

Los autores exponen algunos rasgos de las principales instituciones comunitarias insistiendo en que el verdadero "poder" no reside en el Parlamento Europeo sino en el Consejo de Ministros cuyo sistema de voto analizan *in fine*.

Consideraciones generales respecto al "poder" en la UE



JUAN JOSÉ
R. CALAZA*



GUILLERMO
DE LA DEHESA

Hace dos semanas, millones de españoles no sabían que a fecha de hoy tendrían lugar comicios para elegir a los eurodiputados al Parlamento Europeo (PE) familiarmente conocido por Eurocámara.

El desapego por los asuntos comunitarios es creciente. Se ha pasado de una fervorosa adhesión al proyecto europeo a la desilusión y, finalmente, a la desconfianza e incluso al rechazo en algunos sectores sociales y políticos. Los reparos que aquella parte de la opinión pública española más beligerante endosa a la Unión son: por un lado, el déficit democrático, la complejidad institucional, la opacidad en la toma de decisiones y el funcionamiento tecnocrático y por otro lado, el exceso de austeridad y de liberalismo, la impotencia contra-cíclica y la inflación máxima del BCE. La Unión Europea (UE), consideran sus críticos, no soluciona problemas realmente graves, como el paro, complicándose en declaraciones rituales puramente formales, al tiempo que privilegia un tecnicismo intrusivo, de detalle, en cuestiones menores que la ciudadanía acepta mal.

El desencanto español no es único. En Francia, cofundadora de la Comunidad económica europea y matriz del euro, solo el 39% de encuestados tienen buena opinión de la Unión Europea y el 54% considera que el euro presenta más inconvenientes que ventajas.

En estas circunstancias, no es raro que se presenten los rasgos fundamentales de algunas instituciones europeas cuyas decisiones tanto molestan aunque los gobiernos nacionales carguen a imposiciones de la Unión lo que hubieran tenido que hacer por sí mismos antes o después.

UE-18, UE-28 y Parlamento Europeo

El núcleo de la UE está compuesto por el área euro o Unión Europea-18 (UE-18) es decir, los 18 estados que comparten la moneda común. Fue creada el 1 de enero de 1999 por 11 estados (entre ellos Portugal y España) a los que se sumó Grecia en 2001, dando lugar a la UE-12. Posteriormente entraron otros seis estados. La actual Unión Europea-28 (UE-28) suma 28 estados, tres de ellos -Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia- fuera del euro por propia decisión.

Siete instituciones componen el sistema europeo de la UE-28: 1, el Consejo Europeo, 2, el Consejo de Ministros de la UE-28, que es el "Consejo" propiamente dicho, 3 la Comisión Europea, 4 el Parlamento Europeo, 5 el Tribunal de Justicia, 6 el Tribunal de Cuentas y 7 el Banco Central Europeo (BCE).

Los comicios de hoy conciernen a la elección de los eurodiputados de la UE-28, en total 766, pero solo votan 765 pues uno de ellos presidirá el Parlamento. A Alemania se le asignan 96 parlamentarios; 74 a Francia; 73 al Reino Unido; 73 a Italia y 54 a España, los 5 estados de mayor población.

Peso de Alemania

Sería un error deducir aritméticamente de

esas cifras el "poder" nacional de cada Estado miembro de la UE-28. El Parlamento Europeo (PE) no está estructurado por delegaciones nacionales sino por afinidades ideológicas: una misma delegación se distribuye entre varias familias políticas. No obstante, la delegación alemana es numéricamente la más importante pero también lo es políticamente, al poder establecer alianzas mediante estrategias transversales susceptibles de defender, en última instancia, sus intereses nacionales. Caso polar es el de España cuya delegación se dispersa ideológicamente sin subsanar necesariamente una estrategia común. Por no hablar de algunos nacionalistas periféricos capaces de votar contra los intereses de España, o negociar su voto a cambio de apoyos para la secesión.

Los 2/3 de eurodiputados alemanes se concentran en las principales formaciones políticas del Parlamento Europeo: el Partido popular europeo (PPE) y los socialistas. Además, su delegación es una de las más estables, profesionalizadas y competentes al permanecer sus eurodiputados durante varios mandatos, acumulando una gran experiencia. En España, salvo algunas excepciones, suelen enviarse a Estrasburgo y Bruselas políticos en fin de carrera o que no encajan en sus formaciones.

Independientemente del poder que en Europa tiene Alemania por el peso económico, goza de ventajas -de las que, por cierto, muy rara vez abusa- reforzadas naturalmente por la propia singularidad de la política comunitaria. El peso numérico y experiencia de los eurodiputados alemanes los sitúan como cabeza de puente de su política nacional mientras que España da menor importancia política al PE. Hoy, de los siete grupos de la asamblea de Estrasburgo, dos están presididos por alemanes, así como numerosas comisiones parlamentarias, y muchos eurodiputados alemanes, dada la excelente preparación, elaboran informes de proyectos legislativos importantes.

Intelligentemente, los eurodiputados alemanes raramente se expresan en su propia lengua en las comisiones y grupos de trabajo -lo hacen en inglés o francés, lenguas que dominan- y con esa discreción dan la impresión que son otros los que tiran de los hilos.

Consejo de Ministros de la UE-28

Ahora bien, excluyendo el BCE, donde Alemania no necesita ejercitar su poder pues estatutos y objetivos fueron redactados emulando al Bundesbank, el verdadero poder en la UE-28 no reside en el Parlamento Europeo sino en el Consejo de Ministros (CM) y en menor medida, en la Comisión Europea (CE).

El CM es la instancia decisoria por anto-

nomasia en la UE-28. Junto con el PE, el Consejo crea la legislación cuando adopta las propuestas que le somete la CE, que puede rechazar, y ejerce, junto con el PE, la función de instancia presupuestaria. El CM es el órgano representativo del interés general de los Gobiernos de los Estados miembros. Reúne los ministros de los 28 países miembros (un representante por Estado) que varían según el orden del día (Agricultura, Asuntos exteriores, Justicia e interior, Finanzas, etc.) Las decisiones del CM se toman: a) por mayoría simple (de un mínimo de 14 Estados en el Tratado de Niza y de 15 en el de Lisboa); b) mayoría cualificada, modo usual en más del 80% de asuntos y c) unanimidad, utilizada en las decisiones más sensibles (política extranjera y de seguridad común, fiscalidad, etc.)

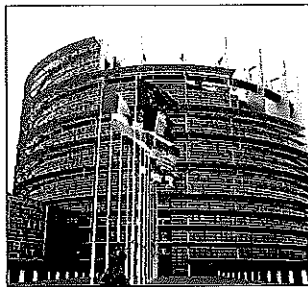
Tratados de Niza y Lisboa

Desde el Tratado de Niza (cuyo sistema de voto estará vigente hasta el 1/1/2014 y en algunos casos hasta 2017) puesto que el recuento de votos en el Consejo favorecía el peso de los Estados miembros, (principio de ponderación de votos) la mayoría cualificada debía, asimismo, representar la mayoría de los miembros. El Tratado de Niza definió la mayoría cualificada en términos de doble o incluso triple mayoría. Desde su entrada en vigor, la ponderación toma en cuenta los 10 nuevos Estados que se adhirieron el 1/05/2004. Los votos se repartían, por ejemplo, así: a) los seis grandes países 29-27 votos (Alemania 29; España 27, etc.); b) países medianos 14-7 votos (Rumanía 14; Portugal 12; Finlandia 7, etc.); c) pequeños países 4-3 votos (Luxemburgo 4; Malta 3, etc.) Los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada deben

representar al menos el 62% de la población de la Unión (cláusula "demographic safety net"). Si esta condición no fuese satisfecha, y la decisión fuera impugnada por algún país, no se adoptaría.

Desde el 1/1/2007 la mayoría cualificada se alcanzaba en la UE-27 con 255 votos sobre un total de 345. Con la incorporación de Croacia (2013) país al que se le asignaron 7 votos, los derechos de voto totales en la UE-28 subieron a 352 y la mayoría cualificada a 260 votos.

Tras la ratificación del Tratado de Lisboa en 1-12-2009 fue suprimida la ponderación de votos, instaurando un sistema de doble mayoría (55-65) para tomar decisiones en el Consejo, que se alcanza agrupando al 55% de Estados miembros como mínimo que representen al menos al 65% de la población. No obstante, en determinados casos, la mayoría cualificada sube al 72% de los Estados si representan como mínimo el 65% de la población. En esta mayoría cualificada reforzada subyace la idea que



Sede del Parlamento Europeo en Bruselas.

"El principio de igual representatividad impone que, en la medida de lo posible, el poder de voto indirecto de cada ciudadano de la UE deba ser igual"

la Comisión Europea -o, mejor dicho, la supuesta independencia de sus comisarios- salvaguarda el interés general y por ello, cuando las decisiones adoptadas no han sido propuestas por la Comisión, necesitan una mayoría más amplia en aras del interés general.

Además, para evitar que tres grandes Estados, que reúnan más del 35% de la población, puedan bloquear una decisión se ha previsto que las minorías de bloqueo deben constituirse por al menos cuatro estados miembros.

Equirrepresentatividad

Para fundamentar sólidamente los cimientos democráticos de la Unión Europea el sistema de voto del Consejo debería asentarse en dos principios mayores: a) en la medida de lo posible, el poder de voto indirecto de cada ciudadano de la UE debe ser igual (*The equity rule/ Principio de equirrepresentatividad*); b) las decisiones del Consejo de Ministros deben representarse, en la medida de lo posible, los deseos de la mayoría de los votantes/población de la UE (*The majority rule*).

El principio básico de "equirrepresentatividad" impone que el voto de cada ciudadano europeo tenga el mismo peso independientemente de su nacionalidad, de no ser así Europa sufriría un déficit democrático, esto es, el voto de un ciudadano español pesaría menos -cuando se aplique plenamente el sistema de voto aprobado en el Tratado de Lisboa- que el de un alemán o un luxemburgués. Sucede que, bajo ciertas hipótesis, la equirrepresentatividad se cumple aplicando la "regla de Penrose": el poder de voto de cada país no debe ser proporcional a su población sino a la raíz cuadrada de su población. Verbigracia, Alemania tiene 81 millones de habitantes y Polonia 38, por tanto, Alemania "pesa" poblacionalmente 2,13 veces Polonia (81/38) pero aplicando la raíz cuadrada el peso se reduce a 1,46 con lo cual la equirrepresentatividad se preserva lo máximo posible. Esta regla es conocida, desde 1946, como SRL (Regla de Penrose de la Raíz Cuadrada/ Penrose's Square Root Law). En 2000, Suecia propuso el sistema de voto SRL pero fue rechazado. Polonia, apoyada por Chequia y España, volvió a la carga en 2003 pidiendo el principio SRL para diseñar el sistema de voto del Tratado de Lisboa pero al cambiar de Gobierno España, en el 2004, Polonia se encontró aislada y su propuesta no prosperó.

Que cada Estado tenga un número de votos en el Consejo proporcional a la raíz cuadrada de su población, reposa en la utilización de un modelo matemático de voto, basado en la teoría de juegos cooperativos, asociado al índice de poder de Banzhaf. Estos índices suministran una medida mucho más precisa del poder de un Estado-jugador que su número de votos que tiene derecho a emitir. Rutinariamente, el poder de un votante en un comité es su capacidad para influir en las decisiones -aprobar o rechazar- mediante un juego de votación ponderada. Los índices de poder son medidas a priori de dicho poder, basadas en calcular la capacidad de cada votante para participar en coaliciones ganadoras o de bloqueo. Los más conocidos son los índices de Shapley-Shubik (1954) y de Banzhaf (1965).

Utilizando índices de poder, el Tratado de Lisboa perjudicó a España. En el Tratado de Niza la ponderación de votos en el Consejo favorecía la representatividad de los pequeños Estados, en relación a los grandes, e inesperadamente a España -y en menor medida, a Polonia- que fue nación privilegiada en el Tratado de Niza tras una dura negociación. Por ello, no se entiende bien la aparente claudicación del Gobierno Español en el Tratado de Lisboa.

Juan José R. Calaza es economista y matemático

Guillermo de la Dehesa es economista del Estado y presidente del Center for Economic Policy Research (CEPR London)