

Valentín Bou Franch*

Procedimientos de decisión del Consejo de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Con carácter introductorio, os comento que el Consejo es una institución “intergubernamental”, ya que está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial. Por ello, se afirma que el Consejo es la institución que representa los intereses de los Gobiernos de los Estados miembros.

A esta institución, en los Tratados constitutivos originarios se le denominó “Consejo de Ministros”. A partir del Tratado de Maastricht, pasó a denominarse “Consejo de la Unión Europea” y en el Tratado de Lisboa se le denomina simplemente como “Consejo”.

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el Consejo actúa dentro del marco de competencias que le atribuyen los Tratados constitutivos. Por eso, el Consejo está sometido al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



Esta obra está protegida con una [Licencia Creative Commons](#)
Reconocimiento – No Comercial – Sin obra derivada



Cofinanciado por
la Unión Europea

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Valencia (España). Cofinanciado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

El Consejo presenta algunas peculiaridades en su composición. En primer lugar, debemos considerar que es una institución “colegiada”. Además, es posible tanto que lo compongan cualquier Ministro de los Estados miembros, como la representación. En este sentido, cabe apreciar que se pretende fomentar la máxima presencia de sus miembros y, para ello, se afirma que, en caso de votación, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno sólo de los demás miembros. En segundo lugar, debemos tener bien presente que el Consejo es una institución “única”, con algunos matices importantes. Así, existe un único Consejo, aunque puedan existir diferentes “formaciones” del Consejo.

2. PROCEDIMIENTO GENERAL DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

En cuanto al procedimiento general de adopción de decisiones por el Consejo, lo primero que debemos tener claro es que la regla general consiste en que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados constitutivos dispongan otra cosa.

La mayoría cualificada se define como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Es decir, es una doble mayoría de Estados y de población que, en la práctica, significa que están

representados, al menos, quince de los veintisiete Estados miembros.

Sin embargo, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se aplicará la norma denominada de la “mayoría cualificada reforzada”. En estos casos, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

En segundo lugar, el Tratado de Lisboa ha ampliado de nuevo el ámbito de aplicación de la toma de decisiones por mayoría cualificada. En este sentido, la votación por mayoría cualificada se introduce o se amplía en el caso de sesenta y ocho bases jurídicas, la mayoría de las veces acompañadas del procedimiento legislativo ordinario (incluidas muchas áreas del antiguo tercer pilar). Asimismo, la votación por mayoría cualificada se aplica en la designación del presidente y de los miembros de la Comisión, así como de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo, y del Comité Europeo de las Regiones.

3. PRIMERA EXCEPCIÓN PREVISTA EN LOS TRATADOS

La primera excepción a la toma de decisiones por mayoría cualificada del Consejo prevista en los

Tratados constitutivos es la regla de la mayoría simple.

Conforme al artículo 238 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, “cuando deba adoptar un acuerdo por mayoría simple, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen”. Dado que cada miembro del Consejo dispone de un voto, la mayoría simple se alcanzará cuando al menos catorce miembros del Consejo voten a favor.

La norma de la mayoría simple sólo se aplica cuando esté expresamente prevista en los Tratados constitutivos de la Unión. Por lo tanto, se trata de un proceso decisorio por defecto: sólo se utiliza cuando no se aplique la regla general. No obstante, en realidad solo se aplica a unos pocos asuntos, como son: el Reglamento interno del Consejo, la organización de la Secretaría General del Consejo y los estatutos de los comités previstos en los Tratados constitutivos.

4. SEGUNDA EXCEPCIÓN PREVISTA EN LOS TRATADOS

La segunda excepción a la toma de decisiones por mayoría cualificada del Consejo prevista en los Tratados constitutivos es la regla de la unanimidad.

La regla de la unanimidad se aplica en un número limitado de materias, como son: 1) la Política exterior y de seguridad común, incluida la Política común de seguridad y defensa; 2) la

Cooperación judicial y policial; 3) la Política fiscal; 4) la Política social; y 5) la reforma de los Tratados constitutivos.

Debe, en todo caso, quedar claro que las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran la unanimidad de sus miembros.

No obstante, debe señalarse que los Tratados constitutivos prevén la existencia de una “pasarela”. Esta “pasarela” consiste en que, cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del Tratado de la Unión Europea dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso.

Debemos tener en cuenta la existencia de dos condiciones para que se pueda aplicar esta “pasarela”. La primera consiste en que esta “pasarela” no se aplicará nunca a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. La segunda consiste en que para la adopción de las decisiones contempladas en esta “pasarela”, el Consejo Europeo se deberá pronunciar por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, quien se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

La aplicación de la regla de la unanimidad ha causado tensiones en la práctica. Por un lado, cabe observar que, en general, el Consejo tiende a buscar la unanimidad, incluso en asuntos en los que no es necesaria conforme a los Tratados. Así, el 30 de enero de 1966 se adoptó el “Compromiso de Luxemburgo”, que afirmaba que, cuando, en el caso de decisiones que puedan adoptarse por mayoría a propuesta de la Comisión, estén en juego los intereses fundamentales de uno o varios socios, los miembros del Consejo tratarán, en un plazo razonable, de encontrar soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad”.

Más recientemente, el 29 de marzo de 1994 se adoptó el “Compromiso de Ioannina”, que tenía por objetivo proteger a los Estados miembros que estaban cerca de constituir una minoría de bloqueo, al disponer que, si dichos Estados expresaban su intención de oponerse a la toma de una decisión por parte del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo que estuviera a su alcance, dentro de un plazo de tiempo razonable, por lograr una solución satisfactoria para la gran mayoría de Estados miembros.

Pero, por otro lado, la Comisión Europea, para evitar los vetos que en la práctica implica la regla de la unanimidad, prefiere en general el uso de la “pasarela” para que el Consejo decida por mayoría

cualificada. Así, cabe recordar que, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2018, el presidente Juncker anunció una evaluación integral de la cláusula pasarela. Como consecuencia de ello, la Comisión ha presentado hasta la fecha cuatro Comunicaciones en materia de: Política exterior y de seguridad común, Política fiscal, Política energética y climática, y Política social, proponiendo el uso de la regla de la mayoría cualificada en estos ámbitos.

También más recientemente, en su discurso en el acto de clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, celebrado el 9 de mayo de 2022, la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, reafirmó la voluntad de la Comisión de aplicar las propuestas de los ciudadanos adoptadas para superar el bloqueo de la votación por unanimidad. Según la Comisión, “ahora depende de nosotros elegir la forma más directa de lograrlo, bien utilizando todos los límites de lo que podemos hacer en el marco de los Tratados, bien, sí, modificando los Tratados en caso necesario”.

