sorprende que la fórmula *exactamente inversa* (60-50) a la que se ha incluido en la Constitución (50-60) sea la que más iguale el poder de España al de Alemania y Francia, ello a pesar de rebajar el índice de poder de España desde el 6.4 al 4.1. Curiosamente, el 60-50 es también la fórmula que más nos acerca al Tratado de Niza en términos del poder relativo de España (0.4% de diferencia con Francia, igual que en Niza, y 0.9% de diferencia con Alemania, mientras que con la fórmula 50-66 propuesta por Moratinos, la diferencia con Francia es de 3.2 puntos y con Alemania de 6.7).

Las conclusiones son evidentes (Gráfico 3): en términos de poder relativo, la fórmula 50-66 multiplica el poder relativo de Alemania respecto a España por siete respecto a una fórmula como 60-50; mientras que la fórmula 60-60 (doble 3/5) también sería muy beneficiosa para España. Por tanto, si España quiere mejorar su poder absoluto, sus opciones se deberían mover dentro de la Tabla 1, elevando el umbral de población; si quiere mejorar su poder relativo, debería mantener o rebajar el umbral de población e intentar elevar el porcentaje de Estados necesarios para aprobar una medida (Tabla 2). Cualquier propuesta en este sentido, además, la haría muy popular entre los medianos y pequeños, la Comisión y el Parlamento: tanto el 50-50, como el 55-55 o el 55-60 servirían bien su interés en pesar tanto como los grandes, pero sin por ello crear un directorio de países grandes, mejoraría la eficacia decisoria, conferirían más poder a la Comisión y al Parlamento europeos y, en último extremo, resultarían en una distribución más equitativa del poder en el Consejo de Ministros.

**Gráfico 3. Comparación del poder de votación de España frente a Alemania y Francia (en % NBI-UE27, datos de las Tablas 1 y 2).**

(Ver página siguiente)



#### *Minorías de bloqueo y equidad en la distribución de los votos*

De todo lo anterior se deduce que, a pesar de la retórica oficial, que insiste en que no hay que pensar en términos de minorías de bloqueo, la lógica de la fórmula 50-66 propuesta por el ministro Moratinos reside precisamente en la maximización del poder de bloqueo de España, no en la igualación del poder de votación de España con el de los grandes. ¿En qué se sustenta dicha afirmación?

Como se ha dicho antes, las reglas de decisión pueden ser examinadas tanto desde la perspectiva de la eficacia decisoria como desde la equidad distributiva. En el caso de la propuesta incluida en la Constitución (50-60), una elevada eficacia decisoria (del 21.9%) con respecto al Tratado de Niza (2.1%) es compatible con una distribución muy inequitativa de las posibilidades de bloqueo, que quedan concentradas en manos de un número muy pequeño de Estados (grandes). Esto se debe a que, según las reglas del Tratado de Niza, en una Unión a 27, ninguna combinación de tres países grandes alcanzaría los votos necesarios para bloquear una decisión, mientras que con la propuesta de la Constitución (50-60), cualquier combinación de Alemania más dos de los otros tres grandes (Reino Unido, Francia o Italia), alcanzaría dicha fórmula.

No cabe extrañarse, por tanto, de que España haya estudiado las fórmulas que le permitan beneficiarse de las posibilidades de formar parte del selecto club de tres países grandes con derecho a formar minorías de bloqueo. Es en este sentido en el que debe entenderse la lógica de la propuesta del ministro Moratinos (50-66) así como las simpatías que dicha fórmula parece haber despertado tanto en este Gobierno como en el anterior. Con una fórmula 50-66, el directorio de países grandes se amplía hasta incluir a Polonia y a España, de tal manera que España puede ofrecer sus votos a Francia y Alemania para formar una minoría de bloqueo (la suma de sus poblaciones alcanza el 38.1% de la población de la UE-27, muy por encima del 1/3 necesario para bloquear). Alternativamente, con el 50-66, también puede formar una minoría de bloqueo “mediterránea” con Francia e Italia y algún otro socio, como Portugal

(coalición que sumaría el 35% de la población europea, de nuevo por encima del 1/3 requerido). La Tabla 3 examina algunas de las posibilidades de bloqueo de España en diversos escenarios (en negrita se señalan los casos en los que España consigue formar una minoría de bloqueo, MB).

**Tabla 3: capacidad de bloqueo de España en diferentes escenarios y coaliciones**

	A	B	C	D
	<b>UE-25 Pre-Niza<sup>1</sup></b>	<b>UE-25 Niza<sup>2</sup></b>	<b>UE-27 Constitución 50-60<sup>3</sup></b>	<b>UE-27 Moratinos 50-66<sup>4</sup></b>
	Población 455,17 millones		Población 484.82 millones	
Total votos	124 votos	321 votos	27/1000	27/1000
Mayoría cualificada	88 votos	232 votos (70.98%) y 62% población	Mitad + 1 Estados y 3/5 población (478)	Mitad + 1 Estados y 2/3 población
Minoría de bloqueo	37 votos	90 votos o 38.01% población (173 millones)	14 Estados o 40.01% población (194.43 millones)	14 Estados o 33.34 población (161,6 millones)
Al + Fr + Esp	28 votos (-9 MB)	<b>85 votos y 184.76 mill. (MB 62% pob)</b>	38.1% (-1.91%)	<b>38.1% (+4.76%) (MB 33%)</b>
Fr + Esp + Ita + Por (169,7 millones)	33 votos (-4 MB)	<b>97 votos (MB 90 votos) (MB 62% pob)</b>	35.0% (-5% MB)	<b>35.0% (+2.3% MB)</b>
Esp + Ita + Por (110,8 millones)	23 votos (-14 MB)	68 votos (-22 MB)	22.7% (-17.3% MB)	22.7% (-10.6% MB)
10 nuevos miembros (74,29 millones)	<b>37 votos (MB 37 votos)</b>	84 votos (-6 MB)	15.5% (-24.5% MB)	15.5% (-17.8%)
UE-27 PECOS 10 (102,4 millones)	n.a.	<b>101 votos (+ 10 votos MB)</b>	21.6% (-18.4% MB)	21.6% (11.7% MB)

Fuente: elaboración propia a partir de MEMO 04/061 y datos EUROSTAT T3/20-2003.

<sup>1</sup> Sistema en vigor entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2004.

<sup>2</sup> Sistema en vigor desde el 1 de noviembre de 2004 hasta que entre en vigor el art. 24 de la Constitución.

<sup>3</sup> Fórmula propuesta por Giscard d'Estaing e incluida en el artículo 24 del Proyecto Constitucional

<sup>4</sup> Fórmula propuesta por el Gobierno español en mayo de 2004

Nota: Las casillas en negrita indican la formación de una minoría de bloqueo.

Las conclusiones que se derivan en cuanto al poder de bloqueo de España bajo diferentes escenarios son las siguientes.

Primera, hasta que entre en vigor el Tratado de Niza, el viejo sistema de asignación de votos, en vigor hasta el 31 de octubre de 2004, plantea unos problemas agudísimos de legitimidad ya que, como puede observarse en la Columna A, se produce la situación paradójica de que los 10 nuevos miembros de la Unión dispondrán de poder de bloqueo (37 votos) a pesar de contar con sólo 74.29 millones de habitantes (16.2% de la población). Mientras, Francia, España, Italia y Portugal, representando más del doble de habitantes (169.7), no alcanzarán los 37 votos necesarios para formar dicha minoría de bloqueo. Queda así claro por qué el sistema anterior a Niza era insostenible: la sobrerrepresentación de los países pequeños y medianos es tal que países que suman el 16% de la población pueden bloquear una decisión y países que suman el 37.2% de la población no. Lo verdaderamente alarmante es que tal sistema haya llegado a entrar en vigor, siquiera por seis meses.

Segunda, el Tratado de Niza es positivo para España porque prácticamente equipara su poder de votación y de bloqueo con el de los grandes. Sin embargo, el Tratado de Niza, por el que se regirán las votaciones en el Consejo hasta que entre en vigor la fórmula que apruebe la Constitución (difícilmente antes del 2009), no confiere a España la capacidad de bloquear decisiones sólo con el apoyo de otros dos grandes: son necesarios al menos cuatro grandes, o alguna combinación de tres grandes y algún mediano, para alcanzar los 90 o 91 votos que se requieren en la UE-25 o UE-27, respectivamente, para bloquear. Una posibilidad inédita, y escasamente comentada, es la paradoja de que, bajo el tercer criterio aprobado en Niza (que las decisiones por mayoría cualificada deberían representar al menos al 62% de la población, criterio también denominado “red de seguridad”), España sí que tiene una capacidad de bloqueo con otros dos grandes como Alemania y Francia (ya que los 184,76 millones de habitantes que suman representan el 40.6% de la población en la UE-25 y 38.1% en la UE-27). Sin embargo, los términos en los que el recurso al tercer criterio de Niza o “red de seguridad” está regulado en el Tratado de Niza hace que el criterio del 62% de la población no sea equivalente al de los otros dos (la doble mayoría, simple de Estados y cualificada de votos ponderados, es una exigencia, pero la representatividad de población es una opción que puede ser solicitada por un Estado miembro), lo que convierte a este criterio en un recurso de limitado uso y con costes políticos evidentes (similares, en cierto sentido, a los Compromisos de Luxemburgo o Ioannina).

Tercera, desde el punto de vista de la capacidad de bloqueo, el 50-60 sería suficiente para España si el supuesto político fuera el de la buena sintonía con Alemania y Francia. Con el 50-60, España más Francia y Alemania (38.1%) sólo necesitan recabar el concurso de algún país mediano (Grecia, Portugal o Bélgica) para alcanzar la minoría de bloqueo. Con el 50-66, las coaliciones de bloqueo se hacen más fluidas, no requiriéndose que Alemania esté en ellas: se abre así una posibilidad de una coalición mediterránea, en la que debería estar Francia, además de Italia y Portugal o Grecia. En consecuencia, la virtud de la fórmula 50-66 es que puede funcionar bien con un supuesto político de cooperación muy estrecha con el eje franco-alemán pero también con una política de contrapeso mediterráneo a una UE que mira mucho hacia el Este y, finalmente, ¿por qué no? también con un supuesto político, como en el que se embarcó el Gobierno Aznar, de tensión con el eje franco-alemán (ya que la población combinada del Reino Unido, España y Polonia, el 28.9% no dista demasiado tampoco del 1/3 necesarios para bloquear). El problema es que el precio a pagar por extender tan notablemente la capacidad de bloqueo de España es el de extender paralelamente el poder de bloqueo de los otros cuatro grandes: con el 50-66, Alemania y Francia, que combinan el 29.3% de la población europea estarían, por sí solas, a sólo 4 puntos de la minoría de bloqueo.

**Conclusión:** Con su apoyo por la fórmula 50-66, España apuesta por la maximización de su poder de bloqueo. Esta opción se ejerce en detrimento de una lógica que, alternativamente, perseguiría la consecución de reglas de decisión eficaces, legítimas y equitativas que los ciudadanos pudieran entender y, eventualmente compartir. Cuando, como se ha señalado, más del 80% de la legislación nacional tiene su origen en la Unión Europea, defender los intereses de los españoles y españolas no es sólo un derecho del Gobierno, sino su obligación. Sin embargo, la dinámica propia de las Conferencias Intergubernamentales tiende a favorecer la satisfacción de los intereses nacionales en detrimento de los intereses colectivos de los europeos. Por esta razón, la maximización del poder nacional, un objetivo siempre legítimo, debe ser puesto entre el paréntesis de unas reglas de decisión y asignación de votos justas y equitativas que permitan impulsar el proyecto europeo hacia el futuro.

En este sentido, quizás lo más representativo de la apuesta de España por la fórmula 50-66 haya sido, por un lado, la vuelta a un planteamiento de tensión negociadora en

la Conferencia Intergubernamental y, por otro, la ausencia de una justificación técnica o normativa pública de las razones por las que este Gobierno, al igual que el anterior, encuentran tan satisfactoria dicha fórmula. El anterior Gobierno, centrado exclusivamente en la maximización del poder de bloqueo, no supo o no quiso poner de relieve el hecho de que la fórmula 50-60 incluida en el artículo 24 concentraba casi todo el poder de bloqueo en los Estados más poblados en detrimento de todos los Estados medianos y pequeños, abriendo así la puerta a un directorio de los grandes. Pese a que las nuevas reglas suponían una pérdida de poder neta con respecto a lo establecido en Niza, no sólo para España o Polonia, sino para 17 Estados, España concentró sus esfuerzos diplomáticos en aquellas fórmulas que incluyeran a España en dicho directorio, aunque con ello reforzara más todavía el poder de los grandes. Sin embargo, este análisis ha demostrado que existen fórmulas alternativas que, igualando el poder de España con el de los grandes, no lo hagan a costa de crear o reforzar directorios de Estados más grandes en el Consejo, sino repartiendo el poder más equitativamente y mejorando la fluidez del proceso decisorio en su conjunto.

Inevitablemente, una Unión a 25 necesita un liderazgo sólido, incluso, muy probablemente, un directorio eficaz de países grandes ya que sólo ellos pueden proveer el impulso político necesario para mantener la Unión cohesionada y en marcha. Sin embargo, el lugar donde se debe ejercer dicha influencia, con decisiones estratégicas a largo plazo en todos los ámbitos de la política europea, no es el Consejo de Ministros, cuya tarea tiene que ver con la implementación, por vía ejecutiva y legislativa, de esas grandes decisiones. Como se ha visto recientemente en lo referente al Pacto de Estabilidad, la práctica política de los grandes en el Consejo puede ser, en ocasiones, notablemente contradictoria con las estrategias adoptadas en el marco del Consejo Europeo y con el respeto a las reglas de juego. Mientras, muchos países, entre ellos España, han encontrado buenos argumentos y cobijo político-jurídico en la Comisión, en el Parlamento y el Tribunal de Justicia cuando los grandes han querido hacer valer su peso para evadir el cumplimiento de las reglas que ellos mismos aprobaron. Aquellos que conocen el funcionamiento del Consejo se expresan en términos similares respecto a cómo los grandes tienden a hacer valer su poder en el Consejo más para asediar las reglas del juego con constantes excepciones que para garantizarlas. La lección de estos sucesos para el futuro debería ser más nítida. La grandeza se prueba en el Consejo Europeo; en el Consejo de Ministros se verifica la coherencia. Ya que sin necesidad de votos, los grandes tienen ya demasiado peso en las instituciones de la Unión, reforzar su peso en el Consejo supone sin duda ofrecer tentaciones adicionales para que los grandes antepongan sus intereses particulares a los intereses colectivos de la Unión.

*José Ignacio Torreblanca, UNED*

## **Referencias**

- Bailer, Stefanie (2004) "Bargaining Success in the EU" *European Union Politics* 5(1) 99-123.
- Baldwin, Richard y Widgrén, Mika (2004) "Winners and Losers under Various Dual Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers". *CEPS Policy Brief* No. 50, April.
- Felsenthal, Dan S. y Machover, Moshé (2000) "Enlargement of the EU and the Weighted Voting in its Council of Ministers", Report of the Voting Power Programme (VPP) VPP 01/00, Centre for Philosophy of Natural and Social Science, London School of Economics and Political Science.
- Mattila, Mikko y Lane, Jan Erik (2001) "Why Unanimity in the Council: a roll call analysis of Council Voting", *European Union Politics* 2(1): 31-52.
- Stokman, Frans y Thomson, D (2004) "Winners and Losers in the EU", *European Union Politics* 5(1) 5-23.
- Winkler, Michael G. 1998, "Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement", *Journal of Common Market Studies* 36(3) 391-404.

## Apéndice

**Tabla 5. Población y votos en la UE.**

	A	B	C	D	E	
UE-27	Pob.	Pob.	Votos UE 15	Votos UE 27	Propuesta convención	
	mill	%	Pre-Niza (UE 27)	Niza	Lista A	Lista B
Alemania	82,54	17,02	10	29	1	170
Francia	59,62	12,30	10	29	1	123
Reino Unido	59,07	12,18	10	29	1	122
Italia	57,07	11,77	10	29	1	118
<b>España</b>	<b>42,6</b>	<b>8,79</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>88</b>
Polonia	38,21	7,88	(8)	27	1	79
Rumanía	21,81	4,50		14	1	45
Holanda	16,19	3,34	5	13	1	33
Grecia	11,02	2,27	5	12	1	23
Portugal	10,41	2,15	5	12	1	21
Bélgica	10,35	2,13	5	12	1	21
Rep. Checa	10,2	2,10	(5)	12	1	21
Hungría	10,15	2,09	(5)	12	1	21
Suecia	8,94	1,84	4	10	1	18
Austria	8,06	1,66	4	10	1	17
Bulgaria	7,84	1,62		10	1	16
Dinamarca	5,38	1,11	3	7	1	11
Eslovaquia	5,38	1,11	(3)	7	1	11
Finlandia	5,21	1,07	3	7	1	11
Irlanda	3,97	0,82	3	7	1	8
Lituania	3,47	0,72	(3)	7	1	7
Letonia	2,33	0,48	(3)	4	1	5
Eslovenia	1,99	0,41	(3)	4	1	4
Estonia	1,36	0,28	(3)	4	1	3
Chipre	0,8	0,17	(2)	4	1	2
Luxemburgo	0,45	0,09	2	4	1	1
Malta	0,4	0,08	(2)	3	1	1
<b>UE-27</b>	<b>484,82</b>	<b>100</b>	<b>87 (124)</b>	<b>345</b>	<b>27</b>	<b>1000</b>
<b>Mayoría cualificada (MC) en votos</b>			<b>62 (88) votos</b>	<b>255 votos</b>	<b>14 Estados</b>	<b>y 600 votos</b>
<b>Mayoría cualificada (MC) en %</b>			<b>71,26% (70,97%)</b>	<b>73,91%</b>	<b>51%</b>	<b>60% pob.</b>
<b>Minoría de bloqueo (MB) en votos</b>			<b>26 (37)votos</b>	<b>91 votos</b>	<b>14 Estados</b>	<b>o 401 votos</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de CONFER 4796/00 y EUROSTAT T3/20-2003

Notas:

Los datos de población son datos provisionales y proyecciones correspondientes a 2003

Los votos en paréntesis en la columna C se refieren a la UE-25 entre 1-05 y 31-10-04

Los votos en la columna E se calculan sobre 1000 para facilitar los redondeos.