



CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Junto con el Parlamento Europeo, el Consejo es la institución que adopta la legislación de la Unión a través de reglamentos y directivas, además de elaborar decisiones y recomendaciones no vinculantes. Dentro de sus ámbitos de competencia, adopta sus decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad, de conformidad con la base jurídica del acto que precise de su aprobación.

BASE JURÍDICA

En el marco institucional único de la Unión, el Consejo ejerce las competencias que le confieren el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TUE») y los artículos 237 a 243 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»).

FUNCIONES

A. Legislación

Sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario), o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo (véase la ficha [1.2.3](#)). El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes (artículo 288 del TFUE) y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

B. Presupuesto

El Consejo es una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria que aprueba el presupuesto de la Unión Europea, mientras que la otra es el Parlamento Europeo (véase la ficha [1.2.5](#)). Además, el Consejo también adopta, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial, decisiones que establecen las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión y al marco financiero plurianual (artículos 311 y 312 del TFUE). En este último caso, el Parlamento debe dar su aprobación por mayoría de sus diputados. El Parlamento aprobó el marco financiero plurianual más reciente (2014-2020) en noviembre de 2013. El Consejo comparte la sección II del presupuesto de la Unión Europea (artículo 43, letra b), del



Reglamento Financiero) con el Consejo Europeo, aunque se trate de dos instituciones distintas.

C. Otras competencias

1. Acuerdos internacionales

El Consejo celebra los acuerdos internacionales de la Unión Europea, que son negociados por la Comisión y, en la mayoría de los casos, requieren la aprobación del Parlamento (artículo 218, apartado 6, del TFUE).

2. Nombramientos

El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

3. Política económica

El Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros (artículo 121 del TFUE) y, sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. Los miembros del Eurogrupo se rigen por reglas específicas y eligen a un presidente por un mandato de dos años y medio (artículos 136 y 137 del TFUE). Por norma general, los ministros de Finanzas del Eurogrupo se reúnen el día anterior a la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

El Consejo ejerce asimismo determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo. Al inicio del ciclo, en otoño, examina las recomendaciones específicas por país destinadas a la zona del euro, basándose en el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, y en junio y julio adopta las recomendaciones específicas por país, tras su aprobación por el Consejo Europeo.

El artículo 136 del TFUE fue modificado mediante la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo y entró en vigor el 1 de mayo de 2013, tras su ratificación por parte de todos los Estados miembros. En la actualidad, dicho artículo proporciona el fundamento jurídico para los mecanismos de estabilidad, como el MEDE (véase la ficha [2.6.8](#)).

4. Política exterior y de seguridad común (véanse las fichas [5.1.1](#) y [5.1.2](#))

El Tratado de Lisboa confirió personalidad jurídica a la Unión Europea, que vino a sustituir a la Comunidad Europea. Por otro lado, el nuevo Tratado eliminó la estructura de los tres pilares. Los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior pasaron a ser políticas de la Unión completamente integradas, que se rigen generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo sigue actuando según unas normas específicas cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

La antigua fórmula de la troika ha sido sustituida por un sistema nuevo: bajo la presidencia permanente del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ahora el Consejo de Asuntos Exteriores debe colaborar estrechamente con la Comisión. Sigue contando con la asistencia de su Secretaría General y también del Servicio Europeo de Acción Exterior.



ORGANIZACIÓN

A. Composición

1. Miembros

El Consejo se compone de «un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente» (artículo 16, apartado 2, del TUE).

2. Presidencia

La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, recae en el representante del Estado miembro que ocupa la presidencia de la Unión Europea. Esta se ejerce por rotación durante un periodo de seis meses, según un orden que determina el Consejo por unanimidad (artículo 16, apartado 9, del TUE). La presidencia de todas las formaciones del Consejo, salvo el Consejo de Asuntos Exteriores, está desempeñada por grupos preestablecidos de tres Estados miembros durante un periodo de 18 meses, en el que cada miembro del grupo ocupa la presidencia durante seis meses.

Durante los próximos cinco años, los Estados miembros ocuparán la presidencia por el siguiente orden: Finlandia durante el segundo semestre de 2019, Croacia y Alemania en 2020, Portugal y Eslovenia en 2021, Francia y la República Checa en 2022, y Suecia y España en 2023. El Consejo Europeo puede cambiar el orden de las presidencias (artículo 236, letra b), del TFUE).

3. Órganos preparatorios

Un comité compuesto por representantes permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe (artículo 240 del TFUE). Este comité, conocido como «Coreper», está presidido por un representante del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo de Asuntos Generales, es decir, la presidencia de turno. Sin embargo, el Comité Político y de Seguridad, que sigue la evolución de la situación internacional en materia de política exterior y de seguridad común, está presidido por un representante del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Coreper se reúne cada semana para preparar los trabajos del Consejo y coordinar las actividades vinculadas a la codecisión con el Parlamento Europeo. Se divide en dos grupos: el Coreper I (compuesto por representantes permanentes adjuntos que preparan los trabajos relativos a los ámbitos más técnicos, entre ellos agricultura, empleo, educación o medio ambiente) y el Coreper II (que se ocupa de materias más ligadas a la «alta política», es decir, los asuntos exteriores, económicos y monetarios, o la justicia y los asuntos de interior). En su labor de preparación, el Coreper recibe la asistencia de aproximadamente una decena de comités y un centenar de grupos de trabajo especializados.



B. Funcionamiento

Según el asunto de que se trate, el Consejo adopta decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad (véanse las fichas [1.2.3](#) y [1.2.4](#)). Cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, sus reuniones están abiertas al público (artículo 16, apartado 8, del TUE). El Consejo nombra a su secretario general en aplicación del artículo 240 del TFUE. Sus reuniones se celebran en Bruselas, pero también en Luxemburgo (sesiones de abril, junio y octubre). Actualmente existen diez formaciones del Consejo, tres de las cuales se reúnen periódicamente (Asuntos Generales, Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Monetarios (Ecofin)).

1. Mayoría simple

La mayoría simple supone que una decisión se toma cuando cuenta con más votos a favor que en contra. A tal efecto, cada Estado miembro del Consejo dispone de un voto. La norma de la mayoría simple se aplica salvo disposición contraria del Tratado (artículo 238, apartado 1, del TFUE). Por tanto, se trata del proceso decisorio por defecto. No obstante, en realidad solo se aplica a unos pocos asuntos: el reglamento interno del Consejo, la organización de la Secretaría General del Consejo y los estatutos de los Comités previstos en el Tratado.

2. Mayoría cualificada

a. Mecanismo

En gran número de asuntos, el Tratado prevé que las decisiones se adopten por mayoría cualificada, es decir, por más votos que la mayoría simple. En este caso, ya no existe la igualdad de derechos de voto. Cada Estado miembro dispone de un cierto número de votos en función de su peso demográfico (artículo 205, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea —Tratado CE— y artículo 238 del TFUE, a partir de noviembre de 2014). El 1 de enero de 2007 se introdujo una nueva ponderación de los votos; la mayoría cualificada solo se obtiene si la decisión recoge al menos 260 votos de un total de 352 (73,86 %), la decisión se aprueba por una mayoría de los Estados miembros, y la decisión se aprueba por al menos un 62 % de la población de la Unión (un Estado miembro ha de solicitar el cumplimiento de este último criterio).

El Tratado de Lisboa prescinde del sistema de ponderación de voto y aplica una simple regla de doble mayoría: el 55 % de los miembros del Consejo (el 72 % si la propuesta no proviene de la Comisión o del Alto Representante), incluidos por lo menos 16 de ellos (o 21 si no existe iniciativa de la Comisión o del Alto Representante) y que representen como mínimo el 65 % de la población total de la Unión. Este nuevo sistema se aplica desde el 1 de noviembre de 2014.

b. Ámbito de aplicación

El Tratado de Lisboa ha ampliado de nuevo el ámbito de aplicación de la toma de decisiones por mayoría cualificada. La votación por mayoría cualificada se introduce o se amplía en sesenta y ocho bases jurídicas, en la mayoría de los casos acompañada del procedimiento legislativo ordinario (incluidas muchas áreas del antiguo tercer pilar). Asimismo, la mayoría cualificada se aplica para la designación del presidente y los miembros de la Comisión, así como de los miembros del Tribunal de Cuentas, del



Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones (véanse las fichas [1.2.3](#) y [1.2.4](#)).

3. Unanimidad

El Tratado solo exige la unanimidad para un número reducido de asuntos, pero, entre ellos, figuran algunos de los más importantes (fiscalidad, política social, etc.). Si bien el Tratado de Lisboa la ha mantenido, en el artículo 48, apartado 7, del TUE, se prevé ahora una «cláusula pasarela», que permite al Consejo adoptar una decisión en ciertas materias por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad. Además, por lo que respecta a determinadas políticas, el Consejo puede decidir (por unanimidad) ampliar el uso de la votación por mayoría cualificada, por ejemplo en materia de Derecho de familia con repercusión transfronteriza (artículo 81, apartado 3, del TFUE).

En general, el Consejo tiende a buscar la unanimidad, incluso en asuntos en los que no es necesaria. Esta preferencia se remonta al «compromiso de Luxemburgo» de 1966, con el que se zanjó un conflicto surgido entre Francia y los demás Estados miembros cuando la primera se negó a pasar de la unanimidad al voto por mayoría cualificada en una serie de asuntos. El texto transaccional dice lo siguiente: «Cuando, en el caso de decisiones que puedan adoptarse por mayoría a propuesta de la Comisión, estén en juego los intereses fundamentales de uno o varios socios, los miembros del Consejo tratarán, en un plazo razonable, de encontrar soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad».

En 1994 se encontró una solución análoga. El denominado «compromiso de Ioánina» protegía a una serie de Estados miembros cercanos a la minoría de bloqueo al disponer que, si dichos Estados expresaban su intención de oponerse a la toma de una decisión por parte del Consejo por mayoría cualificada, el Consejo haría todo lo que estuviera a su alcance, dentro de un plazo de tiempo razonable, por lograr una solución satisfactoria para la gran mayoría de Estados.

Más recientemente, la posibilidad de instaurar un nuevo sistema de doble mayoría desde 2014 hasta el 31 de marzo de 2017 iba en ese sentido y permitía así, a demanda de un Estado miembro, la aplicación de la antigua regla de mayoría cualificada del Tratado de Niza (véase la ficha [1.2.3](#)).

Eva Pavy
05/2019

