

## LOS PROCEDIMIENTOS INTERGUBERNAMENTALES DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

En materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y en otros ámbitos como la cooperación reforzada, determinados nombramientos o la revisión de tratados, el procedimiento de adopción de decisiones es diferente del utilizado para el procedimiento legislativo ordinario. La característica predominante en estos ámbitos es un refuerzo de la cooperación intergubernamental. El desafío de la crisis de la deuda pública dio lugar a un aumento del uso de este tipo de mecanismos de toma de decisiones, en especial en el marco de la gobernanza económica europea.

### BASE JURÍDICA

Artículos 20, 21 a 46, 48 y 49 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE); Artículo 2, apartado 4, artículo 31, artículo 64, apartado 3, artículos 81 y 89, artículo 103, apartado 1, artículos 113, 115, 118, 127 y 153, artículo 191, apartado 3, artículo 192, artículo 194, apartado 2, y artículos 215, 218, 220, 221, 312, 329 y 333 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).

### DESCRIPCIÓN

- A.** Procedimiento de modificación de los Tratados (artículo 48 del TUE)
- Propuesta: cualquier Estado miembro, el Parlamento o la Comisión
  - Papel de la Comisión: consulta y participación en la conferencia intergubernamental
  - Papel del Parlamento: consulta antes de la convocatoria de la conferencia intergubernamental (el Parlamento participa con carácter puntual, pero con una influencia cada vez mayor: durante un tiempo estuvo representado por su presidente o por dos de sus diputados; en la más reciente, contó con tres representantes)
  - Papel del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo: consulta en el caso de cambios institucionales en el ámbito monetario
  - Decisión: por común acuerdo de los Gobiernos sobre las modificaciones de los Tratados, que se someten después a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales; antes se requiere una decisión del Consejo Europeo, por mayoría simple, sobre la posibilidad de convocar una Convención, previa aprobación del Parlamento
- B.** Procedimiento de activación de cláusulas pasarela
- Consejo Europeo: activa y decide, por unanimidad, la aplicación de la cláusula pasarela general (artículo 48 del TUE) y la pasarela específica para el marco financiero plurianual (artículo 312 del TFUE). En el caso de la cláusula general, todos los Parlamentos nacionales tienen derecho de veto

- Consejo: puede decidir la activación de otras cláusulas pasarela por unanimidad o por mayoría cualificada, en función de la disposición del Tratado que sea pertinente (artículo 31 del TUE; artículos 81, 153, 192 y 333 del TFUE)
- C.** Procedimiento de adhesión (artículo 49 del TUE)
- Solicitud: podrá presentarla cualquier Estado europeo que respete los principios de la Unión (artículo 2 del TUE); se notificará a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo; el Consejo Europeo acuerda los criterios de admisibilidad
  - Papel de la Comisión: consulta; participa activamente en la preparación y el desarrollo de las negociaciones
  - Papel del Parlamento: aprobación por mayoría absoluta de los diputados que lo componen
  - Decisión: el Consejo, por unanimidad; el acuerdo entre los Estados miembros de la Unión y el Estado solicitante, en el que se establecen las condiciones de adhesión y las adaptaciones necesarias, se somete a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales
- D.** Procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE)
- Solicitud: el Estado miembro en cuestión notifica su intención al Consejo Europeo, de conformidad con sus propias normas constitucionales
  - Conclusión: adopta la forma de un acuerdo de retirada celebrado por el Consejo previa aprobación del Parlamento y mediante una mayoría cualificada especial (artículo 238, apartado 3, letra b), del TFUE), a saber, el 72 % de los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes (es decir, excluido el país afectado) que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados
- E.** Procedimiento de sanción por violación grave y persistente de los principios de la Unión por un Estado miembro (artículo 7 del TUE)
- 1.** Procedimiento principal
- Propuesta de decisión por la que se determina la existencia de una violación grave y persistente: un tercio de los Estados miembros o la Comisión
  - Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a la mayoría de los diputados (artículo 83, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo)
  - Decisión en la que se constata la existencia de una violación: adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, sin participación del Estado miembro afectado, previa invitación al Estado de que se trate a presentar sus observaciones al respecto
  - Decisión por la que se suspenden determinados derechos del Estado miembro de que se trate: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada (sin la participación del Estado miembro afectado)

## 2. Sistema de precaución introducido por el Tratado de Niza para complementar este procedimiento

- Propuesta motivada de decisión por la que se determina la existencia de un riesgo inequívoco de violación grave de los principios de la Unión por un Estado miembro: a iniciativa de la Comisión, del Parlamento o de un tercio de los Estados miembros
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen a la mayoría de los diputados que lo componen
- Decisión: adoptada por el Consejo por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previa audiencia del Estado miembro de que se trate. El Consejo puede formular recomendaciones al Estado miembro antes de tomar dicha decisión

## F. Procedimiento de cooperación reforzada

### 1. Normas generales (artículo 20 del TUE y artículo 329, apartado 1, del TFUE)

- Propuesta: prerrogativa exclusiva de la Comisión; los Estados miembros que se proponen establecer una cooperación reforzada pueden dirigir una solicitud a la Comisión a tal efecto
- Papel del Parlamento: aprobación
- Decisión: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada

### 2. Cooperación en el ámbito de la PESC (artículo 329, apartado 2, del TFUE)

- Solicitud al Consejo por los Estados miembros interesados
- La propuesta se transmite al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que emite un dictamen
- Transmisión al Parlamento a título informativo
- El Consejo se pronuncia por unanimidad

Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa ([5.1.2](#)).

## G. Procedimiento de adopción de decisiones sobre cuestiones de política exterior

El Tratado de Lisboa suprimió la estructura en tres pilares de los Tratados anteriores, pero mantuvo la política exterior separada del resto de políticas de la Unión. Los objetivos y las disposiciones de la política exterior y de seguridad común (PESC) forman parte del Tratado de la Unión Europea. Ahora están mejor redactados y son más coherentes que en los Tratados anteriores.

Un cambio institucional importante es la creación del cargo del alto representante, que se apoya en un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y puede proponer iniciativas en cuanto a la PESC, la cual se ha integrado en el marco de la Unión, aunque sigue reglas y procedimientos específicos (artículo 24, apartado 2, del TUE).

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el alto representante o la Comisión (artículo 22 del TUE)

- Papel del Parlamento: es informado periódicamente por la Presidencia y consultado sobre los principales aspectos y las decisiones fundamentales. El Acuerdo interinstitucional relativo a la financiación de la PESD precisa que esta consulta se realizará anualmente sobre la base de un documento elaborado por el Consejo
- Decisión: el Consejo Europeo o el Consejo, por unanimidad. El Consejo Europeo define las prioridades y los intereses estratégicos de la Unión; el Consejo toma decisiones o actúa. El alto representante y los Estados miembros ejecutan estas decisiones haciendo uso de los recursos nacionales o de la Unión. El presidente del Consejo Europeo puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo si los acontecimientos internacionales así lo exigen

## H. Otras medidas legislativas ([2.6.8](#))

La adopción de decisiones en el ámbito intergubernamental sigue, asimismo, presente en una serie de ámbitos concretos de la política de la Unión de carácter delicado desde el punto de vista político, en particular los siguientes:

- Justicia y asuntos de interior: medidas en relación con la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial (artículo 89 del TFUE)
- Mercado interior: restricciones a los movimientos de capitales (artículo 64, apartado 3, del TFUE), política de competencia (artículo 103, apartado 1, del TFUE), medidas de armonización fiscal (artículo 113 del TFUE), aproximación de las legislaciones que incidan en el establecimiento del mercado interior (artículo 115 del TFUE) y derechos de propiedad intelectual (artículo 118 del TFUE)
- Política monetaria: atribución de tareas específicas de supervisión prudencial al Banco Central Europeo (BCE) (artículo 127 del TFUE)
- Otras políticas, como las sociales y el empleo (artículo 153 del TFUE), la energía (artículo 194, apartado 2, del TFUE) o el medio ambiente (artículo 191, apartado 3, del TFUE)

## I. Gestión de la crisis financiera ([2.6.8](#))

La aparición en 2010 de graves dificultades financieras en algunos Estados miembros ha hecho necesario que se acuda a su rescate de diferentes formas. Algunos componentes del paquete de ayuda los administra la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera. Las mayores aportaciones, en especial las contribuciones a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), las pagan directamente los Estados miembros. La FEEF es una «entidad instrumental» creada por un acuerdo intergubernamental de los Estados miembros de la zona del euro. Las decisiones necesarias para la adopción de tales medidas intergubernamentales tenían por tanto que tomarse a nivel del Consejo Europeo o de jefes de Estado o de Gobierno del Eurogrupo, incluida la ratificación en los Estados miembros conforme a las normas constitucionales nacionales. dos importantes razones para ello son el principio de no corresponsabilidad financiera (artículo 125 del TFUE) y la resistencia de algunos tribunales constitucionales nacionales a una mayor transferencia de competencias financieras y presupuestarias a la Unión.

El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 aprobó una modificación del artículo 136 del TFUE (coordinación de la política económica) por el procedimiento de la revisión simplificada de los Tratados, sin convocar una Convención (Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE). La Decisión entró en vigor en abril de 2013 y permitió la entrada en funcionamiento de mecanismos permanentes de prevención de crisis, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este último tiene su origen en un tratado intergubernamental concluido entre los miembros de la zona del euro que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012. Entre los procedimientos de votación de sus órganos ejecutivos se incluye un «procedimiento de urgencia», que requiere una mayoría cualificada del 85 % de los votos en caso de que la Comisión y el Banco Central Europeo concluyan que se necesita de forma urgente una decisión en materia de asistencia financiera. Por último, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), elaborado por los Gobiernos de los Estados miembros, entró en vigor el 1 de enero de 2013, una vez que doce partes contratantes cuya moneda es el euro depositaron sus instrumentos de ratificación. El Tratado establece, en particular, el requisito de una norma de equilibrio presupuestario en los ordenamientos jurídicos nacionales (el Pacto Presupuestario). De las veinticinco partes contratantes en el TECG, un total de veintidós están formalmente vinculadas por el Pacto Presupuestario (los diecinueve Estados miembros de la zona del euro, así como Bulgaria, Dinamarca y Rumanía).

## J. Nombramientos

- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada, nombra al presidente, al vicepresidente y a otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo (artículo 283, apartado 2, del TFUE)
- El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión, nombra al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE); no obstante, en su calidad de vicepresidente de la Comisión, el alto representante está sujeto, al igual que el presidente de la Comisión y los demás miembros de esta, a un voto de aprobación del Parlamento Europeo
- Los Gobiernos de los Estados miembros nombran de común acuerdo a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal General (anteriormente, Tribunal de Primera Instancia) (artículo 19, apartado 2, del TUE)
- El Consejo nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo mediante mayoría cualificada sobre la base de las recomendaciones de cada Estado miembro y previa consulta al Parlamento (artículo 286, apartado 2, del TFUE)

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996, el Parlamento Europeo ya pidió la «comunitarización» de los pilares segundo y tercero de modo que a estos también se les aplicasen los procedimientos de adopción de decisiones vigentes en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Tras la tenaz labor llevada a cabo por el Parlamento para integrar los antiguos pilares segundo y tercero en la estructura de la Unión durante la Convención sobre el futuro de Europa ([1.1.4](#)), el Tratado de Lisboa amplió el procedimiento supranacional de toma de decisiones al antiguo tercer pilar (Justicia y Asuntos de Interior) e introdujo un marco institucional coherente para la política exterior y de seguridad, con importantes innovaciones como el presidente a largo plazo del Consejo Europeo y el cargo del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

A la vista del creciente carácter intergubernamental que ha ido adquiriendo la gobernanza económica y presupuestaria, el Parlamento contribuyó a garantizar la participación apropiada de las instituciones de la Unión en las negociaciones sobre el Tratado internacional mencionado en la sección I.

En febrero de 2019, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada<sup>[1]</sup>, en la que formulaba recomendaciones para la futura evolución de esta. En concreto, el Parlamento consideraba necesario establecer un procedimiento para la autorización acelerada de una cooperación reforzada en ámbitos de gran importancia política, de modo que pueda obtenerse en un período de tiempo inferior a la duración de dos presidencias consecutivas del Consejo. Pedía, asimismo, a la Comisión que propusiera un reglamento a fin de simplificar y unificar el marco jurídico pertinente para la cooperación reforzada.

En su Resolución, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa<sup>[2]</sup>, el Parlamento abogó por el uso de las cláusulas pasarela generales (artículo 48, apartado 7, párrafos primero y segundo, del TUE) y otras cláusulas pasarela específicas para superar el bloqueo de la votación por unanimidad sin tener que buscar soluciones intergubernamentales fuera del ámbito de aplicación de los Tratados. El [informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#), que se presentó a los presidentes de las tres instituciones el 9 de mayo de 2022, destaca la importancia de revisar los procesos de toma de decisiones sobre la base de la unanimidad. El 11 de julio de 2023, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>[3]</sup> sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[1] [Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación reforzada \(DO C 449 de 23.12.2020, p. 16\).](#)

[2] [Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa \(DO C 449 de 23.12.2020, p. 90\).](#)

[3] [Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2023, sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión, textos aprobados.](#)