

# EL CONSEJO DE MINISTROS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Rafael Naranjo de la Cruz\*

## SUMARIO

- 1.- Introducción
- 2.- Aspectos generales de la regulación constitucional del Consejo de Ministros
- 3.- Composición del Consejo
- 4.- Las formaciones del Consejo
- 5.- La Presidencia del Consejo de Ministros
- 6.- Los tipos de votación
- 7.- Funciones
- 8.- El Consejo en el marco institucional
- 9.- El control del Consejo de Ministros por los parlamentos nacionales
- 10.- Otras formas de control del Consejo. Publicidad y transparencia de su actuación

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este estudio es analizar el régimen jurídico del Consejo de Ministros tal y como éste queda definido en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, «Constitución Europea», o «Constitución»). Renunciamos, por tanto, aquí a incluir referen-

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga.

cia alguna a la normativa actualmente en vigor sobre la materia, especialmente aquella de Derecho derivado, salvo en los casos que consideremos estrictamente necesarios. Queremos así destacar las potencialidades interpretativas del nuevo Tratado, que no deben quedar prejuzgadas sobre la base de las normas actualmente en vigor y, por tanto, preconstitucionales.

Una primera lectura de la Constitución Europea arroja como resultado la omnipresencia del Consejo a lo largo de todo su articulado y su consiguiente protagonismo dentro del sistema institucional de la Unión. Precisamente de este protagonismo deriva una de las mayores dificultades a las que se enfrenta la realización de un estudio del Consejo: el Tratado Constitucional, a lo largo de su extensísimo articulado, prevé tal número de órganos, organismos e instituciones, tal variedad de procedimientos de decisión, mayorías, políticas y excepciones que cualquier intento de sistematización se ve abocado, si no al fracaso, sí a un excesivo detalle.

La institución objeto de nuestro estudio, como quedará de manifiesto en este trabajo, es clave dentro del entramado institucional de la Unión Europea. En este sistema, generalmente el Consejo Europeo da el impulso u orientación política inicial; la Comisión perfila la iniciativa desde la perspectiva de los intereses de la Unión Europea, y finalmente, ésta se concreta por el Consejo y/o el Parlamento Europeo, que representan respectivamente los intereses de los Estados y de los ciudadanos de la Unión. Si en el Consejo Europeo y, lo que en esta sede más nos interesa, en el Consejo de Ministros, se representan los intereses de los Estados principalmente a través de miembros de sus Gobiernos, la conclusión debe ser que el elemento intergubernamental e internacional sigue concentrando el mayor peso dentro de la Unión, también bajo la Constitución<sup>1</sup>.

## 2. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS

De acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo sobre las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea, el Consejo tiene su sede en Bruselas, si bien durante los meses

---

<sup>1</sup> Se confirman, pues, las previsiones avanzadas en E. VÍRGALA FORURIA, «El Poder Ejecutivo en la UE: Consejo y Comisión», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 119, 2003, pp. 334-335. Según Mangas Martín, «ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración» (A. MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 99).

de abril, junio y octubre, celebrará sus reuniones en Luxemburgo (art. único.2 del citado Protocolo). No establece la Constitución más pautas sobre sus reuniones que el que tienen lugar por convocatoria de su Presidente, por iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión (art. III-342 CEu).

Sin perjuicio de lo que se establezca en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y los órganos de la Unión, a las que haremos referencia más adelante, el Consejo existente a la fecha de entrada en vigor de la Constitución Europea, en su misma composición, pasará a ejercer sus atribuciones en el sentido del nuevo Tratado, en tanto no se hayan adoptado las nuevas disposiciones en aplicación de éste (art. IV-438.2 CEu).

Según el texto de la Constitución, el Consejo actúa asistido por un Comité de las Regiones y por un Comité Económico y Social, que ejercerán funciones consultivas (art. I-32.1 CEu), órganos que actúan con plena independencia, en interés general de la Unión (art. I-32.4 CEu). Sin embargo, la realidad es bastante más compleja y en torno al Consejo se desarrolla una actividad consultiva de mucho mayor alcance que la citada<sup>2</sup>.

La preparación de los trabajos del Consejo se hace recaer en un Comité compuesto por los Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros, que además deberá realizar las restantes tareas que éste le confíe. Este Comité no puede, sin embargo, sustituir al Consejo en la adopción de decisiones materiales o de fondo, si bien podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos por el Reglamento Interno del Consejo (art. III-344.1 CEu)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La Constitución Europea prevé en numerosas ocasiones la consulta del Consejo al Comité Económico y Social (entre otros, arts. III-171; III-173; III-206.2; III-210.3, pfo. 1; III-234.2, pfo. 3; III-240.3; III-251.3; III-253 CEu); al Comité de las Regiones (por ejemplo, arts. III-206.2; III-210.3, pfo. 1; III-234.2, pfo. 3 CEu); al Comité Político y Social del art. III-307.1 CEu; al Banco Central Europeo (este es el caso, entre otros, de los arts III-185.6; III-186.2, pfo. 2; III-192.3; III-196.1; III-196.2; III-326.1; III-326.2; III-326.3 CEu); al Comité Económico y Financiero (por ejemplo, arts. III-192.3 y III-202.3 CEu); al Tribunal de Cuentas (art. 412.2 CEu); al Comité de Empleo (art. III-206.2 CEu) o al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (art. 312.2 y 3, pfo. 2 CEu).

<sup>3</sup> En el art. 2 del proyecto de decisión europea del Consejo Europeo incluido en la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, se establece que «La Presidencia del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros será ejercida por un representante del Estado miembro que presida el Consejo de Asuntos Generales.»

Asiste al Consejo una Secretaría General, que estará bajo la responsabilidad de un Secretario General nombrado por el propio Consejo. El Consejo decide por mayoría simple la organización de la Secretaría General (art. III-344.2 CEu).

El Consejo aprueba autónomamente por mayoría simple su propio Reglamento Interno (art. III-344.3 CEu), en el que serán reguladas, respetando las disposiciones constitucionales, todas las cuestiones de funcionamiento interno y de procedimiento que no hayan sido directamente resueltas por la Constitución. Este Reglamento es único para todas las formaciones y, a falta de disposición expresa en otro sentido, parece que debe ser aprobado por el Consejo de Asuntos Generales<sup>4</sup>.

A los integrantes del Consejo afecta el deber de secreto que, con carácter general y elevado tinte mercantilista, impone a los miembros de las instituciones de la Unión el art. III-430 CEu<sup>5</sup>.

### 3. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO

Según el art. I-23.2 CEu, «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho al voto». De este modo, el Consejo de Ministros es una institución donde están representados los Estados miembros de la Unión, al igual que ocurre en el Consejo Europeo. Siguiendo la lógica propia del sistema de relaciones internacionales, por cada Estado miembro asiste un único representante, con independencia de su población.

El representante estatal debe disfrutar de «rango ministerial». Esta condición, que se remonta al Tratado de Maastricht, permite que asistan a las reuniones del Consejo no sólo los ministros de los Gobiernos centrales, sino también quienes, en un Estado federal o regional, ostenten cargos equivalentes dentro de los respectivos órganos gubernamentales de sus Estados

---

<sup>4</sup> También dentro de esta potestad de autoorganización que limitadamente le otorga la Constitución, el Consejo adopta reglamentos y decisiones europeos por los que se fijan los sueldos, dietas y pensiones del Secretario General del Consejo (art. III-400.1.a CEu).

<sup>5</sup> «Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités y los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados, aun después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional, en especial los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes.»

federados, Comunidades Autónomas o entes regionales<sup>6</sup>. Ahora bien, cualquiera que sea la procedencia del representante en cuestión, debe estar «facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representa y para ejercer el derecho al voto». Así pues, el Tratado Constitucional impone una serie de requisitos mínimos en relación con los integrantes del Consejo de Ministros, quedando su efectiva concreción a disposición del respectivo ordenamiento interno de cada Estado.

Sin embargo, la propia Constitución Europea incurre en una contradicción cuando dispone, en su art. I-46.2, pfo. 2, que «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos...» (la cursiva es nuestra). De este modo, si nos atenemos al tenor literal de este último precepto, parece quedar cerrada la puerta que el citado art. I-23.2 CEu abría a la participación en el Consejo de representantes de los Estados que no procedan del Gobierno central<sup>7</sup>. No podemos, sin embargo, compartir esta conclusión. No se alcanza a entender el motivo por el que el Tratado Constitucional iba a terminar con este modelo consolidado de participación de las entidades subestatales en el Consejo, sobre todo cuando sobre la base de los requisitos adicionales del art. I-23.2 CEu queda garantizado que con él no se pone en peligro el buen funcionamiento del Consejo. Además, el único artículo que la Constitución Europea dedica directamente a la composición del Consejo de Ministros es el primeramente citado art. I-23.2, mientras que el art. I-46.2 CEu viene referido al «principio de democracia representativa», y se incluye para dejar constancia del modo en que se refleja en las instituciones de la Unión Europea su doble naturaleza de unión de Estados (Con-

---

<sup>6</sup> Así pues, la denominación de «Consejo de Ministros» no se corresponde con la composición real del órgano. Esta posibilidad se ha venido concretando en los casos, por ejemplo, de Alemania, Bélgica, o incluso el Reino Unido. En España, por primera vez el Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, cerrado por ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, y los consejeros de todas las autonomías en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), permitirá que las Comunidades Autónomas estén presentes en algunas de las formaciones del Consejo. Lo que no tiene cabida es que España se vea representada por un Secretario de Estado, que carece de «rango ministerial» (de otra opinión, P. FONT DE MORA SAINZ, «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Tirant Lo Blach/Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia, 2004, p. 896.

<sup>7</sup> Cfr. E. LINDE PANIAGUA, «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Tirant Lo Blanch/Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia, 2004, pp. 860-861.

sejo Europeo y Consejo de Ministros) y unión de ciudadanos (Parlamento Europeo), así como para confirmar la legitimidad democrática, aunque sea indirecta, de la que dispone nuestra institución. En todo caso, el precepto incurre en una imprecisión terminológica notable, que podría no estar exenta de consecuencias en función de la interpretación que recibiera.

En otro orden de cuestiones, el art. I-46 Ceu sí podría, sin embargo, justificar la exigencia de responsabilidad política en el orden interno sobre los componentes del Consejo de Ministros que no procedan de los respectivos Gobiernos centrales por los Parlamentos nacionales. En efecto, establece este artículo que «Los Estados miembros estarán representados (...) en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». El artículo reproducido encarga esta función de control a los Parlamentos nacionales, sin distinción entre supuestos, lo que por lo demás es coherente con el hecho de que son los Estados los únicos representados en el Consejo. Pero esto obliga a arbitrar los mecanismos que permitan ventilar esta responsabilidad política también frente a los representantes procedentes de los órganos gubernamentales subestatales. La exigencia de esta responsabilidad no conllevaría, claro está, el cese del representante en cuestión como integrante de aquel órgano gubernamental, pero sí le afectaría en su condición de miembro del Consejo de Ministros de la Unión, al que no debería poder nuevamente asistir. De otro modo, las ya debilitadísimas posibilidades de control democrático sobre el Consejo quedarían aún más mermadas en este tipo de ocasiones.

#### 4. LAS FORMACIONES DEL CONSEJO

A la complejidad y especialización de las materias que trata el Consejo de Ministros responde la Constitución Europea, siguiendo la tradición hasta la fecha, con la organización de sus trabajos en formaciones. Respetando las normas ya vistas sobre composición del Consejo, cada formación reúne a los representantes estatales de rango ministerial especializados en una materia determinada, de manera que se puede decir que no existe en realidad un Consejo de Ministros, sino tantos Consejos de Ministros como formaciones se establezcan.

El Tratado Constitucional constitucionaliza de manera directa dos formaciones: la del Consejo de Asuntos Generales (art. I-24.2) y la del Consejo de Asuntos Exteriores (art. I-24.3), dejando la concreción de las restantes a una decisión europea del Consejo Europeo, que deberá pronunciarse para

ello por mayoría cualificada (art. I-24.4 CEu). Hasta la entrada en vigor de esa decisión, las demás formaciones de la lista serán establecidas mediante una decisión europea del Consejo de Asuntos Generales, adoptada por mayoría simple<sup>8</sup>.

La existencia de distintas formaciones, cada una de ellas dotada de un Presidente distinto, puede generar un problema de cara al logro de una razonable coherencia en sus trabajos. La Constitución Europea, consciente de ello, otorga la función de velar por esta coherencia al Consejo de Asuntos Generales. Éste deberá, además, preparar las reuniones del Consejo Europeo y garantizar el desarrollo y cumplimiento de lo allí acordado, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión (art. I-24.2 CEu)<sup>9</sup>.

Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores «elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión» (art. I-24.3 CEu).

Distinto formalmente al Consejo de Ministros, en su probable formación de Consejo de Economía y Finanzas, y al margen, por tanto, de cualquiera de las formaciones del mismo, actúa el conocido como «Eurogrupo». Con esta denominación se conoce a las reuniones de carácter informal que celebran los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro, para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única (art. 1 del Protocolo sobre el Eurogrupo). Los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro elegirán un Presidente para un período de dos años y medio, por mayoría de dichos Estados miembros (art. 2 del citado Protocolo).

La previsión de normas especiales en el cómputo de la mayoría cualificada y de la unanimidad, aplicables a este caso, facilitará la inserción de estos trabajos paralelos en la correspondiente formación del Consejo en la que se aborde la política monetaria de la Unión. Queda por ver, sin embargo, cómo será la convivencia de dos Presidencias de distinta naturaleza y

---

<sup>8</sup> Así lo prevé el art. 3 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

<sup>9</sup> El art. 3 del Proyecto de decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, anteriormente citado, dispone que «El Consejo de Asuntos Generales velará, en cooperación con la Comisión, por la coherencia y la continuidad de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo en el marco de una programación plurianual. Los Estados miembros que ejerzan la presidencia adoptarán, con la ayuda de la Secretaría General del Consejo, todas las disposiciones necesarias para la organización y la buena marcha de los trabajos del Consejo.»

duración –una, la de la formación del Consejo, según las normas ya expuestas, y otra, la del Eurogrupo, como se ha visto, por mayoría de los Estados miembros y por una duración de dos años y medio–.

## 5. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La Constitución Europea rompe con el modelo vigente hasta el momento, por el que la Presidencia del Consejo Europeo y la de las formaciones del Consejo de Ministros se rigen por idénticos criterios. En efecto, la Constitución, en su art. I-22, crea la figura del Presidente del Consejo Europeo, dotada de un carácter relativamente estable. Sin embargo, en relación con las Presidencias de las diversas formaciones del Consejo se dispone que «La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría cualificada» (art. I-24.7 CEu). Se opta de este modo por seguir a grandes rasgos el sistema actual, con la excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, que, según el art. I-28.3 CEu, será presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión<sup>10</sup>.

La Presidencia de las formaciones del Consejo de Ministros no son atribuidas a título personal a los sujetos que la ostentan, sino en tanto que titulares del cargo en cuestión que habilita su participación –sea el de Ministro de Asuntos Exteriores, sea el de rango ministerial–, por lo que su cese de éste, cualquiera que fuera el motivo, implicaría su remoción como Presidente de la formación y su consiguiente sustitución.

Entre las Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental convocada en Bruselas el 30 de septiembre de 2003, nos encontramos con la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo<sup>11</sup>. El art. 1 de dicho proyecto de Decisión aprovecha la oportu-

---

<sup>10</sup> Dada la estrecha relación existente entre el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo Europeo surge la duda de si no se hubiera debido hacer otra excepción en el caso del primero, atribuyendo eventualmente su Presidencia al que fuera en cada momento Presidente del Consejo Europeo.

<sup>11</sup> En ella se exhorta al Consejo Europeo a comenzar a preparar dicha decisión en cuanto se firme el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y aprobarla en el plazo de seis meses. A continuación, recoge un proyecto de decisión europea del Consejo Europeo, que se adoptará el día de la entrada en vigor de dicho Tratado.



nidad que ofrece el tenor literal del precepto constitucional de introducir presidencias colectivas, y establece que «La presidencia del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, será desempeñada por grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses. Estos grupos estarán compuestos por rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión». El apartado 2 añade que «Cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores. Los demás miembros del grupo asistirán a la presidencia en todas sus responsabilidades con arreglo a un programa común. Los miembros del grupo podrán convenir entre sí otros acuerdos»<sup>12</sup>.

## 6. LOS TIPOS DE VOTACIÓN

### 6.1. El principio general: la exigencia de mayoría cualificada

A diferencia de lo que sucede en el caso del Consejo Europeo, para el que la Constitución prevé como principio general el pronunciamiento por consenso (art. 1-21 CEu), el Consejo de Ministros decide por mayoría cualificada, salvo cuando la Constitución disponga otra cosa (art. 1-23.3 CEu). La distinta naturaleza de los asuntos tratados por uno y otro órgano justifica esta diferencia. La exigencia de consenso en el primer caso responde a la elevada implicación de los intereses nacionales —o gubernamentales— en las cuestiones allí abordadas, así como, por otra parte, a la necesidad de promover únicamente las iniciativas que cuenten con un respaldo inicial tal, que permita confiar en la consecución de las mayorías necesarias a la hora de su concreción, especialmente por el Consejo de Ministros.

A la imposición de la regla de la mayoría cualificada como criterio básico para la adopción de acuerdos en el Consejo subyace, sin embargo, la preocupación mostrada durante toda la elaboración de la Constitución por lograr eludir una eventual parálisis funcional que pudiera aquejar bajo la regla del consenso o de la unanimidad a una Unión Europea formada por, al menos, 25 miembros.

---

<sup>12</sup> Asimismo, en su art. 2, párrafo 3, se añade que «La presidencia de los órganos preparatorios de las diversas formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores, corresponderá al miembro del grupo que presida la formación correspondiente, salvo decisión contraria de conformidad con el artículo 4». Ese artículo 4 establece que «El Consejo adoptará una decisión europea por la que se establezcan las medidas de aplicación de la presente Decisión.»

Como es sabido, fue la concreción de la mayoría cualificada lo que centró las mayores diferencias en sede de Conferencia Intergubernamental. El sistema anterior de Niza, basado en un triple cálculo sobre número de Estados, número de votos (atribuidos previamente con carácter estable a cada Estado) y población representada<sup>13</sup>, parecía ser demasiado complejo para continuar en una Unión aún más amplia y, sobre todo, perjudicaba a los Estados grandes, cuyo peso en la adopción de acuerdos –medido en el número de votos a ellos atribuidos– quedaba por debajo de lo que proporcionalmente les podía hacer esperar su fuerza demográfica. No es de extrañar que la mayor oposición al cambio del sistema de Niza la protagonizaran precisamente los Gobiernos de los Estados más beneficiados por éste: España y Polonia<sup>14</sup>. En efecto, el número de votos asignado a estos países reflejaba con bastante corrección su aportación demográfica a la Unión, y, lo que era más importante aún para sus gobiernos, era prácticamente igual que el de los Estados grandes, teniendo mucha menos población que éstos. Esta oposición fue la causa del fracaso en el primer intento de adopción del texto del Tratado en diciembre de 2003.

Con el cambio de Gobierno en España como consecuencia de las elecciones generales del 2004, la postura del Estado español se flexibilizó, mostrándose dispuesto a aceptar el sistema de doble mayoría, si bien no tal y como se recogía en el Proyecto de Tratado que salía de la Convención. Este cambio de actitud forzó igualmente la caída de la oposición polaca al sistema convencional y favoreció el comienzo de unas negociaciones que dieron lugar a la aprobación del actual texto constitucional.

La Constitución Europea define lo que se debe entender por mayoría cualificada en su art. I-25. Este precepto es, por lo demás, aplicable también a aquellos acuerdos del Consejo Europeo que, en virtud de norma constitucional expresa, requieran idéntica mayoría. En virtud del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión, estas normas sólo entrarán en vigor el 1 de noviembre de 2009, tras la celebración de las elecciones parlamentarias europeas de 2009. Hasta

---

<sup>13</sup> Véase art. 205 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>14</sup> Un análisis de las consecuencias que, en términos de reparto de poder, se derivan del sistema de Niza y del sistema de doble mayoría aprobado por la Constitución, en M. VIVANCOS COMES y J.J. BAS SORIA, «El inacabado debate sobre las reglas decisorias en el Consejo. (A vueltas con el índice de poder de España en la Unión)», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Tirant Lo Blanch/ Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia, 2004, pp. 617-641.

entonces seguirá en vigor el sistema de Niza, según lo establecido por el apartado 2 del artículo 2 del citado Protocolo<sup>15</sup>

El cómputo de la mayoría cualificada, en el sistema que entra en vigor el 1 de noviembre de 2009, varía en función de que el Consejo actúe o no a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, imponiendo requisitos agravados cuando no fuera así. Se pretende de este modo facilitar los acuerdos cuya iniciativa cuenta con el aval de venir respaldadas por el órgano encargado de velar por el interés general de la UE (art. I-26 CEU) o por el del citado Ministro, órgano de enlace en materia de política exterior, entre Consejo Europeo, Comisión y Consejo de Asuntos Exteriores.

Así, establece el art. I-25 CEU que «La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miem-

---

<sup>15</sup> «Hasta el 31 de octubre de 2009, las disposiciones siguientes estarán en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo I-25 de la Constitución. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo deban adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente: Bélgica 12; República Checa 12; Dinamarca 7; Alemania 29; Estonia 4; Grecia 12; España 27; Francia 29; Irlanda 7; Italia 29; Chipre 4; Letonia 4; Lituania 7; Luxemburgo 4; Hungría 12; Malta 3; Países Bajos 13; Austria 10; Polonia 27; Portugal 12; Eslovenia 4; Eslovaquia 7; Finlandia 7; Suecia 10; Reino Unido 29.

Para su adopción, los acuerdos requerirán al menos doscientos treinta y dos votos que representen el voto favorable de la mayoría de los miembros, cuando en virtud de la Constitución deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. En los demás casos, requerirán al menos doscientos treinta y dos votos que representen el voto favorable de dos tercios de los miembros como mínimo.

Cuando el Consejo Europeo o el Consejo adopten un acto por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo Europeo o 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 pone de manifiesto que esta condición no se cumple, el acto no será adoptado.» Por su parte, el apartado 3 del citado artículo 2 del Protocolo dispone que «Para adhesiones ulteriores, el umbral indicado en el apartado 2 se calculará de tal manera que el umbral de la mayoría cualificada expresada en votos no supere el que resulta del cuadro que figura en la Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea, incluida en el Acta Final de la Conferencia que adoptó el Tratado de Niza.» La Declaración relativa al Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión establece en su punto 2 que «En el apartado 2 del artículo 2 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión, la ponderación de votos de Rumania y de Bulgaria en el Consejo Europeo y en el Consejo se fijará en 14 y 10, respectivamente».

bros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada»<sup>16</sup>.

Por su parte, el apartado 2 del citado artículo dispone que «No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 por 100 de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión.»<sup>17</sup>

En ambos casos nos encontramos ante el denominado sistema de doble mayoría. El acuerdo exige la concurrencia de un porcentaje mayoritario de Estados y que estos Estados cuenten a su vez con un determinado porcentaje mayoritario de población en el seno de la Unión. Se deja ver aquí de nuevo la influencia de la concepción de la Unión Europea como unión de Estados y unión de ciudadanos<sup>18</sup>.

Desde la lógica propia de las relaciones internacionales, hubiera sido correcta la igual posición de todos los Estados, con independencia del número de habitantes. Sin embargo, no se puede olvidar que detrás de cada Estado existe una población. Permitir la adopción de acuerdos en el seno de la Unión de espaldas a un porcentaje mayoritario de su población no hubiera favorecido en absoluto la consolidación de una visión democrática de la UE y su aceptación por la ciudadanía. No obstante, si el objetivo perseguido al valorar el dato de la población en las votaciones del Consejo es evitar la adopción de decisiones que no cuenten con el respaldo de buena parte de la población de la Unión, la inclusión del criterio poblacional tiene más sentido en el ámbito de aquellas decisiones que adopta el Consejo sin participación del Parlamento. Para el resto, dicho respaldo se debe entender ya logrado con el apoyo parlamentario a la medida. Además, el reflejo que

---

<sup>16</sup> El Proyecto aprobado por la Convención definía en estos casos la mayoría cualificada como una mayoría de Estados miembros (la mitad más uno, por tanto) que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión, esto es, el 60 por 100 de la misma. La exigencia de cuatro miembros del Consejo para constituir una minoría de bloqueo fue incluida a iniciativa de España para contrarrestar el peso de los Estados grandes.

<sup>17</sup> En el Proyecto, las mayorías previstas para estas ocasiones eran de dos tercios de Estados que representaran al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. Con carácter general, para todo tipo de votaciones, se establece en el art. III-343.1 CEu que «En caso de votación, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.» En estas ocasiones, por tanto, su voto tendrá el valor de voto de dos Estados y aunarás, en caso de exigencia de mayoría cualificada, la población de ambos.

<sup>18</sup> Señala el art. I-1 CEu que «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea...».

ofrece el Parlamento de la opinión de la ciudadanía es mucho más real que el que se propone en sede del Consejo, donde se imputa al representante del Estado el soporte de toda la población estatal, como si ésta careciera de matices y quiebras tratándose de «asuntos europeos», siguiendo una lógica que refleja un estado de integración que se encuentra aún en niveles muy primarios<sup>19</sup>.

Sin embargo, mientras los Estados –más bien los gobiernos– continúen siendo, en mayor o menor medida, las voces dominantes en la Unión, no cabe ignorar que detrás de cada fórmula adoptada se encontrarán reflejados determinados intereses estatales. Concretamente, la introducción y posterior concreción del elemento poblacional determinan qué intereses se van a ver favorecidos. No sería correcto sostener en términos generales que el requisito poblacional favorece a los Estados grandes. En realidad, todo depende de dónde se sitúe la barrera del porcentaje. Beneficia a los Estados grandes la exigencia de un porcentaje de población que sea lo suficientemente bajo como para permitirles a ellos su cumplimiento sin grandes dificultades y que, correlativamente, establezca unas exigencias poblacionales para generar una minoría de bloqueo lo suficientemente elevadas como para dificultar su uso por los Estados medios y pequeños. Evidentemente, una fórmula de este tipo –como la prevista en el Proyecto aprobado por la Convención– aleja el fantasma del bloqueo institucional que tanto asusta en una Unión ampliada, pero tampoco debe ser éste considerado un valor absoluto. La Unión Europea, y especialmente la configuración de sus instituciones de representación estatal, se han basado siempre en un delicado equilibrio entre Estados, tendente a excluir que pudiera imponerse siempre la voluntad de los mismos, con la correspondiente aparición de un sentimiento de continua derrota y descontento profundo en amplias capas de su población.

Pese a lo que pudiera dar a entender la imposición del sistema de mayoría cualificada, la Declaración relativa al art. 1-25 de la Constitución,

---

<sup>19</sup> Una crítica a la representatividad popular que se quiere imputar al Consejo merced a la inclusión del criterio poblacional en la fórmula de mayoría cualificada, en P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. ALBERTÍ ROVIRA (dir.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch/Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Valencia, 2004, p. 183; A. MANGAS MARTÍN, «Las instituciones: planteamiento general», en E. ÁLVAREZ CONDE y V. GARRIDO MAYOL (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Tirant Lo Blanch/Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia, 2004, pp. 600-601; E. LINDE PANIAGUA, op.cit., p. 887 y 890. Desde otro ángulo, J.M. BENEYTO, «¿Hacia un nuevo equilibrio institucional de la Unión Europea?», en J. VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 248.

incluida como anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental, recoge un Proyecto de decisión europea del Consejo relativa a la aplicación de dicho artículo, que muestra la intención de agotar todos los esfuerzos posibles en el logro de la mayor base de acuerdo posible en el Consejo de Ministros<sup>20</sup>. Así, este Proyecto de decisión europea establece en su art. 1 que «Si un número de miembros del Consejo que representen: a) al menos las tres cuartas partes de la población, o b) al menos las tres cuartas partes del número de Estados miembros, necesarias para constituir una minoría de bloqueo en aplicación de primer párrafo del apartado 1 o del apartado 2 del artículo I-25 manifiestan su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto». En esos debates se compromete a hacer cuanto esté en su mano para lograr, «dentro de un plazo razonable y sin afectar a los plazos obligatorios establecidos en el Derecho de la Unión, una solución satisfactoria para responder a las preocupaciones planteadas por los miembros» discrepantes del Consejo (art. 2 del Proyecto de decisión europea del Consejo)<sup>21</sup>.

Las reglas generales sobre el cómputo de la mayoría cualificada, e incluso de la unanimidad, experimentan algún cambio en materia de cooperaciones reforzadas (art. I-44.3 CEU); de la cooperación estructurada permanente a la que se refiere el art. I-41.6 (art. III-312.3, y 6 CEU); en ámbitos donde no participan todos los Estados miembros de la Unión, como es el caso de la moneda única (art. III-194.2; art. III-196.3; art. III-197.4; art. III-198.2 CEU); o, finalmente, también cuando se regula la adopción de acuerdos en el Consejo que afecten a algún Estado en particular (art. I-59.5 CEU; art. I-60.4 CEU; art. III-179.4 pños. 2, 3 y 4; art. III-184.6; art. III-184.7; art. III-312.4 CEU). En todos estos supuestos, aunque se mantienen los porcentajes establecidos con carácter general en el art. I-25.1 y 2 CEU, su cómputo se realiza, según los casos, sobre la base de los Estados participantes y sobre la población de dichos Estados, o bien, excluyendo al Estado expresamente afectado y a su población. Las minorías de bloqueo quedan enton-

---

<sup>20</sup> Lo hace considerando la conveniencia de adoptar unas disposiciones que permitan una transición fluida entre el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada vigentes hasta el 31 de octubre de 2009 y el dispuesto en el art. I-25 CEU, durante todo el tiempo que sea necesario. Según el art. 4 del citado Proyecto de decisión europea, «La presente Decisión surtirá efecto el 1 de noviembre de 2009 y permanecerá en vigor al menos hasta 2014. Posteriormente, el Consejo podrá adoptar una decisión europea que la derogue.»

<sup>21</sup> «A tal fin -añade el art. 3 del citado proyecto-, el Presidente del Consejo asistido por la Comisión y dentro del respeto del Reglamento interno del Consejo, tomará todas las iniciativas necesarias para facilitar la consecución de una mayor base de acuerdo en el Consejo. Los miembros del Consejo le prestarán su ayuda.»

ces definidas como las compuestas al menos por el número mínimo de miembros del Consejo, o por el número mínimo «de esos otros miembros del Consejo», que represente más del 35 por 100 de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro<sup>22</sup>.

## 6.2. El criterio de unanimidad

Siendo el principio general el de adopción de acuerdos por mayoría cualificada, la unanimidad pasa a ser una excepción, que aparece, sin embargo, prevista para un buen número de ocasiones. En este sentido, se decide por unanimidad, entre otras, las siguientes materias: la aplicación de la cláusula de flexibilidad (art. I-18.1); en materia de política exterior y de seguridad común, la regla es la unanimidad, y son las excepciones las que se determinan expresamente en la Parte III (art. I-40.6 CEU); decisiones europeas relativas a la política común de seguridad y defensa (art. I-41.4 CEU); ley europea del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión (art. I-54.3 CEU); ley europea del Consejo para el establecimiento del Marco Financiero plurianual (art. I-55.2 CEU); solicitud de ingreso de un Estado aspirante (art. I-58.2 CEU); o la ley o ley marco europea del Consejo para la lucha contra toda discriminación (art. III-124 CEU)<sup>23</sup>.

La Constitución prevé con carácter general en su art. IV-444.1 una técnica que ha venido en llamarse «pasarela»: la posibilidad de que el Consejo Europeo decida que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en ámbitos donde la Constitución recoge la exigencia de unanimi-

---

<sup>22</sup> Según establece el art. 2.4 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión, todas estas disposiciones entran en vigor el 1 de noviembre de 2009. Hasta el 31 de octubre de 2009, cuando no participen todos los miembros del Consejo, es decir, en los casos contemplados en los artículos enumerados, «la mayoría cualificada se definirá como la misma proporción de votos ponderados y la misma proporción del número de miembros del Consejo y, en su caso, el mismo porcentaje de población de los Estados miembros de que se trate», que los establecidos con carácter general para ese período de transición.

<sup>23</sup> Otros supuestos de pronunciamiento por unanimidad son los previstos en los arts. III-125.2; III-126; III-129 pfo 2; III-157.3; III-158.2; III-168.2 pfo 3; III-171; III-173; III-176, pfo 2; III-184.13; III-185.6; III-198.3; III-210.3, pfo 1; III-210.3, pfo 2; III-212.2, pfo.2; III-223.2; III-234.2, pfos. 1 y 2; III-237; III-256.3; III-269.3, pfo.1; III-269.3, pfo. 2; III-271.1, pfo. 3; III-274.1; III-275.3; III-277; III-291; III-300; III-312.6; III-315.4, pfos. 2 y 3; III-325.8, pfo.2; III-326.1, pfo. 1; III -330.1; III-330.2; III-348.2, pfo.2; III-393, pfo. 4; III-395; III-412.3; III-419.2; III-420.2, pfo.3; III-421; III-422.1; III-422.2; III-433; III-436.2 CEU.

dad<sup>24</sup>. Cualquier iniciativa con este contenido que adopte el Consejo Europeo debe ser transmitida a los Parlamentos nacionales, que tienen 6 meses desde la fecha de transmisión para notificar su oposición, lo que imposibilitaría la adopción de esta decisión (art. IV-444.3, pfo. 1). El Consejo Europeo decide por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronuncia por mayoría de los miembros que lo componen (art. IV-444.3, párrafo 2 CEu).

Este mecanismo pretende favorecer la toma de decisiones en el seno del Consejo, de acuerdo con la tendencia constatable históricamente a limitar el uso de la unanimidad y en orden a conjurar el riesgo de parálisis a la que su imposición podría abocar. Así se evita además que cualquier modificación del texto constitucional con esta finalidad abra un complejo proceso de reforma constitucional<sup>25</sup>.

En el cómputo de la unanimidad debe tenerse en cuenta que, según la propia Constitución europea, «La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad» (art. III-343.3 CEu). De este modo, la unanimidad no se comprende como concierto de votos favorables. Bastaría que hubiera un solo voto afirmativo, acompañado sólo de abstenciones, para que la unanimidad se entendiera cumplida. Se exige pues para evitar la unanimidad la expresión del voto negativo<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> El art. IV-444.1 CEu establece que «Cuando la Parte III disponga que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso.» «El presente apartado –añade el artículo citado– no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.» En ocasiones, utiliza este mecanismo de manera particular para determinados ámbitos. Éste es el caso de los arts. I-40.7 y III-300.3 CEu, en relación con la política exterior y de seguridad común, o del art. I-55.4 CEu.

<sup>25</sup> El art. III-422.1 CEu prevé una versión simplificada de este mecanismo. Así, establece que «Cuando una disposición de la Constitución que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, éste podrá, adoptar por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo I-44, una decisión europea que establezca que se pronunciará por mayoría cualificada.»

<sup>26</sup> La abstención, sin embargo, sí perjudica el logro de la mayoría cualificada, toda vez que en este caso se trata de aunar los votos necesarios para alcanzar los umbrales relativos tanto al número de Estados como al porcentaje de población sobre el total.



### 6.3. Otras mayorías

En ocasiones, el Consejo adopta acuerdos sobre la base de otras mayorías:

- Mayoría de cuatro quintas partes de los miembros del Consejo, para el caso de decisión europea en la que se haga constar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el art. I-2 por parte de un Estado miembro (art. I-59.1 CEu).
- Mayoría simple. Según el art. III-343.2 CEu, «Cuando se deba adoptar un acuerdo por mayoría simple, el Consejo de pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen»<sup>27</sup>.

## 7. FUNCIONES

### 7.1. Función legislativa<sup>28</sup>

La legislativa ha sido a lo largo de la evolución del Derecho comunitario la más típica de las funciones desarrolladas por el Consejo. No es de extrañar, por tanto, que se sitúe en el primer puesto de entre todas las citadas por el art. I-23<sup>29</sup>.

La novedad que aporta al respecto la Constitución europea es la atribución compartida que, con carácter de principio, hace de esta función al Consejo y al Parlamento europeo. Se generaliza, por tanto, el anterior procedimiento de codecisión, convirtiéndolo en el procedimiento tipo. La voluntad de situar ambas instituciones en pie de igualdad en el desenvolvimiento de la función legislativa se muestra en la inclusión de un precepto en el artículo dedicado al Parlamento europeo (art. I-20 CEu) con idéntico tenor

---

<sup>27</sup> Decisiones por mayoría simple son, por ejemplo, las previstas en los arts. III-208 pfo 1; III-217, pfo.1; III-344.2, pfo. 2; III-344.3; 345; 346; 347, pfo. 2 y 349.

<sup>28</sup> Queda fuera de las posibilidades de un trabajo de estas características la realización de un estudio en profundidad de las leyes o leyes marco europeas e, incluso, del procedimiento legislativo o presupuestario, cuestiones que merecen un tratamiento específico mucho más detallado que el que aquí se puede ofrecer.

<sup>29</sup> Según el art. I-23 CEu, «El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas por la Constitución.» Posteriormente, el art. I-33 CEu establece que «Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396. Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará».

literal, *mutatis mutandi*, al establecido sobre el Consejo<sup>30</sup>. A la misma conclusión se puede llegar desde el inciso final del art. I-34.1 CEu, según el cual «Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará».

Sin embargo, el art. I-34.3 CEu, que otorga en los casos específicos previstos por la Constitución la iniciativa legislativa al Parlamento Europeo –coparticipe de la función legislativa con el Consejo– no hace lo propio con el Consejo, sino que se refiere a estos efectos a «un grupo de Estados miembros», sin necesidad de pasar por un acuerdo del Consejo.

En supuestos concretamente determinados por la Constitución Europea, las leyes y leyes marco europeas (resultado posible del ejercicio de esta función legislativa) podrán ser aprobadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales (art. I-34.2 CEu). Lo cierto es que son mucho más numerosas las leyes o leyes marco europea que pueden ser aprobadas por el Consejo que las que pueden ser aprobadas por el Parlamento Europeo<sup>31</sup>.

El art. IV-444 CEu recoge como procedimiento de revisión simplificado de la Constitución Europea otra «pasarela», que permite esta vez que el Consejo Europeo adopte por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo –que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen–, una decisión europea que autorice a adoptar las leyes o leyes marco europeas del Consejo previstas en la Parte III de la Constitución por el procedimiento legislativo ordinario<sup>32</sup>. Se permite, así, sin proceder a una compleja revisión del Tratado, facilitar una participación cuantitativamente superior del Parlamento Europeo en la función legislativa y, por tanto, consolidar el carácter democrático de tales actos. La presencia de este artículo

---

<sup>30</sup> Dispone el art. I-20 CEu que «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria.»

<sup>31</sup> Al respecto, véanse como ejemplos de leyes o leyes marco europeas del Consejo los arts. I-54.3; III-124.1; III-125.2; III-126, pfo. 1; III-127, pfo. 3; III-129, pfo. 2; III-157.3; III-171; III-173; III-176, pfo. 2; III-184.13; III-185.6; III-210.3, pfo. 1; III-223.2; III-234.2, pfo. 1; III-251.3; III-256.3; III-269.3, pfo. 1; III-274.1; III-275.3; III-277; III-291; III-330.1; III-393, pfo. 4; III-424, pfo. 1 CEu. Los arts. 210.3, pfo 2 y 234.2, pfo. 2 CEu permiten al Consejo adoptar por unanimidad una decisión europea, por la que sea de aplicación el procedimiento legislativo ordinario a las materias referidas en los párrafos anteriores de sus respectivos artículos.

<sup>32</sup> Cualquier iniciativa en este sentido deberá ser transmitida a los Parlamentos nacionales, que dispondrán de un plazo de 6 meses desde la fecha de transmisión para notificar su oposición a dicha decisión. Tal oposición impediría la adopción de la medida (apartados 2 y 3).

no hace, sin embargo, sino poner de manifiesto que no existe ningún argumento de carácter sustantivo que justifique la extensión del uso que de las leyes o leyes marco europeas del Consejo hace la Constitución Europea y que su supresión exige tan sólo una voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros en dicho sentido<sup>33</sup>.

Fuera de la función legislativa, pero dentro, sin embargo, de una más amplia función normativa, el Consejo puede adoptar reglamentos o decisiones europeos (art. I-35.2 CEu)<sup>34</sup>.

## 7.2. Función presupuestaria

También esta función la ejerce el Consejo conjuntamente con el Parlamento Europeo, en los términos dispuestos por el art. III-404 CEu. Se trata, en realidad, de una manifestación de la función legislativa, en la medida en que la Constitución exige que sea establecido el Presupuesto por ley europea (art. III-404, pfo. 1 CEu).

## 7.3. Función de definición de políticas y de coordinación

Aparecen expresamente citadas en el art. I-23 como funciones del Consejo de Ministros, lo que les concede sustantividad propia. No se debería, por tanto, incluir en este apartado ninguna actuación del Consejo que se concrete en la aprobación de una ley o de los presupuestos de la Unión, o que implique la adopción de un acto de naturaleza meramente ejecutiva.

El art. I-23.1 CEu añade, exclusivamente en relación con esta función de definición de políticas y de coordinación, que se ejercerán «en las condiciones establecidas en la Constitución». No se puede deducir de este inciso, sin embargo, que el Consejo pueda desempeñar sus restantes funciones al margen, o en contra de lo dispuesto en la Constitución. Más bien

---

<sup>33</sup> Una versión simplificada de este mecanismo se utiliza por los arts. III-210.3, pfo. 2, 234.2, pfo. 2 y 422.2 CEu para permitir que el Consejo –no el Consejo Europeo– por unanimidad pueda, cumpliendo los requisitos procedimentales adicionales exigidos en cada caso, adoptar una decisión europea para aplicar el procedimiento legislativo ordinario en determinados asuntos para los que originariamente la Constitución prevé ley o ley marco europea del Consejo.

<sup>34</sup> «El Consejo y la Comisión, en particular en los casos previstos en los artículos I-36 y I-37, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por la Constitución, adoptarán reglamentos o decisiones europeos.»

se pretende evitar que las funciones que ahora nos ocupan, que en sí mismas tienen una considerable naturaleza expansiva, puedan llegar a ejercerse, si no en contra de la Constitución, sí *praeter Constitutionem*. En todo caso, el inciso tiene carácter reiterativo, toda vez que ya el art. I-19 CEu ya nos dice con carácter general que «Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma».

Los límites existentes entre ambas funciones –definición de políticas y coordinación– son extremadamente imprecisos. Toda definición de políticas, en un órgano de carácter intergubernamental como el Consejo, implica una cierta carga de coordinación de sus miembros, y a la inversa, difícilmente se puede coordinar materialmente una política sin introducir en mayor o menor medida el elemento definitorio de la misma. Es por ello que en algunas partes de la Constitución, estas dos funciones aparecen entremezcladas<sup>35</sup>.

#### 7.4. Función ejecutiva

Aunque la función ejecutiva no aparece recogida expresamente en el apartado 1 del art. I-23 CEu, donde se mencionan las restantes funciones del Consejo, y aunque es atribuida por la Constitución Europea con carácter primordial a los Estados miembros<sup>36</sup>, bajo determinadas condiciones puede ser también ejercida por el Consejo. Así lo prevé el art. I-37.2 CEu, que establece que «Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en el artículo I-40, al Consejo». Por tanto, el desarrollo por el Consejo de funciones de ejecución tiene un carácter excepcional, y requiere motivación expresa («en casos específicos debidamente justificados»), salvo en los supuestos del art. I-40 CEu, relativo a la política exterior y de seguridad común. Los actos de ejecución de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución (art. I-37.3 CEu).

---

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, el art. I-15 CEu. Ejemplos de ámbitos donde se menciona expresamente la función de coordinación del Consejo se pueden encontrar en los arts. III-179.1; III-204.2; III-261; III-301, o III-329.1 CEu. Se deben considerar incluidos en esta función de coordinación del Consejo aquellos supuestos en los que la Constitución Europea prevé para los Estados una obligación de concertar sus políticas en el seno de esta institución. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en relación con todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general (art. I-40.5 CEu), o en el caso del art. III-297.3 CEu.

<sup>36</sup> Véase en este sentido arts. I-5.2, pfo. 2 y I-37.1 CEu.

## 8. EL CONSEJO EN EL MARCO INSTITUCIONAL

### 8.1. Consejo y Parlamento Europeo

Al margen de lo ya visto en relación con las funciones legislativa y presupuestaria, el Consejo y el Parlamento Europeo establecen entre sí relaciones funcionales muy estrechas.

El art. I-20 CEu atribuye al Parlamento Europeo la función de control político «en las condiciones establecidas en la Constitución». El desarrollo de este control parlamentario no puede, en ningún caso, provocar el cese del Consejo de Ministros. Dicho de otro modo: el Consejo no responde políticamente de su actuación ante el Parlamento Europeo. La extracción gubernamental de sus integrantes lo impide. Entre Consejo y Parlamento no existe ninguna relación de confianza equivalente a la que pueda existir en nuestro ordenamiento entre Gobierno y Parlamento, y, por tanto, no se debe transponer a aquella relación los elementos propios de ésta.

Sin embargo, el art. III-333 Ceu prevé la posibilidad de constituir en el seno del Parlamento Europeo comisiones temporales de investigación, dirigidas a examinar alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión. Esta comisión finaliza sus trabajos con la presentación de un informe. El objeto de una de estas comisiones puede ser una actuación del Consejo.<sup>37</sup>

Por otro lado, en materia de política exterior y de seguridad común, el art. III-304.2 establece que «El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión». Paradójicamente, la posibilidad de plantear preguntas al Consejo, que se dispone en uno de los ámbitos materiales donde el componente intergubernamental se hace más presente, no se recoge con carácter gene-

---

<sup>37</sup> El tenor literal del art. III-333 es el siguiente: «En cumplimiento de sus funciones y a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, entanto no haya concluido el procedimiento jurisdiccional.

La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe.

Una ley europea del Parlamento Europeo regulará las modalidades del ejercicio del derecho de investigación. El Parlamento Europeo se pronunciará por propia iniciativa, previa aprobación del Consejo y de la Comisión».

ral para otras materias. Así, el art. III-337 CEu establece, en su apartado 1, que «El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el Reglamento Interno del Consejo Europeo y por el del Consejo»<sup>38</sup>. No se añade en este caso, sin embargo, lo que en el apartado 2 sí se dice respecto de la Comisión, esto es, que ella «Responderá oralmente o por escrito a las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus diputados». Cabe deducir de esta regulación que la formulación de preguntas al Consejo, cuando no esté expresamente previsto por la Constitución, como ocurre en el supuesto ya visto del art. III-304.2 CEu, no es una posibilidad garantizada constitucionalmente, sino que, por el contrario, su reconocimiento dependerá de lo que el propio Consejo disponga en su Reglamento interno.

En lo demás, la actuación del Parlamento Europeo y la del Consejo se encuentran íntimamente imbricadas a lo largo de todo el texto constitucional. La Constitución Europea se plantea el objetivo de que tres de las instituciones políticas más importantes de la Unión –Parlamento Europeo, Consejo y Comisión– actúen conjuntamente y colaboren entre sí de manera coordinada. Para ello, establece el deber de llevar a cabo consultas recíprocas y de organizar de común acuerdo la forma de su cooperación, añadiendo que «a tal efecto, y dentro del respeto a la Constitución, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante» (art. III-397 CEu). En esta misma línea, el art. III-414 CEu, dentro del Capítulo de disposiciones financieras, prevé que, por iniciativa de la Comisión, se convoquen reuniones periódicas de los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en el marco de los procedimientos presupuestarios contemplados en el Capítulo II, del Título VI, de la Parte III<sup>39</sup>.

Por otro lado, muchas de las decisiones del Consejo deben ser adoptadas previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>40</sup> y, más aún, previa consulta al órgano parlamentario<sup>41</sup>. En materia de política exterior y de seguri-

---

<sup>38</sup> Otras veces, se dispone la comparecencia del Presidente del Consejo ante el Parlamento Europeo o una de sus comisiones. Así sucede en los casos de los arts. III-179.5.

<sup>39</sup> Añade el precepto que «Los presidentes adoptarán todas las medidas necesarias para propiciar la concertación y el acercamiento de las posiciones de las instituciones que presiden a fin de facilitar la aplicación» de dicho Capítulo.

<sup>40</sup> Éste es el caso de los arts. I-18.1; I-54.4; I-55.2; I-58.2; I-59.1; I-60.2; III-124.1; III-129, pfo. 2; III-223.2; III-271.1, pfo. 3; III-274.1; III-325.6.a; III-419.1, pfo. 2 CEu.

<sup>41</sup> Así sucede, de manera individual o conjuntamente con otros órganos, en los arts. I-54; III-125.2; III-126, pfo. 1; III-127, pfo. 3; III-157.3; III-163; III-169; III-171; III-173; III-176, pfo. 2; III-183.2; III-184.13, pfos. 2 y 3; III-185.6; III-186.2, pfo 2; III-187.4; III-198.2; III-206.2; III-208, pfo. 1; III-210.3, pfos. 1 y 2; III-217, pfo. 1; III-234.1, pfo 3; III-240.3; III-251.3; III-253; III-256.3;

dad común, la Constitución Europea recoge un deber de consulta periódica al Parlamento Europeo sobre sus aspectos principales y opciones fundamentales, así como un deber de información de su evolución (art. I-40.8 CEu). Lo mismo se establece de la política común de seguridad y defensa (art. I-41.8 CEu).

Sobre el Consejo o su Presidente recae en ocasiones la obligación de informar al Parlamento Europeo acerca de distintas materias<sup>42</sup>.

Con carácter excepcional, la Constitución Europea prevé que el Consejo actúe por iniciativa del Parlamento Europeo. Así ocurre por ejemplo en el caso del art. I-59.1 (constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el art. I-2 por parte de un Estado miembro), o en el art. III-330.1 CEu, que dispone que una ley o ley marco europea del Consejo sea adoptada a iniciativa del Parlamento Europeo y previa aprobación de éste<sup>43</sup>.

Finalmente, la estrecha proximidad con que trabajan Consejo y Parlamento es lo que justifica que sea el Consejo uno de los legitimados para solicitar una reunión del Parlamento Europeo en período parcial de sesiones extraordinario, tal y como dispone el art. III-336, pfo. 2 CEu.

## 8.2. Consejo de Ministros y Consejo Europeo

Consejo de Ministros y Consejo Europeo son las dos instituciones de la Unión donde más directamente se hallan representados los intereses de los Estados miembros. Ya hemos visto la composición del Consejo de Ministros, mientras que el Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno –los Jefes de Gobierno son absoluta mayoría– de los Estados miembros, a su Presidente y al Presidente de la Comisión.

---

III-263; III-266.3; III-269.3, pfos. 1 y 2; III-275.3; III-277; III-291; III-313.3; III-325.6.b; III-326.1, pfo. 1; III-393, pfo. 4; III-412.2; III-422.2; o III-424, pfo. 1 CEu. De hecho, el art. I-20.1 CEu atribuye al Parlamento Europeo funciones consultivas «en las condiciones establecidas por la Constitución»

<sup>42</sup> Sucede esto, por ejemplo, en los casos, de los arts. I-58.2; III-179.5; III-180.2; 184.10, in fine; III-192.3; III-212.2; III-260 y III-261 (en estas ocasiones también se mantiene informado a los Parlamentos nacionales); III-322.1; III-325.10; III-326.1, pfo. 2; III-329.2, pfo. 1; III-419.2, pfo. 1. El mismo efecto busca el deber que concierne al Consejo de transmitir una decisión adoptada inmediatamente al Parlamento Europeo (véase, al respecto, art. III-405.2, pfo. 1).

<sup>43</sup> Se trata de la ley o ley marco europea del Consejo que debe establecer las medidas necesarias para hacer posible la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo según procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.

Desde una perspectiva funcional, a simple vista se puede observar que tanto Consejo Europeo como Consejo de Ministros participan de la función de dirección política. Así, el art. I-21 CEu señala que «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna». Entre la función así descrita del Consejo Europeo y las funciones que el art. I-23.1 atribuye al Consejo de Ministros existe una diferencia en cuanto al nivel de concreción de las iniciativas y su grado de importancia. La actuación del Consejo Europeo se desarrolla en un plano de definición de principios y a él se reservan las iniciativas más relevantes de cara al desarrollo y evolución de la Unión. ¿En qué medida puede el Consejo Europeo extenderse en el ejercicio de sus funciones, desarrollando las materias que aborde y reduciendo con ello el margen de decisión posterior del Consejo de Ministros? Aunque, dada la composición de estos órganos, es difícilmente imaginable un conflicto entre el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros por este orden de cuestiones, la actuación del Consejo Europeo debería ser también mensurable de acuerdo con el principio de cooperación leal entre instituciones, que excluiría un uso desorbitado de sus competencias, en perjuicio de las del Consejo de Ministros. Esta situación se haría especialmente visible en aquellos casos en los que, según la Constitución, una materia debe ser regulada por ley europea o ley marco europea, actos legislativos que quedan fuera del alcance del Consejo Europeo.

El Consejo de Ministros, por su parte, debe ejercer su función de dirección política en el marco de los impulsos y orientaciones políticas definidas por el Consejo Europeo. Esta idea, que se deduce de las funciones expresamente atribuidas por la Constitución Europea al Consejo de Asuntos Generales, se repite después para supuestos concretos, por ejemplo en relación con la política exterior y de seguridad común<sup>44</sup>.

Desde un punto de vista ascendente, en ocasiones la actuación del Consejo tiene un carácter preparatorio o informador respecto de la del Consejo Europeo, sea a través de la presentación de un informe (art. III-206.1 o III-206.5 CEu), sea por medio de una recomendación (arts. III-293.1, pfo. 3; 382.2, pfo. 2 CEu).

Una pieza clave en la coordinación entre Consejo Europeo y Consejo de Ministros es el Consejo de Asuntos Generales, que tiene encargadas las funciones de preparación de las reuniones del Consejo Europeo, por un

---

<sup>44</sup> Consúltense en este sentido los arts. I-40.2; III-295.1 y 2; III-296.1, o, en materia de política monetaria, el art. III-198.2, pfo. 1 CEu.



lado, y, por otro, de garante del desarrollo y cumplimiento de lo que allí se decida, actuando para ello en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión (art. I-24.2 CEu). Asimismo, el Consejo Europeo se ve asistido por la Secretaría general del Consejo (art. III-341.4).

Otro elemento de gran importancia en la relación entre ambas instituciones, y entre éstas y la Comisión, en materia de política exterior y de seguridad común es el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión (art. I-28.1 CEu), participa en los trabajos del Consejo Europeo (art. I-21.2 CEu). Ostenta la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (art. I-28.3 CEu), aun sin ser miembro del mismo. Si de dicha formación afirma la Constitución que «elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo» (art. I-24.3 CEu), del Ministro de Asuntos Exteriores se dice que «estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa» (art. I-28.2 CEu). Pero es además, como veremos en el siguiente apartado, Vicepresidente de la Comisión, y se encarga dentro de ella de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (art. I-29.4 CEu). Ciertamente, el fortalecimiento de la política exterior de la Unión es una necesidad fácilmente constatable y parece una medida adecuada –aunque por supuesto incompleta– el proporcionarle una cabeza visible y única. La incógnita es si la misma intensidad con que la figura del Ministro aparece vinculada a las tres instituciones citadas no será también origen de fricciones entre las mismas o entre el Ministro de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión o el Presidente del Consejo Europeo.

Por lo demás, el Consejo Europeo participa en la definición de algunas cuestiones del régimen interno del Consejo de Ministros. Así, adopta por mayoría cualificada la decisión europea por la que se establece la lista de formaciones del Consejo (art. I-24.4 CEu) y, por idéntica mayoría, aprueba una decisión europea que regula las condiciones de acuerdo con las cuales se habrá de desempeñar la Presidencia de las formaciones del Consejo, según un sistema de rotación igual (art. I-24.7 CEu).

Por su parte, el Consejo adopta reglamentos y decisiones europeas por los que se fijan los sueldos, dietas y pensiones del Presidente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores (art. III-400.1.a CEu).

### 8.3. Consejo de Ministros y Comisión

Entre Consejo y Comisión, la Constitución también establece numerosos vínculos orgánicos y funcionales.

Desde un punto de vista orgánico, el Consejo interviene en el procedimiento de nombramiento de la Comisión, adoptando, de común acuerdo con el Presidente electo, la lista de las restantes personalidades que se proponga nombrar miembros de la misma (art. I-27 CEU). Al no indicarse otra cosa, parece razonable atribuir dicha función a la formación de Asuntos Generales. Asimismo, el Consejo puede instar al Tribunal de Justicia la destitución de un miembro de la Comisión o la privación al mismo del derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo, en caso de infracción de las obligaciones del art. III-347 CEU; nombra, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, al sustituto del miembro de la Comisión dimisionario, destituido o fallecido, previa consulta al Parlamento Europeo, o puede decidir a propuesta del Presidente de la Comisión, no cubrir dicha vacante (art. III-348.2 CEU); finalmente, puede instar al Tribunal de Justicia la destitución de todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido falta grave (art. III-349 CEU).

En materia de Asuntos Exteriores, la conexión entre la Comisión y el Consejo de Asuntos Exteriores viene garantizada por la pertenencia a la Comisión, en calidad de Vicepresidente, del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, Presidente a su vez de la correspondiente formación del Consejo (art. I-26.5 y 6 CEU).

Por otra parte, el Consejo adopta los reglamentos y decisiones europeos por los que se fijen, entre otros puntos, los sueldos, dietas y pensiones del Presidente de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y de los miembros de la Comisión (art. III-400.1.a CEU).

Desde una perspectiva funcional, destacamos los siguientes aspectos:

- Los ámbitos funcionales del Consejo y de la Comisión se cruzan en buen número de ocasiones, sin que ello implique subordinación alguna de la Comisión al Consejo, toda vez que, como señala el art. I-26.7 CEU «La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo I-28 -anteriormente reproducido, relativo al Ministro de Asuntos Exteriores-, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo.»
- La Comisión participa, junto al Consejo y el Parlamento Europeo, en

los instrumentos de cooperación previstos en los arts. III-397 y III-414 CEu, ya expuestos al analizar la relación entre Consejo y Comisión.

- Tanto el Consejo de Ministros –concretamente el Consejo de Asuntos Generales (art. I-24.2 CEu)- como la Comisión (art. I-26.1 CEu) intervienen en el aseguramiento y aplicación de las medidas adoptadas por el Consejo Europeo. Del primero afirma la Constitución que tiene obligación de «garantizar la actuación subsiguiente»; del segundo, de «velar por que se apliquen» tales medidas. La distinta terminología utilizada puede reflejar que cada una de estas instituciones cumple con esta función, lógicamente, dentro de su propio ámbito de potestades, pero nos encontramos con esferas de actuación íntimamente conectadas. De hecho, como vimos, el Consejo de Asuntos Generales la tiene que desempeñar en contacto con la Comisión.
- Ambos ejercen funciones de coordinación, en las condiciones establecidas por la Constitución<sup>45</sup>. Será, por tanto, el resto del articulado constitucional el que nos dé la clave acerca de cómo se concreta esta función en el caso de cada institución.
- Siguiendo lo que es tradicional en el ámbito del Derecho de la Unión, la Comisión ostenta un papel de casi monopolio en la iniciativa legislativa, con una serie de concretas excepciones establecidas de manera tasada por la Constitución Europea<sup>46</sup>. Pero, más allá del terreno propiamente legislativo, son también numerosas las ocasiones en las que la Constitución Europea exige que el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión<sup>47</sup>. En todas ellas, si el Consejo

---

<sup>45</sup> Véase sobre la Comisión el art. I-26.1 CEu.

<sup>46</sup> Art. I-26.2 CEu: «Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando la Constitución disponga otra cosa.»

<sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, arts. I-18; I-32.5; III-151.5; III-159; III-160; III-163; III-167.2.c; III-167.3.e; III-169; III-170.3; III-179.4 in fine; III-180.1; III-180.2; III-183.2; III-184.6; III-186.2, pfo.2; III-192.3; III-196.1; III-196.2; III-198.2; III-198.3; III-202.3; III-206.2; III-210.3, pfo.2; III-212.2; III-230.2; ; III-231.3; III-234.2, pfo.2; III-240.3; III-243; III-253; III-260; III-263; III-266.3; III-269.3, pfo.2; III-278.6; ; III-280.5.b; III-282.3.b; III-283.3.b; III-291; III-320; III-322.1 (propuesta conjuntamente presentada con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión); III-325.9; III-329.2 (propuesta conjuntamente presentada con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión); III-405.2; III-412.2; 419.1, pfo. 2; III-424, pfo. 1; III-436.2 CEu. Otras veces, actúa el Consejo por recomendación de la Comisión: por ejemplo, arts. III-179.2; III-179.4; III-184.6; III-184.7; III-201.1, pfo. 2; III-202.2; III-206.4; III-325.3; III-326.1, pfo. 1 y 2; III-326.2; III-326.1, pfo.1; III-326.2; III-326.3 CEu.

no se ha pronunciado, la Comisión puede modificar su propuesta mientras duren los procedimientos conducentes a la adopción del acto de la Unión (art. III-395.2 CEu). La Constitución dificulta el alejamiento de la propuesta de la Comisión por el Consejo, ya que sólo puede modificarla por unanimidad, salvo en los casos contemplados en el art. I-55, art. I-56; art. III-396.10 y 13; art. III-404 y art. III-405.2 CEu (art. III-395.1 CEu).

No obstante, al igual que en el caso del Parlamento Europeo (art. III-332 CEu), la Constitución Europea establece que «El Consejo, por mayoría simple, podrá pedir a la Comisión que efectúe todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta ninguna propuesta, comunicará las razones al Consejo (art. III-345 CEu).

- La Comisión desempeña en otras ocasiones una función consultiva o informadora del Consejo y de otras instituciones<sup>48</sup>. Por su parte, la Comisión, para desempeñar las funciones que se le encomiendan puede recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias –entendemos que también del Consejo, pero dentro de las condiciones que establezca un reglamento o decisión europeo adoptado por el Consejo por mayoría simple (art. III-428 CEu).

#### 8.4. Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>49</sup>

El Consejo de Ministros participa en numerosos aspectos de la organización y régimen interno del TJUE:

- Incremento del número de abogados generales a través de una decisión europea del Consejo (art. III-354, pfo. 1 CEu).
- Se someten a la aprobación del Consejo los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal de Justicia, del Tribunal General y de los Tribunales especializados, en los términos de los arts. III-355, pfo. 4; III-356, pfo. 5 y III-359.5 CEu, respectivamente.

---

<sup>48</sup> Éste es el caso, por ejemplo, de los arts. III-419.2, pfo. 1; III-198.1; III-201.1, pfo. 3; III-216; III-221, pfo. 2; III-255; III-415.5; III-418.2 CEu; art. I-58.2 CEu.

<sup>49</sup> No podemos entrar aquí en la justiciabilidad de los actos del Consejo ni en el modo en que éste puede actuar ante el TJUE, asuntos que merecen un tratamiento más detallado que el que en esta sede se puede ofrecer.

- El Consejo adopta, por iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia, las decisiones europeas por las que se establecen las normas de funcionamiento y se designan los miembros, respectivamente, del comité al que se refiere el art. III-357 CEu, encargado de pronunciarse sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.
- El Consejo nombra por unanimidad los miembros de los tribunales especializados (art. III-359.4 CEu).
- El Consejo adopta los reglamentos y decisiones europeos por los que se fijan los sueldos, dietas y pensiones de los Presidentes, miembros y secretarios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. III-400.1.a CEu).

Curiosamente los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia, así como los miembros del Tribunal General, son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, pero no por el Consejo de Ministros<sup>50</sup>.

## 9. EL CONTROL DEL CONSEJO DE MINISTROS POR LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Si, como veíamos en un epígrafe anterior, el Consejo no es políticamente responsable ante el Parlamento Europeo, la Constitución Europea prevé sin embargo que los Gobiernos que representan en dicha sede a los Estados miembros sean democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos (art. I-46.2). El modo exacto en que dicha responsabilidad se ventile queda encomendado a los respectivos ordenamientos constitucionales.

En todo caso, se trata de una responsabilidad «individual»<sup>51</sup>, referida a la relación entre cada uno de los miembros del Consejo y su respectivo Parlamento nacional, pero nunca de una responsabilidad colegiada del Consejo como tal. Además, se resuelve fuera del ámbito de las instituciones de la

---

<sup>50</sup> Cfr. arts. III-355, pfo. 1 y III-356, pfo. 2.

<sup>51</sup> No puede tratarse en el caso del ordenamiento español de una responsabilidad individual desde un punto de vista interno, esto es, referida a la relación entre un Ministro y el Parlamento, pues, como es sabido, no disponemos de un mecanismo para exigir parlamentariamente la responsabilidad política individual de un miembro del Gobierno.

Unión y, dada la naturaleza del órgano de control, sobre la base a priori de criterios más vinculados a una incorrecta defensa del interés nacional en sede de la Unión que al interés general de la propia Unión Europea. Este mecanismo no supe, por tanto, en ningún caso la falta de un instrumento de exigencia de la responsabilidad política del Consejo como tal. Una cosa es la responsabilidad que cada representante de cada Estado pueda asumir por el modo en que sostuvo los intereses nacionales, y otra bien distinta es la responsabilidad conjunta por el acuerdo adoptado, del que resulta una determinada concepción de los intereses de la Unión. Esta última vertiente carece de control político en el sistema de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta el escaso uso interno hecho hasta la fecha en España de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política del Gobierno, no parece exagerado predecir que este artículo de la Constitución Europea está destinado a quedar como mera figura retórica, sin aplicación alguna.

El Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, que en virtud del art. IV-442, forma parte de la propia Constitución Europea<sup>52</sup>, establece las bases que van a permitir a los citados Parlamentos nacionales desarrollar esta función de control sobre la actuación de sus representantes nacionales en el Consejo de Ministros, a través de diversas medidas tendentes a suministrarles oportunamente información sobre la tramitación de actos legislativos<sup>53</sup>. De este modo, el Parlamento nacional puede fijar su posición sobre un proyecto de acto legislativo y hacérsela llegar al Gobierno antes de la reunión del Consejo en que se decida sobre dicho proyecto.

---

<sup>52</sup> «Los Protocolos y Anexos del presente Tratado forman parte integrante del mismo».

<sup>53</sup> La Comisión está obligada a transmitir sus documentos de consulta (libros verde, libros blancos y comunicaciones) directamente a los Parlamentos nacionales cuando se publiquen. Asimismo, les transmitirá el programa legislativo anual, o cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política, al mismo tiempo que los transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.» (art. 1). Pero además, y lo que es más importante aún, obliga a transmitir a los Parlamentos nacionales las propuestas de actos legislativos europeos dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo (art. 2), y dispone que entre el momento en que se transmita a los Parlamentos nacionales dicho proyecto (quizás hubiera sido mejor hablar del momento en que se reciba) y la fecha de su inclusión en el orden del día provisional del Consejo con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo casos de urgencia debidamente motivados. Durante ese plazo no puede constatarse ningún acuerdo sobre dicho proyecto, salvo en aquellos casos urgentes debidamente motivados. Finalmente, se añade que entre la inclusión de un proyecto de actos legislativo europeo en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días, salvo en casos urgentes debidamente motivados (art. 4).

A permitir, por otro lado, el control a posteriori de la actuación del representante estatal va dirigido el art. 5 del citado Protocolo, que establece que «Los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de las sesiones del Consejo en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos europeos, se transmitirán directamente a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que a los Gobiernos de los Estados miembros.» Esta información permitirá al Parlamento nacional conocer la posición real mantenida por el representante estatal y, en su caso, su adecuación a la posición que respecto al asunto decidido adoptara en su momento dicha institución, para, sobre esta base, poder exigir eventualmente su responsabilidad política<sup>54</sup>.

Este Protocolo, sin embargo, ignora en buena medida que el control que deben efectuar los Parlamentos nacionales sobre los representantes de sus Estados en el Consejo de Ministros no se limita constitucionalmente a la función legislativa. De este modo, el control que puedan llevar a cabo estos órganos parlamentarios sobre las funciones no legislativas del Consejo es muy limitado.

Podemos incluir igualmente en este apartado una referencia al control que desarrollan los Parlamentos nacionales respecto de todas las instituciones europeas, y por tanto también sobre el Consejo, acerca de la satisfacción del principio de subsidiariedad en el ejercicio de sus competencias<sup>55</sup>. Esta materia se desarrolla en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>56</sup>. Ahora bien, los efectos de este control tampoco son de gran alcance, si tenemos en cuenta que tan sólo

---

<sup>54</sup> Asimismo, el Protocolo dedica su Título II a promover una cooperación interparlamentaria que, a través de una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión permita fomentar el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas (art. 10), lo que sin duda puede redundar en un perfeccionamiento de las técnicas de control existentes en cada ordenamiento.

<sup>55</sup> El art. I-11.3 señala en su párrafo segundo que «Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo» (el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

<sup>56</sup> También aquí se dispone la obligación de las instituciones de la Unión de transmitir a los Parlamentos nacionales los proyectos de actos legislativos europeos, así como los proyectos modificados (art. 4). A diferencia de lo que ocurría en el caso del Protocolo anteriormente citado, se prevé en éste la posibilidad de que todo Parlamento nacional o cualquier cámara de uno de estos Parlamentos pueda, en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de actos legislativos europeo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razo-

obliga a la institución o al órgano proponente a optar entre mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo (art. 7, pfo. 4 del citado Protocolo)<sup>57</sup>.

#### 10. OTRAS FORMAS DE CONTROL DEL CONSEJO. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA DE SU ACTUACIÓN

La Constitución Europea prevé otros mecanismos no parlamentarios de control de la actuación del Consejo. Así, el Consejo queda sometido en su actuación a la labor de fiscalización de cuentas realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión<sup>58</sup>, y puede ser también, en casos de mala administración, objeto de la actuación del Defensor del Pueblo Europeo, en los términos previstos por el art. III-335 CEu. Su actuación puede, por lo demás, generar la responsabilidad extracontractual de la Unión (art. III-431 CEu).

En todo caso, cualquiera que sea el tipo de control al que se someta el Consejo de Ministros, incluso el control difuso por parte de la ciudadanía de la Unión, éste resultará favorecido por las normas que buscan dotar de transparencia, dar publicidad, o permitir el acceso a las actuaciones del

---

nes por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (art. 6, pfo. 1). Este dictamen deberá ser tenido en cuenta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, o cualquiera de los restantes órganos e instituciones en que tuviera origen el proyecto de actos legislativo (art. 7, pfo. 1). Cuando los dictámenes motivados sobre el no respeto del principio de subsidiariedad por parte de un proyecto de actos legislativo europeo representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, «el proyecto deberá volverse a estudiar» (art. 7, pfo. 3). «Este umbral será de una cuarta parte cuando se trate de un proyecto de acto legislativo europeo presentado sobre la base del artículo III-264 de la Constitución relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.» (art. 7, pfo 3 in fine). Debe tenerse en cuenta que cada Parlamento nacional dispone de dos votos –tratándose de un sistema bicameral, cada cámara dispone de un voto-.

<sup>57</sup> Resulta paradójico que, de la proyección de esta potestad de control sobre el Consejo de Ministros, resulte el reconocimiento implícito por parte de la Constitución Europea de que también un órgano como éste, encargado precisamente de representar los intereses estatales en la Unión, merece ser objeto de supervisión desde la perspectiva de un principio, como es el de subsidiariedad, que precisamente se establece como garantía de una mayor proximidad de los centros de decisión a los ciudadanos y, por tanto, como garantía del Estado frente a un posible ejercicio desorbitado de sus competencias por parte de la Unión. No debe extrañarnos, sin embargo, tal precaución dada la tendencia que en ciertos momentos se ha podido observar por parte de los gobiernos de los Estados miembros a trasladar al ámbito político de decisión de la Unión cuestiones que bien podrían haber sido abordadas en la esfera interna. Todo ello, claro está, en perjuicio de los respectivos Parlamentos nacionales, que encuentran sin embargo con este sistema de alerta temprana un mecanismo de protección -aunque de alcance limitado- frente a esta práctica.

<sup>58</sup> Véase al respecto los arts. III-384 y III-385 CEu.



Consejo. Al respecto, junto a los mecanismos previstos con carácter general a este fin en general para todas las instituciones<sup>59</sup>, destaca el art. I-50.2 CEu, en virtud del cual, «Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.» Se trata, posiblemente de la novedad más celebrada en cuanto al régimen de funcionamiento del Consejo de Ministros. Instauro el principio de publicidad en las ocasiones en las que actúa como «cámara legislativa». Esto obliga a que el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros divida perfectamente éstas en dos partes, cada una con un distinto régimen de publicidad: una de ellas la referida a la deliberación y votación sobre un proyecto de acto legislativo, y la otra relativa a cualquier otro tipo de actuación del Consejo. A este mismo fin, el art. III-399.2 CEu establece que «El Parlamento Europeo y el Consejo velarán por que se hagan públicos los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por la ley europea contemplada en el apartado 3 del artículo I-50».

---

<sup>59</sup> Véanse, al respecto, especialmente los arts. I-38.2, I-50.1; I-50.3 y III-399.1 CEu.