



## **La Convención, Niza y el voto en el Consejo de la Unión Europea**

*Manuel Delgado-Iribarren García-Campero \**

**Tema:** Este trabajo se centra en la fórmula de voto ponderado en el Consejo de la Unión Europea propuesta por la Convención en el Proyecto de Tratado Constitucional por el que se instituye la Unión Europea. Se examina también de su supuesto carácter inmodificable la invocación realizada desde círculos alemanes, franceses e italianos, así como algunas propuestas alternativas. (Una versión más reducida de este trabajo fue publicada por el diario ABC el 13 de octubre de 2003, pág. 26).

**Resumen:** La Convención ha propuesto un criterio nuevo sobre el voto ponderado en el Consejo de la Unión Europea que rompe el acuerdo logrado en el Tratado de Niza y modifica el equilibrio político existente. Frente a quienes defienden el carácter intangible de ese texto, cabe argumentar que la Convención no ha sido una asamblea constituyente, ni por el mandato recibido, ni por el procedimiento de actuación ni por la forma de adopción de acuerdos; además, la Convención carecía de mandato para examinar este asunto porque había sido resuelto en el Consejo Europeo de Niza y se había plasmado en el nuevo Tratado; finalmente, ni siquiera la Convención siguió en este punto el procedimiento que ella misma acordó con carácter general.

La fórmula propuesta, además de no ser políticamente neutral y beneficiar a los cuatro grandes Estados miembros en detrimento de los demás, sobrepasa la que tienen reconocida los Estados federales como Alemania y Austria para órganos análogos de representación intergubernamental y voto en bloque; la correspondencia automática del voto con la población parece desconocer la naturaleza de "unión de Estados" que tiene la integración europea en su desarrollo actual, en la que los Estados miembros siguen siendo los titulares de la soberanía.

Se apuntan finalmente algunas propuestas transaccionales que acerquen en este punto el Proyecto de Constitución europea al Tratado de Niza: modificación de la escala de votos de cada gobierno, para que reflejen una mayor proporción a la población de cada Estado; aumento del umbral de la mayoría cualificada; y, finalmente, revisión de las decisiones institucionales adoptadas en Niza como compensación a las mejoras obtenidas por algunos Estados (como España y Polonia) en la ponderación de los votos en el Consejo.

**Análisis:** 1.- Las recientes declaraciones de quien fuera Presidente de la Convención sobre el futuro de Europa, Valéry Giscard d'Estaing, en las que destacaba que la nueva Constitución europea había logrado cambiar las condiciones favorables obtenidas por España y Polonia en el Tratado de Niza, han puesto sobre la mesa una cuestión hasta ahora no suficientemente percibida por algunos. En las citadas declaraciones añadía que el Proyecto de Constitución aprobado por la Convención "es la única solución" ya que frente a él "no hay alternativa". Esta declaración se suma a otras muchas vertidas tanto

---

\* *Letrado de las Cortes Generales*  
*Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados*

desde la actual Presidencia italiana, como, sobre todo, desde representantes gubernamentales de Francia y Alemania sobre la intangibilidad del texto aprobado por la Convención y la improcedencia de llevar a cabo modificaciones que afecten a aspectos sustanciales de aquél. Desde diferentes ámbitos franceses y alemanes se han dejado caer, además, veladas amenazas sobre las repercusiones que pudieran tener sobre las futuras políticas comunitarias de cohesión el que los beneficiarios de éstas – singularmente España y Polonia– pudieran forzar esos cambios.

El asunto en cuestión es el sistema de voto en el Consejo de la Unión, lo que en términos políticos se traduce en el peso político que los tratados atribuyen a cada gobierno para adoptar las principales decisiones de la Unión. Me propongo a continuación discutir estos argumentos en una doble línea: en primer lugar, que el texto de la Convención, y en especial en este punto, no puede sacralizarse de ninguna manera por diferentes argumentos: la Convención no ha sido una asamblea constituyente, ni por el mandato recibido, ni por el procedimiento de actuación ni por la forma de adopción de acuerdos; la Convención carecía de mandato para examinar el sistema de voto del Consejo, entre otros motivos porque el propio Consejo Europeo de Niza, que abre la posibilidad de aquélla, resuelve el asunto después de una larga y complicada negociación; finalmente, la Convención ni siquiera ha seguido en este punto el procedimiento que ella misma acordó para preparar el Proyecto de Constitución Europea.

La segunda línea de mi exposición se centrará en el examen de la medida propuesta en un doble aspecto. De una parte advirtiendo la peculiaridad del voto del Consejo gubernamental en bloque, muy distinto del parlamentario individual, y cómo la fórmula de la Convención ha sobrepasado las existentes respecto de órganos análogos en Estados federales –entre ellos en Alemania–. El segundo aspecto consistiría en recordar que el punto discutido no es políticamente neutral.

*II.-* Recordemos en primer lugar los términos del debate. Es sabido que la institución comunitaria dotada de mayor poder político en la Unión Europea, el Consejo, funciona desde los orígenes de las Comunidades Europeas con un sistema de voto ponderado. Cada Ministro tiene el número de votos que los tratados atribuyen a su Estado, según una escala que busca un equilibrio entre la regla internacional clásica –un voto por Estado– y un criterio supranacional más cercano a la población. En este momento comienza con los 2 votos de Luxemburgo y llega a los 10 de los cuatro más grandes; España tiene 8 votos desde la adhesión en 1986 (art. 205 TCE). Como se ve, es la regla internacional la que predomina, a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento Europeo, en que el parámetro de la población explica que en Alemania se elijan el próximo mes de junio noventa y nueve eurodiputados y sólo cinco en Malta.

Ahora bien, para entender el funcionamiento del sistema es preciso recordar su segundo elemento: el número de votos que son necesarios para alcanzar la mayoría cualificada. Aquí está la clave del sistema puesto que la mayor parte de las decisiones del Consejo deben reunir esa mayoría. Según sea esa cifra (que ha ido variando con la incorporación de nuevos miembros a las Comunidades) será más o menos difícil para un gobierno buscar los apoyos que permitan alcanzar el número de votos necesarios para lograr aprobar una propuesta o, a la inversa, para impedirlo (lo que en el argot comunitario se denomina minoría de bloqueo).

En el Tratado de Niza (aprobado en 2001 pero que no entró en vigor hasta el pasado 1 de febrero) se llevó a cabo una modificación tanto de la ponderación de los votos cuanto de la mayoría cualificada (y consiguiente minoría de bloqueo) que debían ser aplicables a partir de la adhesión de los nuevos Estados miembros en 2005. Los cuatro más grandes tendrán 29 votos, España y Polonia 27 y a partir de ahí se irán reduciendo hasta los 3 de Malta. La mayoría se obtendría con 258 (232 hasta la incorporación de Rumania y

Bulgaria) de 345 (321 hasta entonces) votos (un 73'9 % de los votos) y la minoría de bloqueo sería, por tanto, de 88 votos. Además, será preciso el cumplimiento de otros dos criterios: el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros, si es a propuesta de la Comisión, mayoría que se elevaría a 2/3 en los demás casos; y, además, que los Estados miembros que constituyan la mayoría cualificada representen como mínimo el 62% de la población, ya que en otro caso la cuestión no sería adoptada. El criterio de la población sirve aquí como freno y supone una cautela importante lograda por los Estados más grandes.

Estos criterios fueron recogidos en una Declaración aneja al Tratado de Niza, como posición común que se comprometían a seguir en las conferencias de adhesión de los nuevos Estados miembros, criterios que deberían ser adoptados según fuera el número de los que efectivamente se incorporaran. Al haberse aplazado la de Rumania y Bulgaria, las Actas de Adhesión de los nuevos Estados –que están a punto de convertirse en derecho vigente, una vez que sean ratificadas por todos los Estados– han hecho la adaptación: eliminan el voto de esos dos Estados y fijan la mayoría en 232 votos. Esta será la mayoría cualificada aplicable a partir del 1 de mayo de 2005.

Se trata de un sistema difícil y complejo pero que es el resultado de un delicado equilibrio logrado después de muchas negociaciones. La Convención ha olvidado esto y ha propuesto una fórmula nueva que, por otra parte, resulta atractiva por su sencillez, comprensión y, si se quiere, apariencia democrática –un hombre, un voto-. Consiste, en esencia, en eliminar todos los anteriores criterios y reducirlos a la mayoría de Estados que representen al menos las 3/5 partes de la población de la Unión. La fórmula exacta es la recogida en los apartados 1 y 2 del art. 24 de la Parte I del Proyecto de Constitución: “1. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. 2. Cuando la Constitución no exija que el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen a partir de una propuesta de la Comisión, o cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros no actúen por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada requerida consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión”.

La fórmula de la Convención se traduce en la práctica en una modificación completa del peso político de los Estados miembros: Alemania pasa a duplicar su porcentaje de votos (del 9% en Niza al 17% que le concede la Convención), un poco menos los otros tres más grandes (el Reino Unido del 9% al 12,3%, Francia del 9% al 12,2% e Italia del 9% al 11,9%). Todos los demás lo reducen, los intermedios (España y Polonia del 8,4% en Niza al 8,1% y 8% respectivamente) menos que los más pequeños (Luxemburgo llega a perder más de catorce veces su peso, del 1,2% al 0,08%) [Estos porcentajes se han calculado sobre la base de las Actas de Adhesión, sin incluir a Rumania y Bulgaria, que sería el criterio aplicable a partir del 1 de noviembre de 2004, según el art. 12 del Acta; si se calcula a partir de la adhesión de estos dos, el salto es mayor: por ejemplo, Alemania pasaría del 8,4% en Niza al mismo 17%, y España del 7,8% al 8,2%].

El desequilibrio se acentúa con otro de los elementos de la reforma propuesta por la Convención: la reducción del umbral de la mayoría cualificada al 60% de los votos, frente al 72,2% en Niza. Lo que complica especialmente la obtención de la minoría de bloqueo a todos los Estados distintos de los cuatro grandes: no sólo tienen menos votos sino que en lugar de tener que conseguir el 28% de votos para impedir que una decisión que les pueda perjudicar sea aprobada, si se aprueba el texto de la Convención deberán conseguir más del 40%. La posición de los cuatro grandes se torna mucho más decisiva. No es, por tanto, una casualidad ni una muestra de europeísmo desinteresado que sean los Estados más grandes quienes estén defendiendo el carácter inmodificable del texto

aprobado por la Convención y pretendan forzar a los discrepantes a que sean ellos los que deban buscar un nuevo consenso, dando por hecho que ya existe uno, el recogido en el Proyecto de la Convención.

III.- En mi opinión, hay distintos argumentos para refutar esta reforma y su supuesto carácter intangible:

*A) Sobre el carácter intangible de la obra de la Convención*

- La Convención no ha sido una asamblea constituyente, ni por el mandato recibido, ni por el procedimiento de actuación ni por la forma de adopción de acuerdos. Se ha dicho que la Convención ha supuesto un soplo de aire plural y democrático en los mecanismos europeos. Y es verdad también que –con excepción, a mi juicio, de la reforma institucional– ha elaborado un texto más claro, sistemático y riguroso. Pero la composición plural y la bondad del producto elaborado no pueden ocultar que su función era exclusivamente preparatoria de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental. Por eso tanto el procedimiento de actuación cuanto la forma de adopción de acuerdos han carecido de las características que cabe exigir a una asamblea constituyente. Podría decirse, incluso, que la Convención no ha aprobado nada porque no ha votado nada, al no haber reglas de votación. El Presidente, más o menos influido por el Presidium, ha recogido en un texto lo que, a su entender, era el sentir mayoritario. No dudo que este criterio de adopción de acuerdos pueda ser razonable para un órgano consultivo, preparatorio de textos. De ninguna manera sería aceptable como regla de decisión de una asamblea constituyente.

- La Convención carecía de mandato para examinar el sistema del voto en el Consejo. Esta cuestión es la más conocida pero no podemos dejar de recordarla pues se trata de otro elemento capital. No se trata sólo de que constituya lo que en términos jurídicos denominaríamos una actuación “ultra vires”, sino que hay un motivo evidente que fundamenta esa carencia de mandato: en Niza, al mismo tiempo que se abre el proceso de la Convención, se llega a un acuerdo, después de una larga y complicada negociación, sobre la reforma institucional y el voto en el Consejo. Lo que está haciendo la Convención en este punto es modificar ese acuerdo, antes incluso de que haya tenido toda su eficacia (esto es, el 1 de mayo de 2004, cuando se incorporen los nuevos Estados). Por supuesto que un nuevo tratado puede modificar lo recogido en uno anterior. Pero resulta insólito en la tradición comunitaria y un precedente peligroso para el futuro poner en cuestión un acuerdo largamente negociado antes de que haya desplegado todos sus efectos.

- La Convención ni siquiera ha seguido el procedimiento que ella misma acordó para aprobar el asunto discutido. Esta comprobación acrecienta nuestra perplejidad sobre su supuesto carácter inmodificable. Ninguno de los diez Grupos de Trabajo que creó la Convención para preparar el texto –que, dicho sea de paso, llevaron a cabo un trabajo serio y riguroso que condujo a sendos informes finales– examinó la cuestión, que fue introducida directamente por el Presidente Giscard en la fase de sesiones plenarias de la Convención. Es, pues, una materia que está muy lejos de haber sido sometida a una deliberación análoga al resto del texto. ¿Es razonable entonces afirmar que no se puede volver sobre ella?

*B) Sobre la fórmula aprobada por la Convención*

- La fórmula de la Convención ha sobrepasado incluso las de los sistemas federales. Recordemos que el Consejo de la Unión Europea funciona con voto en bloque, cada gobierno emite su voto en un solo sentido. Algunos Estados federales europeos, como Alemania o Austria, tienen un órgano equivalente, el Consejo Federal (Bundesrat), que también funciona con voto en bloque. Pues bien, los votos de los gobiernos de los Länder de ninguna manera reflejan automáticamente la población sino que esa proporción viene

matizada por una escala parecida a la establecida en el Tratado de Niza: en Alemania, desde los tres votos que tienen los Länder con menos de 2 millones de habitantes, a los seis votos que tienen los de más de siete millones; en Austria la escala va de 3 a 12 votos.

Recordemos que el art. 51 de la Ley Fundamental de Bonn señala lo siguiente:

1. El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo. Dichos miembros podrán ser representados por otros componentes del Gobierno correspondiente.
2. Todo Estado tendrá, como mínimo, tres votos; los Estados con más de dos millones de habitantes tendrán cuatro, los de más de seis millones de habitantes, cinco votos y los de más de siete millones de habitantes seis votos.
3. Cada Estado podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Estado sólo se podrán remitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes.

Por su parte, el art. 34 de la Ley Constitucional Federal de Austria dispone:

1. Los Estados estarán representados en el Consejo Federal en proporción a su respectiva población conforme a los preceptos siguientes.
2. El Estado que tenga el mayor número de habitantes enviará doce miembros y cada uno de los demás Estados tantos miembros como correspondan a la proporción entre el número de sus habitantes y la cifra total de población inicialmente tomada como referencia, contándose a estos efectos como número entero los restos cuando excedan de la mitad de la cifra de población tomada inicialmente como referencia. Todo Estado tendrá derecho, sin embargo, a una representación de tres miembros, por lo menos. Para cada miembro se designará un suplente.
3. Se establecerá por el Presidente de la República después de cada censo general de población el número de los miembros que cada Estado regional haya de enviar en lo sucesivo. (La traducción se toma de F. RUBIO LLORENTE y M. DARANAS PELÁEZ, "Constituciones de los Estados de la Unión Europea", Ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 14 y 60).

Pues bien, la pregunta que cabe hacerse es si es menos democrática esta opción que hacen Alemania y Austria en un órgano de representación gubernamental y voto en bloque que lo acordado por la Convención. ¿Es coherente defender como solución inmodificable para la Unión Europea lo que uno no tiene establecido internamente en un supuesto análogo?

La correspondencia más o menos automática del voto con la población parece razonable para la determinación de representantes parlamentarios que intervienen individualmente en las instituciones. La situación es diferente cuando se trata de otorgar un voto en bloque a un gobierno. De una parte porque el formidable poder político que por esa vía se otorga a unos pocos no puede más que suscitar el recelo de los demás. De otra, porque existen otras circunstancias que también deben valorarse. En Alemania es la naturaleza de los Länder, que exige un mínimo reconocimiento de su peso político al margen de la población. Pues bien, si esto sucede en un Estado federal mucho mayor sentido tendrá en la Unión Europea, pues como "unión de Estados" está muy lejos del modelo federal, como, por otra parte, aceptó la Convención al eliminar la referencia a "un modelo federal de actuación" de la Unión de su primer borrador. [Así se recogía en el art. I.1 del primer proyecto presentado por el Presidente de la Convención (documento CONV 528/03, de 6 de febrero de 2003; posteriormente fue modificado por el ejercicio "de modo comunitario" de sus competencias]. Los Estados miembros siguen siendo los "señores de los tratados" (terminología utilizada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su conocida sentencia de 12 de octubre de 1993, sobre el Tratado de Maastricht) y su

personalidad no puede quedar disuelta en la de la Unión, al menos en el estado actual de desarrollo de la integración europea. Esto, reiteramos, no ocurre ni en los Estados federales; menos sentido tiene en la Unión Europea.

La propuesta de la Convención sobre el punto discutido no es políticamente neutral. Favorece exclusivamente a los cuatro grandes (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) y en particular a Alemania, que duplica su peso político. Es cierto que quienes más ganaron en Niza, España y Polonia, más perjudicados resultan de la fórmula de la Convención, porque más se distancian de los grandes y menos posibilidades de encontrar apoyos suficientes tienen. Pero no lo es menos que los otros diecinueve Estados también disminuyen su peso político, y lo hacen incluso en una proporción mayor que España y Polonia. En ese desequilibrio se encuentra uno de sus puntos débiles: que perjudica a veintiuno para favorecer a cuatro.

IV.- A pesar de que, en mi modesto criterio, estos argumentos son bastante sólidos, no está nada claro que puedan ganar la batalla de la opinión pública. Concurren, en efecto, una variedad de circunstancias en contra: las grandes mejoras que, salvo en materia institucional, aporta el texto aprobado por la Convención; los sinceros sentimientos europeístas de quienes ven en esta Constitución un salto cualitativo en el proceso de integración que no debe ser arriesgado en aras de intereses nacionales; el valor taumatúrgico que el concepto de Constitución siempre tiene, y los peligros de poner en cuestión su aprobación; en fin, la sensación de estar viviendo un momento histórico -una refundación europea con sus nuevos "Founding Fathers"- cuya culminación no puede arriesgarse.

Esta situación obliga a plantear estrategias alternativas que permitan evitar un posible bloqueo de la Conferencia Intergubernamental. Entre ellas cabe sugerir algunas:

Una fórmula mixta de voto ponderado, en el que tenga mayor reflejo que en Niza la población pero sin llegar a la correspondencia automática propuesta por la Convención. El Derecho Constitucional comparado nos da ejemplos -el alemán y austriaco, al que nos hemos referido- de escalas en función de la población. Así, un mínimo para cada Estado y otro por cada "x" millones de habitantes. O el establecimiento de tramos de población y un número de votos para cada uno. Se trataría, también de un criterio objetivo, ligado a la población, pero más acorde con las peculiaridades del voto en bloque en el Consejo.

Aumento del umbral de la mayoría cualificada, de manera que se acerque al de Niza. Entre el 60% de los votos del texto de la Convención y el 72,2% de Niza, dos tercios de los votos (66,6%) se sitúa justamente en medio.

- Revisión de otras decisiones institucionales adoptadas en Niza como compensación a las mejoras obtenidas por algunos Estados (como España o Polonia) en la ponderación de votos en el Consejo. El ejemplo más claro es la distribución de escaños del Parlamento Europeo.

**Conclusiones:** a) La propuesta de la Convención de modificar el sistema de voto ponderado en el Consejo de la Unión Europea, estableciendo una correspondencia automática entre número de votos y población del Estado, supone una modificación completa del peso político de los Estados miembros: favorece a los cuatro más grandes -especialmente a Alemania que duplica su peso- en detrimento de los otros veintiuno.

b) Frente a la reiterada alegación desde círculos alemanes, franceses e italianos sobre la intangibilidad del Proyecto de la Convención, hay diferentes argumentos en contra: la imposibilidad de reconocer a la Convención algunos de los rasgos propios de una asamblea constituyente; la ausencia de mandato expreso en la materia por haber sido

expresamente resuelta en Niza después de una larga negociación por el mismo Consejo que puso en marcha el proceso de constitución de la Convención; y, finalmente, el hecho de que la propia Convención no haya seguido en este punto el procedimiento que ella misma acordó con carácter general.

c) La fórmula propuesta por la Convención, además de no ser políticamente neutral, ha sobrepasado incluso las que aplican los Estados federales a órganos de representación gubernamental y voto en bloque (Consejos Federales). En éstos, lejos de establecer una correspondencia automática entre votos y población, se ha optado por modular ese criterio y establecer una escala proporcional, análoga a la del Tratado de Niza, que tenga en cuenta la naturaleza estatal de los integrantes de la Federación. La cuestión resulta mucho más discutible en el caso de la Unión Europea, muy apartada en este momento del modelo federal, en la que no hay dudas sobre la consideración de los Estados miembros como “señores de los Tratados”.

d) Para evitar un bloqueo de la Conferencia Intergubernamental existen soluciones intermedias de aproximación: fórmulas mixtas de voto ponderado, con mayor reflejo de la población pero sin la correspondencia automática; aumento del umbral de la mayoría cualificada; revisión de otras decisiones institucionales adoptadas en Niza como compensación a las mejoras obtenidas en la negociación.

e) El Proyecto de Tratado elaborado por la Convención es una oportunidad histórica para consolidar y avanzar en la integración europea. Pero no puede ser un trágala que pretenda imponer sin debate un cambio radical en el equilibrio político de la Unión. Ni menos aún un medio para anular las ventajas que algunos Estados pudieran lograr en la última negociación comunitaria. Confiemos en que así lo entiendan los representantes de los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental recién inaugurada.

*Manuel Delgado-Iribarren García-Campero  
Letrado de las Cortes Generales  
Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados*