

PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES

EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL*

José Luis GARCÍA LAPRESTA y Miguel MARTÍNEZ PANERO

Universidad de Valladolid

1. Introducción

La Unión Europea (UE) es el resultado de distintos tratados que han integrado paulatinamente a los actuales 15 Estados miembros¹. Esta organización se enfrenta de nuevo a una ampliación de aproximadamente otros tantos países en un horizonte temporal de 10 a 20 años. Ahora bien, esta nueva etapa de construcción europea difiere sustancialmente de anteriores incorporaciones, pues si en el pasado éstas habían sido de cómo máximo 3 miembros, ahora está previsto un considerable salto cuantitativo (12 nuevos países integrantes², previsiblemente en dos oleadas) que, además, no corre parejo a un salto demográfico similar (se trata de países en general pequeños, salvo el caso de Polonia). La UE, consciente de que esta heterogeneidad puede dificultar la ampliación, ha propiciado la creación de la denominada Conferencia Intergubernamental (CIG), que tiene como objetivo el adaptar las instituciones para que la futura ampliación se lleve a cabo con éxito. Tal proceso de regulación ha cristalizado recientemente en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) y el Tratado del mismo nombre (enero de 2001), ya previsto por el anterior Tratado de Amsterdam (1997) y que, en lo fundamental, es un conjunto de enmiendas y apostillas al mismo³.

En los últimos años y durante la Cumbre de Niza el debate ha sido crucial en lo relativo a los métodos de votación a emplear. El Consejo de la UE, principal organismo con poder de decisión, ha estado formado desde sus comienzos por un representante de cada Estado miembro, con categoría ministerial. Teniendo en cuenta la diferencia poblacional entre los países de la UE antes apuntada, se estableció un procedimiento de votación por mayorías cualificadas, ponderándose los votos de

* Los autores desean manifestar su agradecimiento por la información facilitada a Antonio Calonge, de la Universidad de Valladolid, Madelein Hosli, de la Universidad de Michigan, Moshé Machover, de la Universidad de Londres, y Frantisek Turmavec, de la Universidad Charles de Praga.

¹ Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, en 1957; Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, en 1973; Grecia, en 1981; España y Portugal, en 1986; y Austria, Finlandia y Suecia, en 1995.

² Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania.

³ Véase el Protocolo n° 7 sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE, art. 2, del Tratado de Amsterdam (texto consolidado).

los Estados miembros. Inicialmente los pesos fueron asignados según la población correspondiente, con una relativa sobrerrepresentación de los menos populosos; sin embargo, progresivamente han ido perdiendo su cariz de representación demográfica y adquirido un matiz más político. A modo de ejemplo, aunque desde los comienzos de la UE Luxemburgo ha tenido una población del orden de 200 veces menor que la de Alemania, sus pesos no han mantenido tal proporción. Así, en 1958, cuando empezó a actuar el Consejo, el peso de Luxemburgo era 1 y el de Alemania 4. Pudiera pensarse, en principio, que esto confería a Luxemburgo un poder desmesurado, pero la realidad era otra: en la UE de 1958 Luxemburgo no tenía, a pesar de lo dicho, capacidad alguna de hacer decisiva una coalición con su incorporación a la misma, y su poder era nulo. Sin embargo, en 1973 los pesos pasaron a ser 10 para Alemania y 2 para Luxemburgo. A pesar de que Luxemburgo perdió peso relativo frente a Alemania (ésta multiplicó su peso anterior por 2.5 mientras que Luxemburgo sólo lo duplicó), el papel de Luxemburgo dejó de ser irrelevante, ya que desde entonces ha podido tornar en decisivas a coaliciones que no lo serían sin su concurso⁴.

Se observa, pues, que la toma de decisiones en escenarios como el de la UE no está exenta de problemas en cuanto a lograr un deseable equilibrio entre aspectos estatales (que a menudo requieren respeto a su soberanía) y demográficos. Por ello, para lograr algunas decisiones en el seno del Consejo, el Tratado de Amsterdam introdujo, entre otros procedimientos, un sistema de mayoría doble: se requería así no sólo el apoyo de una fracción del total de miembros de la UE, sino también un determinado peso respecto del total posible⁵. Por su importancia citamos literalmente el artículo del mencionado Tratado en su versión consolidada, el cual codifica el procedimiento de votación anterior, consignando explícitamente los pesos asignados a cada país.

Art. 205

- 1) *Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen.*
- 2) *Cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente:*

Cuadro 1. Ponderación de votos en el Consejo. Tratado de Amsterdam

<i>Alemania</i>	<i>10</i>	<i>Bélgica</i>	<i>5</i>	<i>Suecia</i>	<i>4</i>
<i>Francia</i>	<i>10</i>	<i>Grecia</i>	<i>5</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>3</i>
<i>Italia</i>	<i>10</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>5</i>	<i>Finlandia</i>	<i>3</i>
<i>Reino Unido</i>	<i>10</i>	<i>Portugal</i>	<i>5</i>	<i>Irlanda</i>	<i>3</i>
<i>España</i>	<i>8</i>	<i>Austria</i>	<i>4</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>2</i>

⁴ Sobre estos aspectos de correlación entre peso y poder en el Consejo de la UE, véanse Felsenthal y Machover (1998, pp. 156 – 170) y Straffin (1994, pp. 1131 – 1132).

⁵ Los anglosajones se refieren a este doble filtro como “dual key”.

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos:

- sesenta y dos votos, cuando en virtud del presente Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión.
- sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo, en los demás casos.

3) Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.

Es usual denominar *cuota*, Q , al mínimo número de votos (o peso) exigible para que se adopte un acuerdo. Por otro lado, una *minoría de bloqueo* es una coalición cuyo peso impide al resto de votantes poder alcanzar la cuota y, por tanto, el acuerdo. Denotaremos por B al peso mínimo de una coalición de bloqueo. Así mismo, si T es la suma total de los pesos, se denomina *umbral de cualificación* al cociente Q/T (normalmente expresado en porcentaje: $100 Q/T$ %). Cuando los pesos vienen dados por números naturales, como en el caso de la UE, se verifica: $Q + B = T + 1$. De esta forma, en el actual Consejo de la UE, $T = 87$ y $C = 62$, según hemos visto, por lo que una minoría de bloqueo ha de tener un peso mínimo $B = 16$, y el umbral de cualificación se sitúa en un valor de $62/87 = 71.2\%$.

Como se ha indicado, la ampliación de la UE hace necesario redimensionar las ponderaciones⁶ y observar con nueva luz los métodos a emplear en el inmediato futuro. En los últimos años, la CIG ha tratado de formular nuevos procedimientos con el desiderátum de que los criterios fueran simples y claros, aplicables a grandes categorías de decisión más que a casos individuales⁷. Así, en aras de esta simplicidad y tratando de no menoscabar la equidad ni la representatividad, el presidente de la Comisión europea, Romano Prodi, sugirió a la CIG en enero de 2000 un procedimiento de decisión que se ha denominado de *doble mayoría simple* en diversos informes de la UE, pero que en espíritu y con más rigor correspondería a una *doble mayoría absoluta*⁸. Mediante tal procedimiento, “una decisión por mayoría cualificada sólo podría adoptarse cuando reuniera la mayoría simple del número de Estados y la mayoría simple de la población total de la Unión ampliada”⁹, queriendo

⁶ Por ejemplo, una propuesta italiana propugnaba pasar de los pesos actuales, que varían entre 2 y 10, a valores asignados entre 3 y 33. Como veremos, después del Tratado de Niza los pesos han quedado finalmente comprendidos entre 3 y 29.

⁷ Es ésta una labor necesaria, habida cuenta de que, según señala Molina del Pozo (1998, p. 577), antes del Tratado de Amsterdam existían 22 procedimientos de decisión en el marco comunitario.

⁸ Los procedimientos de decisión por *mayoría simple* y *mayoría absoluta* han recibido diversos nombres en épocas y ámbitos distintos, lo cual puede producir ambigüedad, cuando no confusión. Dadas dos alternativas, una de ellas resulta vencedora por mayoría simple cuando obtiene más votos que la otra, mientras que para resultar ganadora por mayoría absoluta necesita más de la mitad del total de votos a su favor. El hecho de que, cuando no está permitida la abstención, ambos procedimientos de decisión sean coincidentes, puede haber contribuido a la anfibiología indicada. Esto llega al extremo de que, bajo el nombre de mayoría simple, autores e instituciones actuales pueden referirse a uno u otro de los procedimientos de decisión aludidos. Así, en el ámbito de las instituciones de la UE se ha denominado mayoría simple a lo que aquí, y en la más extendida tradición de la Teoría de la Elección Social, se considera mayoría absoluta.

⁹ Véase el Dictamen de la Comisión sobre la reforma de las instituciones de la UE (2000).

significar con ello que tal propuesta debería estar respaldada por más de la mitad de los países, que a su vez tuviesen un peso de más de la mitad del total de la Unión ampliada. Este procedimiento, con el que indudablemente se habría ganado en operatividad respecto al *statu quo* (habría menos bloqueos y puntos muertos en la toma de decisiones) fue finalmente recusado en la Cumbre de Niza, cuyo protocolo A anejo al Tratado del mismo nombre, en su apartado relativo a la ampliación europea, dispone lo siguiente acerca de la nueva ponderación de votos en el Consejo y a los procedimientos de toma de decisiones en el mismo.

Art. 3

1. El 1 de enero de 2005:

a) en el artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [...]:

i) el apartado 2 se sustituirá por el texto siguiente:

“2) Cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente:

Cuadro 2. Ponderación de votos en el Consejo. Tratado de Niza. Estados miembros

<i>Alemania</i>	<i>29</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>13</i>	<i>Suecia</i>	<i>10</i>
<i>Francia</i>	<i>29</i>	<i>Grecia</i>	<i>12</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>7</i>
<i>Italia</i>	<i>29</i>	<i>Portugal</i>	<i>12</i>	<i>Finlandia</i>	<i>7</i>
<i>Reino Unido</i>	<i>29</i>	<i>Austria</i>	<i>10</i>	<i>Irlanda</i>	<i>7</i>
<i>España</i>	<i>27</i>	<i>Bélgica</i>	<i>10</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>4</i>

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos ciento sesenta y nueve votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros, cuando en virtud del presente Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. En los demás casos, requerirán al menos ciento sesenta y nueve votos que representen la votación favorable de dos tercios como mínimo.”¹⁰

ii) se añadirá el apartado 4) siguiente:

“4) Cuando el Consejo adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión. Si se pusiere de manifiesto que esta condición no se cumple, la decisión en cuestión no será adoptada.”

Este último apartado constituye la denominada *cláusula* o *cuota demográfica*, principal novedad del Tratado de Niza en lo relativo a los procedimientos de

¹⁰ Esto sitúa el umbral de cualificación en $169/235=71.9\%$, ligeramente superior al actual.

toma de decisiones en el seno del Consejo¹¹. Constituye un tercer filtro, éste sí puramente demográfico, componente que han dejado de tener los pesos que aparecen consignados en el mismo artículo. Se observa así mismo que, respecto al Tratado de Amsterdam, es también novedoso el requerir una mayoría de miembros a favor de una propuesta que provenga de la Comisión para que ésta sea aprobada¹².

Por otro lado, el Tratado de Niza, en su Declaración nº 20 relativa a la ampliación de la UE, añade a los pesos consignados en la Tabla 2 los de los países que han comenzado efectivamente las negociaciones de adhesión:

Cuadro 3. Ponderación de votos en el Consejo. Tratado de Niza. Estados candidatos

<i>Polonia</i>	<i>27</i>	<i>Bulgaria</i>	<i>10</i>	<i>Eslovenia</i>	<i>4</i>
<i>Rumania</i>	<i>14</i>	<i>Eslovaquia</i>	<i>7</i>	<i>Estonia</i>	<i>4</i>
<i>Hungría</i>	<i>12</i>	<i>Lituania</i>	<i>7</i>	<i>Letonia</i>	<i>4</i>
<i>República Checa</i>	<i>12</i>	<i>Chipre</i>	<i>4</i>	<i>Malta</i>	<i>3</i>

Se señalan en el mismo lugar los requisitos para la aprobación de una propuesta en el Consejo: un peso a favor de al menos 258 sobre un total de 345, manteniéndose los anteriores filtros de decisión: mayoría a propuesta de la Comisión¹³, mayoría de 2/3 en caso contrario y cláusula demográfica con idéntica cuota. Existen así mismo mecanismos de asignación de umbrales de cualificación para los escenarios que pudieran presentarse desde los 15 actuales Estados miembros hasta los 27 finales, según el ritmo con que se produzcan las adhesiones¹⁴.

La variedad de métodos de decisión recién mencionados ha motivado el presente trabajo, en el que se establece un marco formal que integra los procedimientos

¹¹ Para Felsenthal y Machover (2001) este apartado es decididamente singular. No sólo se preguntan estos autores acerca del porqué de la elección del umbral finalmente adoptado en el Tratado de Niza, sino que señalan además la anfibiaología inherente a la redacción del mismo. Efectivamente, pudiera darse el caso de que, en la votación de una propuesta, no se alcanzase el umbral de población exigido por la cláusula demográfica, razón por la que, en espíritu, debería ser rechazada; sin embargo, si nos atenemos a la letra, sería posible a la vez que, cumpliéndose el resto de requisitos exigibles, no obstase el veto consistente en que alguno de los miembros en contra exigiese explícitamente la verificación de tal cláusula, por lo que la propuesta, entonces, debería ser aceptada.

¹² Es fácil comprobar, como también señalan Felsenthal y Machover (2001), que tal requisito de mayoría es, de hecho, redundante, habida cuenta de que el filtro previo de obtener un peso de 169 votos implica automáticamente que éstos vengan avalados por una mayoría de Estados miembros.

¹³ De nuevo este requisito es redundante, como señalan Felsenthal y Machover (2001): un peso de al menos 258 unidades requiere más de 14 Estados miembros.

¹⁴ El Tratado de Niza regula esta transición en dos lugares distintos: el Artículo 3, apartado 2, del protocolo A y la Declaración nº 21 relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo para una Unión ampliada. Hay que notar, no obstante, que se producen contradicciones, ya que los valores de los umbrales de cualificación y minorías de bloqueo consignados en este último lugar no son consistentes con los que aparecen en el Artículo 3, apartado 1, del protocolo A para un escenario final de 27 Estados miembros. En los días posteriores a la Cumbre de Niza ya se señalaron discordancias en el texto provisional del Tratado de Niza, pero éstas parecen haber perdurado en el texto consolidado.

de votación anteriormente expuestos junto a otros posibles, lo que se detalla en la sección 2. La sección 3 muestra el entramado de relaciones existentes entre los procedimientos de decisión presentados en la sección anterior. En la sección 4 se presentan algunos ejemplos y en la sección 5 se reseñan diversas estimaciones recientes acerca de la idoneidad del procedimiento propuesto por la Comisión europea y el finalmente adoptado y se hacen algunas consideraciones finales.

2. Procedimientos de votación por mayorías

En la exposición que sigue se catalogan procedimientos que involucran diferentes tipos de mayorías. Se conjugan los comúnmente utilizados en la práctica con otros diseñados desde el punto de vista teórico. En la medida de lo posible, los comentarios subsiguientes serán relativos a su puesta en práctica en el seno del Consejo de la UE.

Denotaremos por $N = \{1, \dots, n\}$ el conjunto de votantes (Estados miembros en el caso del Consejo de la UE). Sea $w = (w_1, \dots, w_n)$ el vector de pesos asociados a los votantes (en el caso del Consejo de la UE son números naturales que están relacionados con la población de cada Estado¹⁵). Supondremos que, para una propuesta dada, se emite una votación, donde cada votante se puede pronunciar a favor o en contra de dicha propuesta, o bien no pronunciarse efectivamente ante ella. Esta última posibilidad, que podemos denominar indiferencia ante la propuesta, puede tener distintos motivos, englobando las situaciones de voto en blanco, abstención y voto nulo. Una votación se puede formalizar a través de una aplicación $v: N \rightarrow \{F, C, I\}$, donde $v(i) = F$ significa que el votante i está a favor de la propuesta; $v(i) = C$ quiere decir que el votante i está en contra; por fin, $v(i) = I$ indica que el votante i es indiferente ante la propuesta en el sentido anteriormente indicado. Podemos definir entonces los subconjuntos

$$F(v) = \{i \in N \mid v(i) = F\}, \quad C(v) = \{i \in N \mid v(i) = C\}, \quad I(v) = \{i \in N \mid v(i) = I\}.$$

Es inmediato comprobar que tales subconjuntos constituyen una partición de N , es decir, la unión de los tres es N y ningún elemento de N lo es a la vez de dos de ellos. En consecuencia¹⁶,

$$\text{card}(F(v)) + \text{card}(C(v)) + \text{card}(I(v)) = n.$$

En este contexto, si denotamos por \mathcal{V} al conjunto de todas las posibles votaciones, una *regla de decisión* es cualquier aplicación $D: \mathcal{V} \rightarrow \{F, C, I\}$. Dada una votación $v \in \mathcal{V}$, se entenderá que $D(v) = F$ significa que la propuesta ha sido aceptada; $D(v) = C$ significa que la propuesta ha sido rechazada; por fin, $D(v) = I$ significa que no existe un pronunciamiento efectivo acerca de la propuesta.

¹⁵ Sobre la forma de asignar pesos o de reasignarlos a partir de unos ya establecidos, véanse Fonseca Morillo (1998, pp. 476 – 480) y Hosli (2000).

¹⁶ Dado un conjunto finito X , su *cardinal*, $\text{card}(X)$, es el número de elementos que pertenecen a él.

2.1 Mayorías elementales

Damos el nombre de *mayorías elementales* a las reglas de decisión que tienen en cuenta un único criterio decisor basado en consideraciones de número de votos (mayorías en votaciones no ponderadas) o peso de los mismos (mayorías en votaciones ponderadas).

2.1.1 Mayorías simples

a) La regla de decisión por *mayoría simple* se define como:

$$S(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \text{card}(C(v)), \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \text{card}(F(v)), \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) = \text{card}(C(v)). \end{cases}$$

Así, una propuesta resulta aprobada por mayoría simple cuando recibe más votos a favor que en contra.

b) La regla de decisión por *mayoría simple ponderada* se define como:

$$S''(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \sum_{i \in C(v)} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \sum_{i \in F(v)} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i = \sum_{i \in C(v)} w_i. \end{cases}$$

De este modo, una propuesta resulta aprobada por mayoría simple ponderada cuando la suma de los pesos de los votantes que están a favor supera a la de los que están en contra.

2.1.2 Mayorías absolutas

a) La regla de decisión por *mayoría absoluta* se define como:

$$A(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \frac{n}{2}, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \frac{n}{2}, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \leq \frac{n}{2} \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \frac{n}{2}. \end{cases}$$

Es decir, una propuesta resulta aprobada por mayoría absoluta cuando obtiene más de la mitad del número total de votos.

b) La regla de decisión por *mayoría absoluta ponderada* se define como:

$$A^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i. \end{cases}$$

Por tanto, para que una propuesta quede aprobada por mayoría absoluta ponderada se requiere que la suma de los pesos de los votantes que están a favor supere la mitad de la suma total de pesos.

2.1.3 Mayorías especiales (o cualificadas)

a) Si $\alpha \in (0, 1)$, la regla de decisión por *mayoría especial de umbral de cualificación* α se define como:

$$E_\alpha(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \alpha n \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \alpha n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \alpha n \text{ y } \text{card}(F(v)) \leq \alpha n, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

De este modo, para que una propuesta sea aprobada por mayoría especial de umbral de cualificación α se requiere que el número de votantes que estén a su favor supere el $100\alpha\%$ del número total de votantes y, simultáneamente, que el número de votantes en contra no lo supere. Por ejemplo, si $\alpha = 0.3$ ($\alpha = 30\%$), para que la propuesta quede aprobada es necesario que obtenga más del 30% de apoyos y no tenga más del 30% de los votantes en contra.

Si $\alpha \geq \frac{1}{2}$, de $\text{card}(F(v)) > \alpha n \geq \frac{n}{2}$ se sigue

$$\text{card}(C(v)) \leq n - \text{card}(F(v)) < \frac{n}{2} \leq \alpha n,$$

y análogamente si se intercambian los papeles de $\text{card}(F(v))$ y de $\text{card}(C(v))$. Así, para estos valores de α la anterior definición se simplifica sustancialmente:

$$E_\alpha(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \alpha n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \alpha n, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \leq \alpha n \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \alpha n. \end{cases}$$

Es decir, cuando $\alpha \geq \frac{1}{2}$, para que la propuesta quede aprobada es suficiente que reciba un porcentaje de apoyos superior al $100\alpha\%$ del número de votantes. Las mayorías especiales con tales umbrales de cualificación han sido denominadas por Fishburn (1972, pp. 66 y ss.) *mayorías especiales absolutas*, ya que admiten a la mayoría absoluta como caso particular.

b) Si $\beta \in (0, 1)$, la regla de decisión por *mayoría especial ponderada de umbral de cualificación β* se define como:

$$E_{\beta}^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \beta \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq \beta \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \beta \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq \beta \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

La cantidad $\beta \sum_{i \in N} w_i$ es la *cuota*¹⁷. Para que una propuesta sea aprobada por mayoría especial ponderada de umbral de cualificación β se requiere que el porcentaje de pesos a favor supere la cuota, simultáneamente, que el porcentaje en contra no la supere.

Si $\beta \geq \frac{1}{2}$, la definición se simplifica de la misma manera que en el caso anterior, pues de $\sum_{i \in F(v)} w_i > \beta \sum_{i \in N} w_i \geq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i$ se deduce $\sum_{i \in C(v)} w_i < \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i \leq \beta \sum_{i \in N} w_i$.

De nuevo, los papeles de $\sum_{i \in F(v)} w_i$ y de $\sum_{i \in C(v)} w_i$ son simétricos. Así, para $\beta \geq \frac{1}{2}$:

$$E_{\beta}^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \beta \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \beta \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq \beta \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq \beta \sum_{i \in N} w_i. \end{cases}$$

Por tanto, para umbrales de cualificación $\beta \geq \frac{1}{2}$, una propuesta será aprobada siempre que el peso a favor de la misma supere la cuota. Y para estos valores de β se puede hablar de *mayorías especiales absolutas ponderadas*. Coggins y Perali (1998) denominan *supermayoría* el caso en que $\beta = 64\%$. Como se detallará más adelante, las mayorías cualificadas requeridas por el Consejo de la UE para las propuestas de la Comisión están en torno al 70%, y se denominan *mayorías cualificadas reforzadas* aquéllas en las que β toma valores mayores.

2.1.4 Mayorías por diferencia

¹⁷ Notemos que en nuestro desarrollo teórico, para que una propuesta sea aprobada, se requiere que se supere la cuota o, equivalentemente, el umbral de cualificación (ésta es la línea seguida, por ejemplo, por Fishburn (1972, pp. 62 y ss.)). Sin embargo, en los diversos artículos de los Tratados de Amsterdam y Niza, basta con que ambos valores sean alcanzados, no necesariamente sobrepasados.

A partir de García Lapresta y Llamazares (2001), consideramos ahora las *mayorías por diferencia*, cuya versatilidad radica no en un factor multiplicativo, como el umbral de cualificación, sino aditivo: la diferencia de votos o de peso.

a) Dado $k \in \{0, \dots, n-1\}$, la regla de decisión por *mayoría por diferencia de k votos* se define como:

$$D_k(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \text{card}(C(v)) + k, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \text{card}(F(v)) + k, \\ I, & \text{si } |\text{card}(F(v)) - \text{card}(C(v))| \leq k. \end{cases}$$

Mediante esta regla, para que una propuesta sea aprobada, el número de votos a su favor ha de superar al de votos en contra al menos en k unidades.

b) Dado $l \in [0, \dots, \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i]$, la regla de votación por *mayoría ponderada por diferencia de peso l* se define como:

$$D_l^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \sum_{i \in C(v)} w_i + l, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \sum_{i \in F(v)} w_i + l, \\ I, & \text{si } \left| \sum_{i \in F(v)} w_i - \sum_{i \in C(v)} w_i \right| \leq l. \end{cases}$$

Así, para ser aprobada una propuesta sometida a esta regla de votación, la suma de los pesos de los votantes que están a favor debe superar a la de los que están en contra al menos en l unidades.

2.1.5 Unanimidades

El artículo 205 del Tratado Constitutivo de la UE antes reseñado contempla que una propuesta que requiera unanimidad no quede bloqueada por posibles abstenciones, si el resto de votos son favorables¹⁸. Este hecho motiva las siguientes definiciones.

a) Dado $m \in \{0, \dots, n-2\}$ se define la regla de decisión por *mayoría unánime de m votos (unanimidad no estricta)* como:

$$U_m(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > m \text{ y } \text{card}(C(v)) = 0, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > m \text{ y } \text{card}(F(v)) = 0, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

Se observa que un solo voto en contra impide la aprobación de la propuesta mediante esta regla, pero además se requiere que haya más de m votos a su favor.

¹⁸ Este tipo de abstención se denomina *constructiva* o *positiva*.

La regla de decisión por *unanimidad estricta* correspondería a tomar $m = n - 1$:

$$U(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) = n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) = n, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \neq 0 \text{ y } \text{card}(C(v)) \neq 0. \end{cases}$$

En este caso, todos los votantes han de estar a favor de la propuesta para que ésta sea aprobada.

b) Dado $p \in [0, \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i)$, se define la regla de *mayoría unánime ponderada de peso p (unanimidad ponderada no estricta)* como:

$$U_p^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > p \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i = 0, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > p \text{ y } \sum_{i \in F(v)} w_i = 0, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

Mediante esta regla, para que una propuesta sea aprobada se requiere que ningún votante esté en contra y, además, que el peso de los que estén a favor supere las p unidades.

Es innecesario considerar una regla de decisión por *unanimidad ponderada estricta*, ya que, al llevar cada voto aparejado todo su peso, ésta coincidiría con la unanimidad estricta.

2.2 Mayorías dobles

Si D y D' son dos mayorías elementales, se define la *mayoría doble* $D \cap D'$ como:

$$(D \cap D')(v) = \begin{cases} F, & \text{si } D(v) = F \text{ y } D'(v) = F, \\ C, & \text{si } D(v) = C \text{ y } D'(v) = C, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

Es decir, una propuesta resulta aprobada por la mayoría doble $D \cap D'$ cuando lo es simultáneamente por cada una de ellas.

Si consideramos las parejas de mayorías que aparecen en cada uno de los apartados anteriores se obtienen *mayorías dobles puras*, a saber:

- 1) $S \cap S^w$ es la *doble mayoría simple*.
- 2) $A \cap A^w$ es la *doble mayoría absoluta*.
- 3) $E_\alpha \cap E_\beta^w$ es la *doble mayoría especial de umbrales de cualificación* α, β .

- 4) $D_k \cap D_l^w$ es la doble mayoría por diferencia de k votos y peso l .
- 5) $U_m \cap U_p^w$ es la doble unanimidad de m votos y peso p .

Según hemos indicado, el segundo caso fue el sugerido por la Comisión a la CIG en vistas a la ampliación. También se aplica para realizar enmiendas en la Constitución australiana, requiriéndose para ello mayoría absoluta tanto de votos como de Estados. Así mismo, el tercer caso es el de las votaciones en el seno del Consejo de la UE para aprobar propuestas que no provengan de la Comisión. Centrándonos en los actuales 15 Estados miembros, los umbrales de cualificación a aplicar, según el artículo 205 del Tratado de Amsterdam, son $\alpha = \frac{9}{15}$ y $\beta = \frac{61}{87}$, mientras que, según hemos visto, el Tratado de Niza establece que este segundo umbral pase a ser $\beta' = \frac{168}{235}$ a partir de 2005 si aún no se han producido incorporaciones. Los numeradores de los anteriores umbrales se reducen en una unidad respecto de los valores que aparecen en los respectivos Tratados, puesto que el número de países que aprueben la propuesta ha de ser mayor o igual que 10 (por tanto, mayor que 9 en nuestra formulación), con un peso de al menos 62 unidades (es decir, más de 61) antes de 2005, y de al menos 169 (más de 168) a partir de dicha fecha. Para propuestas que provienen de la Comisión sólo es necesario este último requisito. A este respecto téngase en cuenta la nota 17.

Tiene también sentido conjugar las mayorías no ponderadas de alguno de los apartados anteriores con las ponderadas de otro. Tendríamos así *mayorías dobles mixtas*¹⁹. Por otro lado, se pueden definir las *mayorías triples* de modo análogo a las dobles: por ejemplo, si se introduce una regla de decisión P_γ que formalice una cláusula poblacional de umbral γ , con la notación introducida $E_\alpha \cap E_\beta^w \cap P_\gamma$ sería la regla para aprobar propuestas que no provengan de la Comisión según el Tratado de Niza, con los valores allí detallados. Se tienen, por tanto, mediante distintos filtros decisionales, una amplia gama de reglas de decisión.

Señalemos, para concluir esta sección, que en ocasiones una mayoría doble, o incluso triple, puede ser equivalente²⁰ a una elemental ponderada, efectuando si es preciso ciertas alteraciones en los pesos originales²¹.

3. Relaciones entre mayorías

Aunque en el desarrollo teórico previo F y C han jugado papeles simétricos, en la práctica no suele ocurrir así. Por lo general, cuando una propuesta es sometida

¹⁹ Tal como ha sido mencionado, en el Consejo de la UE, las propuestas de la Comisión se rigen por reglas de decisión de tipo $A \cap E_\beta^w$.

²⁰ Dos reglas de decisión son equivalentes si ambas proporcionan exactamente las mismas coaliciones decisivas.

²¹ Un caso trivial de esta reducción de filtros de decisión es el indicado en la nota 12: en la UE integrada por 15 y 27 países, la mayoría de miembros es redundante con el peso mínimo requerido para un acuerdo a propuesta de la Comisión, por lo que $A \cap E_\beta^w = E_\beta^w$.

a votación mediante una regla de decisión, o bien ésta prospera (F) o, en caso contrario, resulta desestimada (bien porque sea rechazada (C), bien por no haber un pronunciamiento efectivo (I) acerca de la misma), prevaleciendo entonces la situación anterior o *statu quo*. Es interesante, pues, establecer si una propuesta que prospera mediante una regla de decisión también lo haría automáticamente mediante otra. En este sentido, en la presente sección se ponen de manifiesto las relaciones existentes entre las reglas de decisión presentadas en la sección anterior.

Dadas dos reglas de decisión, D y D' , denotaremos por $D \rightarrow D'$ el hecho de que toda propuesta que prospera por D también lo hace por D' . Más formalmente:

$$D \rightarrow D' \Leftrightarrow (D(v) = F \Rightarrow D'(v) = F).$$

Si $D \rightarrow D'$, diremos también en este contexto que D' es *más débil* que D o, alternativamente, que D es *más fuerte* que D' . Se trata de una relación binaria reflexiva y transitiva (preorden), por serlo la implicación. Es inmediato comprobar:

- a) $A \rightarrow S$, es decir la mayoría absoluta es más fuerte que la mayoría simple.
- b) Si $0 < \alpha \leq \alpha' < 1$, se tiene $E_{\alpha'} \rightarrow E_{\alpha}$. En particular, estas mayorías especiales recorren desde la mayoría absoluta, $E_{\frac{1}{2}} = A$, hasta la unanimidad estricta

$E_{\frac{n-1}{n}} = U$, pasando por distintos grados de mayorías cualificadas (mayorías especiales absolutas).

- c) Si k, k' son números naturales tales que $0 \leq k \leq k' \leq n-1$, se tiene $D_{k'} \rightarrow D_k$. Las mayorías por diferencia de votos tienen como casos particulares a la mayoría simple, $D_0 = S$, y a la unanimidad estricta, $D_{n-1} = U$.
- d) Si m, m' son números naturales tales que $0 \leq m \leq m' \leq n-2$, entonces $U \rightarrow U_{m'} \rightarrow U_m \rightarrow D_m$. Es decir, la unanimidad estricta es más fuerte que las unanimidades no estrictas, que se debilitan conforme se rebaja el apoyo exigido. A su vez, éstas son más fuertes que ciertas reglas de decisión por diferencia de votos.

Las anteriores relaciones se visualizan en el siguiente esquema, en donde $\frac{1}{2} \leq \alpha \leq \alpha' < 1$ y k, k' son números naturales tales que $0 \leq k \leq k' \leq n-2$:

$$\begin{array}{ccccccc} D_{n-1} = U = E_{\frac{n-1}{n}} & \rightarrow & E_{\alpha'} & \rightarrow & E_{\alpha} & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}} = A \\ & & \downarrow & & & & \downarrow \\ & & U_{k'} & \rightarrow & D_{k'} & \rightarrow & D_k & \rightarrow & D_0 = S \end{array}$$

Con razonamientos análogos a los anteriores, para las mayorías ponderadas se obtiene el siguiente diagrama, en donde $w = (w_1, \dots, w_n)$ es el vector de pesos asignados, $\frac{1}{2} \leq \beta \leq \beta' < 1$ y $0 \leq l \leq l' < \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i$:

$$\begin{array}{ccccccc}
 U & \rightarrow & E_{\beta'}^w & \rightarrow & E_{\beta}^w & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}}^w = A^w \\
 \downarrow & & & & & & \downarrow \\
 U_{\Gamma'}^w & \rightarrow & D_{\Gamma'}^w & \rightarrow & D_{\Gamma}^w & \rightarrow & D_0^w = S^w
 \end{array}$$

En este caso, se tiene $U = D_{\lambda}^w = E_{\mu}^w$, con $\lambda = \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i$ y $\mu =$

$$\frac{\sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i}{\sum_{i \in N} w_i}$$

Por fin, un esquema análogo, con iguales valores, es también válido para mayorías dobles puras cuyas componentes ocupan lugares homólogos en los dos diagramas anteriores:

$$\begin{array}{ccccccc}
 U & \rightarrow & E_{\alpha'} \cap E_{\beta'}^w & \rightarrow & E_{\alpha} \cap E_{\beta}^w & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}} \cap E_{\frac{1}{2}}^w = A \cap A^w \\
 \downarrow & & & & & & \downarrow \\
 U_{k'} \cap U_{\Gamma'}^w & \rightarrow & D_{k'} \cap D_{\Gamma'}^w & \rightarrow & D_k \cap D_{\Gamma}^w & \rightarrow & D_0 \cap D_0^w = S \cap S^w
 \end{array}$$

Se observa que, tanto para mayorías elementales (ponderadas o no) como dobles, existen dos vías que van desde la unanimidad hasta las mayorías simples, que ocupan el lugar más débil en la escala: la de las mayorías cualificadas y la de las mayorías por diferencia.

4. Ejemplos

Habitualmente, los miembros del Consejo de la UE tratan, en lo posible, de llegar a acuerdos unánimes²². Supongamos, no obstante, dos propuestas, A y B, a votación en el seno del Consejo de la UE, para las que no hay consenso, con los resultados que se consignan en la Tabla 4 (suponemos el caso de la UE ampliada y se indica el peso relativo de cada país y su porcentaje poblacional²³).

Cuadro 4. Ejemplos de votaciones sin consenso

Estados	Peso	%Po.	A	B	Estados	Peso	%Po.	A	B
<i>Alemania</i>	29	17.0	C	F	<i>Bulgaria</i>	10	1.71	F	F
<i>Reino Unido</i>	29	12.3	C	F	<i>Austria</i>	10	1.67	F	F
<i>Francia</i>	29	12.2	C	F	<i>Eslovaquia</i>	7	1.12	F	F

²² Conforme al Tratado de Amsterdam, la unanimidad es de hecho preceptiva para llegar a acuerdos en numerosos asuntos. Un aspecto importante de la Cumbre de Niza es que se debatió el que 50 de las áreas para las que la unanimidad es actualmente requisito inexcusable pasasen a decidirse por mayorías cualificadas, consiguiéndose finalmente tal cambio para 29 de ellas.

²³ Fuente: *Presidency Note: CIG 2000 – Weightings of Votes in the Council*; EU document CONFER 4745/00, que a su vez se basa en los datos de Eurostat de 1999. Éstos valores han sido los manejados durante la Cumbre de Niza y así han aparecido en las notas de prensa.

<i>Italia</i>	29	11.9	F	C	<i>Dinamarca</i>	7	1.10	F	F
<i>España</i>	27	8.18	F	C	<i>Finlandia</i>	7	1.07	F	F
<i>Polonia</i>	27	8.03	F	C	<i>Irlanda</i>	7	0.77	F	F
<i>Rumania</i>	14	4.67	F	F	<i>Lituania</i>	7	0.76	F	F
<i>Países Bajos</i>	13	3.27	F	F	<i>Letonia</i>	4	0.50	F	F
<i>Grecia</i>	12	2.18	F	C	<i>Eslovenia</i>	4	0.41	F	F
<i>República</i>	12	2.13	F	F	<i>Estonia</i>	4	0.30	F	F
<i>Bélgica</i>	12	2.12	F	F	<i>Chipre</i>	4	0.15	F	F
<i>Hungría</i>	12	2.09	F	F	<i>Luxemburgo</i>	4	0.08	F	F
<i>Portugal</i>	12	2.07	F	C	<i>Malta</i>	3	0.07	F	F
<i>Suecia</i>	10	1.83	F	F	Total	345	100	24F,3C	22F, 5C

La propuesta A recibe el apoyo de una gran mayoría de Estados miembros de la UE, mientras que es rechazada por el resto, un bloque formado por tres de los denominados “países grandes”. A la vista de los resultados consignados, se tiene: $\text{card}(F(v)) = 24$, $\text{card}(C(v)) = 3$ y $\text{card}(I(v)) = 0$. En consecuencia, la aprobación de esta propuesta satisface el primer filtro decisional, tanto si procede de la Comisión (para lo que se requiere el apoyo de más de la mitad de países), como en caso contrario (para lo que se necesita una mayoría de $\frac{2}{3}$). Un segundo requisito tiene que ver con el peso relativo de los países a favor y en contra. Los resultados obtenidos son $\sum_{i \in F(v)} w_i = 258$, $\sum_{i \in C(v)} w_i = 87$ y $\sum_{i \in I(v)} w_i = 0$. Se observa, a la vista de estos valores, que también se supera esta segunda llave (un peso a favor de al menos 258 de un total de 345) para que la propuesta prospere. Por fin, si alguno de los países contrarios a la propuesta exigiese la verificación de la cláusula demográfica (tercer filtro), se obtendría el siguiente porcentaje en contra de la misma: $17.05\% + 12.31\% + 12.25\% = 41.61\%$, con lo que el resto de Estados miembros a favor no alcanzarían la cuota demográfica exigida en el Tratado de Niza (62%) y, en consecuencia, la propuesta A sería desestimada.

Es interesante observar, a la luz del ejemplo anterior, el papel relevante que la cláusula demográfica confiere a Alemania. Efectivamente, aunque por su peso se equipare al Reino Unido, Francia e Italia, su población lo sitúa como único aliado indispensable en cualquier coalición de bloqueo que esté integrada únicamente por tres países.

En cuanto a la propuesta B, es rechazada por Italia, España, Grecia, Portugal y la incorporación de más peso, Polonia, mientras que es aceptada por el resto de Estados miembros. La situación en lo relativo a los dos primeros filtros de decisión es análoga a la de la propuesta A: ahora $\text{card}(F(v)) = 22$, $\text{card}(C(v)) = 5$ y $\text{card}(I(v)) = 0$; también los valores ponderados son en este caso exactamente iguales a los de antes: $\sum_{i \in F(v)} w_i = 258$, $\sum_{i \in C(v)} w_i = 87$ y $\sum_{i \in I(v)} w_i = 0$. Por tanto, la propuesta B prosperaría, a menos que se incumpliese la cláusula demográfica. Sin embargo, en este caso, pese a estar integrada por 5 países de considerable peso específico, la

coalición minoritaria no alcanza la cuota de bloqueo (38%) necesaria para desestimar la propuesta: $11.97\% + 8.18\% + 8.03\% + 2.18\% + 2.07\% = 32.43\%$, por lo que la cuota demográfica a favor sobrepasa ampliamente el 62% mínimo requerido. En consecuencia, la propuesta B sería aceptada.

Observemos, a modo de hipótesis, lo que ocurriría en los citados ejemplos si hubiese tan solo una abstención de un país de los denominados pequeños (Malta, por ejemplo), con los mismos perfiles a favor y en contra que los consignados para el resto de Estados miembros en la Tabla 4. En tal caso, la abstención apenas afectaría a los valores poblacionales anteriores en unas centésimas. Ahora bien, la cláusula demográfica habría dejado de ser llave, pues el umbral de cualificación requerido por el segundo filtro, que para las propuestas A y B de los ejemplos anteriores se alcanzaba por la mínima (un peso a favor de 258), ahora se vería reducido (en 3 unidades en el caso de Malta). En consecuencia, ambas propuestas serían rechazadas.

Comentemos para concluir esta sección que en cualesquiera de los casos anteriores, mediante la regla de doble mayoría absoluta propuesta por Romano Prodi (considerando los pesos estipulados en Niza), ambas propuestas habrían recibido un respaldo más que suficiente para ser aceptadas: más de la mitad de Estados miembros y más de la mitad del peso total a favor.

5. Consideraciones finales

A la vista de las relaciones entre las reglas de decisión reseñadas, y como queda de manifiesto en los ejemplos mostrados, la doble mayoría absoluta es una regla de decisión bastante más débil que la doble mayoría cualificada actualmente en vigor y lo es aún más que la doble mayoría cualificada asistida por la cláusula demográfica que ha sido adoptada por el Tratado de Niza. Efectivamente, los umbrales de cualificación requeridos por los Tratados de Amsterdam y de Niza, habrían caído desde un entorno del 70% hasta valores del 50% si se hubiese tenido en cuenta la propuesta sugerida por la Comisión a la CIG. Así, aunque indudablemente se habría ganado en operatividad (menos bloqueos y puntos muertos), el salto hubiera resultado considerablemente grande. Ya se ha señalado el ideal de unanimidad pretendido en el marco de la UE, aunque paulatinamente se ha tendido a considerar que la votación por mayoría cualificada debería ser la regla y la unanimidad la excepción. Ahora bien, en lo que al Consejo se refiere, esta expectativa aún se hubiera rebajado sustancialmente, según hemos visto, si la doble mayoría absoluta hubiese reemplazado a la cualificada del Tratado de Amsterdam.

Nuestro análisis, aunque permite visualizar una jerarquía de procedimientos, tiene un carácter descriptivo, ya que los calificativos *débil* y *fuerte* empleados son meramente posicionales, sin estar cuantificados. Otro posible enfoque, ya cuantitativo, podría realizarse a través de índices de poder, principalmente los de Shapley-Shubik y Banzhaf. Mediante tales índices ya se ha estudiado la evolución del *statu quo* en pasadas ampliaciones²⁴. Así se ha constatado que, según las reponderaciones

²⁴ A este respecto véase, por ejemplo, Felsenthal y Machover (1998, pp. 156-170).

que se introduzcan, pudieran aparecer “dummies” (expresión que ha sido traducida al castellano por “hombres de paja”), es decir, en nuestro contexto, Estados con índices de poder nulo²⁵. Así mismo, la ampliación pudiera dar lugar a lo que Brams (1976, pp. 183 y ss.) ha denominado “paradoja de los nuevos miembros”, un efecto no deseable sobre los índices de poder existentes que ocurre cuando, al incorporarse nuevos miembros en un comité que toma sus acuerdos mediante una regla ponderada, alguno de los miembros originales incrementa su índice de poder, en lugar de que éste descienda.

La vía de estudio recién mencionada, a través de simulaciones y análisis comparativos, es la que se ha seguido en tres trabajos de los que hemos tenido noticia por sus autores. Los dos primeros han centrado su estudio en la doble mayoría absoluta, cuando ésta aún estaba sometida a debate para su posible adopción. Así, Hosli (2000) estima que, mediante esta regla de decisión, los países medianos y pequeños hubieran perdido influencia, no tanto por no poder integrar coaliciones ganadoras, sino por pérdida de capacidad de formar minorías de bloqueo. Esta autora se ha preocupado así mismo de la asignación de reponderaciones para lograr un “balance” o equilibrio deseable entre los países pequeños y grandes. Por su parte, Turnovec (2000) ha estudiado la situación actual de la UE y sucesivas ampliaciones en dos oleadas de 22 y 27 Estados. Sus conclusiones son que, en los tres casos, el cambio de la doble mayoría cualificada a la doble mayoría absoluta²⁶ beneficiaría a Alemania (y en la Unión de 27 países a otros tres Estados de los considerados grandes) y al grupo de países muy pequeños, mientras que los países medianos saldrían perdiendo o, como mal menor, no mejorarían.

Por otra parte, Felsenthal y Machover (2001) analizan la regla de decisión de doble mayoría cualificada asistida por la cláusula demográfica. Habida cuenta de que, debido a ajustes técnicos, algunos valores consensuados durante la Cumbre de Niza fueron posteriormente alterados en la versión consolidada del Tratado²⁷, los citados autores se vieron obligados a modificar su trabajo original. En la versión revisada que nosotros citamos se estudia la idoneidad de la regla de las tres llaves propiciada por el Tratado de Niza, tanto para la UE con los actuales 15 Estados miembros (con los nuevos pesos asignados que aparecen en la Tabla 2), como para la futura UE con 27 miembros (cuyos valores de ponderación se consignan conjuntamente en las Tablas 2 y 3); en ambos casos los porcentajes de población considerados son los que figuran en la Tabla 4. La notación introducida para dicha regla en ambos escenarios es \mathcal{N}_{15} y \mathcal{N}_{27} , respectivamente. Únicamente se considera el caso de que las propuestas provengan de la Comisión.

²⁵ Este fue el caso de Luxemburgo desde 1958 hasta 1972, hecho que ya hemos comentado en la introducción.

²⁶ Turnovec (2000) denomina “double simple majority” a nuestra doble mayoría absoluta (véase nota 8).

²⁷ Así, por ejemplo, el texto definitivo del Tratado de Niza, publicado el 30 de enero de 2001, establece un umbral de cualificación de 169 para los actuales 15 Estados miembros a partir de 2005, aplicable si para dicha fecha no se ha producido aún ninguna incorporación (véase Art. 3 del protocolo A); sin embargo, tras la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) el valor que se había acordado era de 170. Véase también nota 14).

Felsenthal y Machover (2001) señalan en repetidas ocasiones la anfibología en que incurre la redacción del Tratado de Niza (véase nota 11 a este respecto), aunque no dejan de reconocer que \mathcal{N}_{15} tiene características (de equidad, sensibilidad, etc.) que suponen una mejora considerable respecto de la doble mayoría cualificada propiciada por el Tratado de Amsterdam. Señalan, no obstante, la carencia de economía en la formulación de \mathcal{N}_{15} , pues sus tres filtros decisionales pueden reducirse a dos, peso y población (véase nuestra nota 12), aunque, bien es cierto, \mathcal{N}_{15} no admite una re-escritura como regla elemental de mayoría cualificada equivalente (en el sentido de nuestra nota 20), atendiendo únicamente a un criterio de ponderación. Por el contrario, en lo relativo a \mathcal{N}_{27} , los mencionados autores señalan en primera instancia que el requisito de mayoría de Estados es también aquí redundante (véase nota 13) y, aún más, prueban que \mathcal{N}_{27} puede presentarse como una regla elemental de mayoría cualificada ponderada equivalente. Ahora bien, a diferencia de \mathcal{N}_{15} , la regla establecida para la Unión ampliada presenta algunos rasgos no deseables cuyos efectos se pondrían de manifiesto tras realizarse todas las adhesiones. Y para entonces, señalan estos autores, sería necesaria una difícil unanimidad de los 27 miembros si tal regla de decisión quisiera ser cambiada²⁸.

Referencias Bibliográficas

- Brams, S.J. (1976): *Paradoxes in Politics*. The Free Press, Nueva York.
- Coggins, J.S. y Perali, C.F. (1998): "64% majority rule in Ducal Venice: Voting for the Doge". *Public Choice*, 97, pp. 709 – 713.
- Dictamen de la Comisión sobre la reforma de las instituciones de la UE: *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, IP/00/79, Bruselas, 26/1/2000. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/news.htm>.
- Felsenthal, D.S. y Machover M. (1998): *The Measurement of Voting Power. Theory and Practice, Problems and Paradoxes*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Felsenthal, D.S. y Machover, M. (2001): "The Treaty of Nice and qualified majority voting". *Social Choice and Welfare*, 18, pp. 431-464.
- Fishburn, P.C. (1972): *The Theory of Social Choice*. Princeton University Press, Princeton.
- Fonseca Morillo, F. (1998): "Consejo"; en M. Oreja Aguirre y F. Fonseca Morillo (eds.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*. Vol 1. McGraw-Hill – Fundación BBV. Madrid, pp. 452 – 482.
- García Lapresta, J.L. y Llamazares, B. (2001): "Majority decisions based on difference of votes". *Journal of Mathematical Economics*, 35, pp. 463 – 481.
- Hosli, M.O. (2000): *Smaller States and the new voting weights in the Council*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

28. Felsenthal y Machover (2001) consideran también una regla que denominan \mathcal{N}_{27}^1 , que recoge la variante introducida en la Declaración n° 21 apuntada en la nota 14 y que, conforme a su análisis, presenta mejores rasgos que \mathcal{N}_{27} .

- Molina del Pozo, C. (1998): “La mejora de los procedimientos de toma de decisiones”; en M. Oreja Aguirre y F. Fonseca Morillo (eds.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y Comentarios*. Vol 1. McGraw-Hill – Fundación BBV. Madrid, pp. 577 – 591.
- Presidency Note: CIG 2000 – *Weightings of Votes in the Council*; EU document CONFER 4745/00.
- Straffin Jr., P.D. (1994): “Power and stability in politics”; en R.J. Aumann y S. Hart (eds.): *Handbook of Game Theory*. Vol. 2. Elsevier Science B.V, Amsterdam.
- Tratado de Amsterdam y Versiones Consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea* (1998). Editorial Civitas. Madrid. Edición de Ricardo Alonso García.
- Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Tratados Conexos*. Disponible en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/index.html>.
- Turnovec, F. (2000): *Evaluation of Commission’s proposal of double simple majority voting rule in the Council of Ministers of the European Union*. Mimeo.