

Esquema: ¿Quién manda en la UE?

(Observatorio de Instituciones y Gobernanza — Ponente: Josep Borrell, 23 junio 2026)

1. INTRODUCCIÓN: ¿LA UE SOMOS NOSOTROS?

- **La paradoja de la tercera persona:** hablamos de "la UE" como si fuera algo externo — pero España es la UE
 - No es una organización internacional al uso: puesta en común de la soberanía en las políticas comunes; sistema de competencias exclusivas, compartidas, y de apoyo; primacía del Derecho de la UE sobre el nacional; Tribunal de Justicia con sentencias de obligado cumplimiento; Parlamento que co-legisla elegido democráticamente.
 - Pero mantiene una fuerte dimensión intergubernamental: los Estados son los dueños de los Tratados; deriva estado-céntrica con el Consejo Europeo; unanimidad necesaria en el núcleo de la soberanía: impuestos, presupuesto multianual, política exterior, defensa.
 - Por tanto, la UE es *sui generis* porque tiene elementos federales y confederales.
 - La UE como es menudo vista como entidad supranacional que "impone restricciones" vs. la UE como proyecto colectivo que nos constituye normativamente.
- **Pero también:** "nos ha salvado en dos ocasiones muy difíciles" (2010-12: rescate financiero ; 2020: NextGenerationEU)
- **Pregunta de fondo:** si somos la UE, ¿por qué el diseño institucional es tan desconocido? ¿Es por su complejidad o porque los gobiernos encuentran conveniente que así sea? (ambas posibilidades son compatibles)
- **El poder formal y el poder real no siempre coinciden.**

2. EL MAPA INSTITUCIONAL: DISTINCIONES QUE IMPORTAN

2a. Los tres "Consejos" (trampa clásica de confusión)

- **Consejo Europeo** — jefes de Estado/gobierno + Presidente de la Comisión + Presidente del Consejo Europeo + Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad.
 - Base jurídica: **Art. 15 TUE**
 - Marca orientaciones estratégicas en 4 cumbres anuales; **no aprueba leyes**

- Pero: *de facto*, cada vez más el centro real de poder político — más adelante
- **Consejo de la UE** — ministros según materia (Ecofin, Asuntos Exteriores...)
 - Base jurídica: **Art. 16 TUE**
 - Colegislador junto al Parlamento Europeo en casi todas las políticas; aprueba el presupuesto
 - Vota por mayoría cualificada (regla general, **Art. 16.3 TUE**) o unanimidad (fiscal, presupuesto multi-anual, política exterior, constitucional)
- **Consejo de Europa** — completamente distinto, no es UE, es una organización meramente intergubernamental creada en 1950.
 - 46 estados miembros; derechos humanos, democracia, Estado de derecho
 - Sede: Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Estrasburgo) — confusión frecuente con el Tribunal de Justicia de la UE.

2b. El proceso legislativo: ¿quién propone, quién aprueba?

- **Monopolio de iniciativa:** la Comisión — **Art. 17.2 TUE** y **Art. 294 TFUE** , salvo pocas excepciones— poder de agenda enorme
- **Codecisión** (procedimiento legislativo ordinario desde el Tratado de Lisboa 2009): Consejo de la UE + PE en pie de igualdad *formal* — **Art. 294 TFUE**
- La Comisión como "guardiana de los Tratados" (**Art. 17.1 TUE**), es decir puede llevar las infracciones al Derecho comunitario al Tribunal de Justicia, y ejecutora — pero también actor político
- → La pregunta clave: ¿funciona así en la práctica? **No exactamente**

3. EL CONSEJO EUROPEO: ¿DIRECTOR DE ORQUESTA?

El Consejo Europeo "no legisla" (**Art. 15.1 TUE**: "no ejercerá función legislativa") — y sin embargo **fija los límites de todo lo demás.**

- Compuesto por 27 los jefes de estado y de gobierno.
- Es una "jefatura de estado" colectiva, con funciones constitucionales típicas como proponer al Parlamento Europeo el candidato a presidente de la Comisión (el "primer ministro").
- Pero se parece más al presidente de la República francesa que a un monarca constitucional ya que tiene funciones específicas en política exterior y defensa, y da instrucciones políticas a la Comisión (el "gobierno").

- Sus "conclusiones" son instrucciones políticas a la Comisión que no se pueden ignorar fácilmente.
- **¿Es esto una reticencia a ceder soberanía?** Sí, estructuralmente:
 - Los Estados cedieron competencias, pero guardaron el control de los procesos estratégicos
 - El consenso como seguro: ningún Estado puede ser "vencido" en lo que considera esencial en el Consejo Europeo.
 - A menudo se ratifican acuerdos negociados bilateralmente *antes* de la sala — la cumbre es la puesta en escena
 - Ha aumentado su poder legislativo "de facto" a raíz de la crisis del euro, su constitucionalización en Lisboa y la figura del presidente permanente.
- **Unanimidad vs. mayoría cualificada:** la gran fractura del sistema
 - La regla general de la mayoría cualificada (55 por ciento de los Estados que representan al 60 por ciento de la población) en legislación ordinaria (**Art. 16.3 TUE**) → permite avanzar
 - Unanimidad: fiscal (**Art. 113 TFUE**), política exterior (**Art. 31 TUE**), ampliación (**Art. 49 TUE**), reforma de Tratados (**Art. 48 TUE**) → donde todo se atasca
 - La paradoja: las decisiones más importantes requieren unanimidad → poder de veto de Estados pequeños o recalcitrantes (Hungría como caso extremo)
- **Tensión irresuelta:** ¿es el Consejo Europeo el núcleo de legitimidad democrática (gobiernos elegidos a nivel nacional) o el obstáculo a una unión más genuina?

4. LA COMISIÓN, ENTRE EL MOTOR Y LA SECRETARÍA

- Monopolio de iniciativa (**Art. 17.2 TUE**) = enorme poder de *agenda-setting*
- Pero: ¿es independiente o refleja a los Estados grandes?
 - Un comisario por Estado (**Art. 17.5 TUE**, transitoriamente), lo que ha intergubernamentalizado el Colegio de Comisarios.
 - El Presidente es propuesto por el Consejo Europeo por mayoría cualificada + investido por el PE (**Art. 17.7 TUE**) → el *Spitzenkandidat* se aplicó en 2014 y 2024 (se propuso al candidato del partido más votado, Juncker y Von der Leyen). No así en 2019 (rechazo a Weber en el Consejo Europeo).
 - Tendencia a proponer lo que quieren los grandes estados.

- **La legislación por delegación:** actos delegados (**Art. 290 TFUE**) y de ejecución
- La DGs permanentes: el poder de los "fonctionnaires" que sobreviven a todas las mayorías políticas

5. EL CONSEJO DE LA UE — EL LEGISLADOR QUE NEGOCIA EN LA SOMBRA

- Colegislador formal junto al PE (**Art. 16 TUE**) — pero su funcionamiento interno es mucho más opaco, en cuanto a los posicionamientos reales y deliberaciones.
- Los ministros que se sientan en el Consejo **raramente deciden:** llegan con posiciones nacionales ya fijadas y, en la mayoría de los casos, con el acuerdo ya cocinado en niveles inferiores.
- Se suele decidir por consenso, aunque no sea necesario.
- Sigue funcionando fundamentalmente como una conferencia diplomática más que como el Bundesrat alemán (cámara de los Estados).

El COREPER: donde se decide lo que el Consejo "vota"

- **Art. 240 TFUE:** el Comité de Representantes Permanentes (embajadores de los Estados ante la UE) prepara los trabajos del Consejo
- Los puntos del orden del día se dividen en "**puntos A**" (acordados en COREPER, el Consejo los aprueba sin debate) y "**puntos B**" (requieren discusión ministerial)
- La proporción habitual: más del 70% son puntos A → los ministros ratifican, no debaten
- Por debajo del COREPER: grupos de trabajo técnicos con funcionarios nacionales — la negociación real empieza aquí

La Presidencia rotatoria: actor con agenda propia

- Cada Estado miembro preside el Consejo durante 6 meses (**Art. 16.9 TUE**), salvo el Consejo de Asuntos Exteriores que lo preside siempre el ARVP.
- Formalmente: papel de mediador neutral entre Estados
- En la práctica: la Presidencia fija el orden del día, decide qué expedientes avanzan y cuáles se aparcan, y representa al Consejo en las negociaciones con el Parlamento.
- Incentivo estructural: cerrar acuerdos durante su mandato para mostrar "éxito" → puede primar la velocidad sobre la calidad del texto

La cultura del consenso y el poder del bloqueo

- El Consejo vota formalmente mucho menos de lo que cabría esperar: existe una fuerte **cultura del consenso** que evita votaciones explícitas
- Consecuencia: los Estados que amenazan con bloquear tienen poder desproporcionado respecto a su peso real
- La mayoría cualificada (**Art. 16.4 TUE**: 55% de Estados que representen 65% de la población) disuade pero no elimina el poder de los recalcitrantes — las minorías de bloqueo se construyen y negocian
- En áreas de unanimidad (**Art. 31 TUE, Art. 113 TFUE, Art. 312 TFUE**): el más pequeño tiene el mismo veto que el más grande — La Hungría de Orbán como demostración permanente

La conexión con los trilogos

- Es el Consejo — a través de la Presidencia y el COREPER — quien representa a los Estados en los trilogos informales con el PE
- Lo que el Consejo lleva al trólogo ya es el resultado de semanas de negociación interna entre los 27
- La posición del Consejo en el trólogo es a menudo menos flexible de lo que parece: está atada por los equilibrios internos previos

6. EL PARLAMENTO EUROPEO: LA CÁMARA ELEGIDA DEMOCRÁTICAMENTE QUE LUCHA POR INFLUIR

- El PE: único órgano elegido directamente (**Art. 14 TUE**) → legitimidad democrática directa
- Codecisión desde Lisboa: colegislador en casi todo *formalmente* (**Art. 294 TFUE**: protección del consumidor, mercado interior, PAC, etc. incluyendo el presupuesto (gastos, pero no ingresos).
- El Parlamento vota también sobre los tratados comerciales, que también han de ser aprobados por el Consejo.
- No decide sobre armonización fiscal ni sobre impuestos europeos ni sobre emisión de deuda ni política exterior (potestad exclusiva del Consejo).
- La codecisión es un mecanismo típicamente federal: cualquier norma, salvo las reservadas a los Estados, requiere la aprobación del Parlamento (cámara de los ciudadanos) y del Consejo (“cámara” de los estados).
- A menudo el PE se ve obligado a rebajar mucho su posición para lograr sacar el expediente adelante ya que sin el Consejo no puede aprobarse.

- Ejemplos de expedientes paralizados en el Consejo: el Fondo Europeo de Depósitos, desde hace diez años.
- Los primeros ministros intervienen cada vez más en las posiciones del Parlamento a través de los eurodiputados de sus partidos.
- Los eurodiputados se eligen en función de dinámicas fundamentalmente nacionales, lo que resta legitimidad al no haber un debate transnacional.

El sistema de trilogos: donde la democracia se negocia en la trastienda

- **Más del 85-90% de la legislación se acuerda** mediante trilogos informales
- Reuniones a puerta cerrada: representantes del PE + Presidencia del Consejo + Comisión
 - Sin actas públicas, documentos reservados, sin transmisión
 - El pleno recibe el acuerdo pre-cocinado y *ratifica* — raramente rechaza
- **Anatomía del trílogo:**
 - PE: ponente + coordinadores de grupos
 - Consejo: COREPER (**Art. 240 TFUE**) (embajadores permanentes) + Presidencia rotatoria de turno
 - Comisión: "honest broker" con agenda propia
- **Problema democrático:**
 - Eurodiputados fuera del trílogo no saben qué se negocia
 - Grupos minoritarios excluidos de facto
 - La Presidencia rotatoria (6 meses, **Art. 16.9 TUE**) tiene incentivos para cerrar rápido aunque el acuerdo sea malo
- Nota: los trilogos no tienen base en los Tratados — son una práctica interinstitucional consagrada por el **Acuerdo Interinstitucional de Mejor Legislación (2016)**, lo que subraya su naturaleza de poder informal no codificado
- Conclusión crítica: el sistema es más *eficiente*, pero democráticamente cuestionable — y opaco por diseño.
- El Defensor del Pueblo Europeo ha reclamado más transparencia a los trilogos.

7. EL PRESUPUESTO

7a. El Marco Financiero Plurianual (MFP)

- Se negocia cada 7 años — define los techos de gasto para todo.

- Se aprueba junto a la Decisión de Recursos Propios que define los ingresos (requiere unanimidad y ratificaciones nacionales).
- **Formalmente:** propone la Comisión, decide el Consejo por **unanimidad (Art. 312 TFUE)**, aprueba o rechaza el PE.
- Se negocia entre las tres instituciones (Comisión, Consejo, y Parlamento), pero en la práctica el acuerdo real se alcanza a nivel de los jefes de Estado y de gobierno en el Consejo Europeo, normalmente en el último mes del MFP vigente.
- **Además**
 - Dialéctica falsa entre contribuyentes netos y receptores netos.
 - Se negocia como en un zoco: *juste retour*, devoluciones, correcciones, fondos ad hoc para comprar voluntades
 - La Comisión hace propuesta técnica que los Estados reescriben casi completamente
 - El PE puede rechazarlo en su totalidad (amenaza usada como palanca, **Art. 312.2 TFUE**) pero políticamente es muy costoso y nunca se ha hecho.
- **NextGenerationEU:** decidido en una cumbre que duró cinco días, el PE obtuvo concesiones a cambio de no bloquear.

7b. El presupuesto anual

- Colegislan Consejo-PE dentro de los límites del MFP (**Art. 314 TFUE**) → otro "cuasi-trílogo" en noviembre
- El PE ha ganado poder real aquí: puede forzar partidas para sus prioridades
- Pero el margen real es estrecho — el MFP ya fija los grandes números
- Batallas recurrentes: Erasmus, PAC, cohesión, defensa, migración

7c. La pregunta de fondo: ¿puede haber poder sin unión fiscal?

- La condicionalidad presupuestaria como palanca política: Reglamento 2020/2092 de condicionalidad de Estado de Derecho (**Art. 322 TFUE** como base jurídica, muy controvertida)
- **La UE gasta ~1% del PIB europeo** (techo de recursos propios, **Art. 311 TFUE**): modesto macroeconómicamente
- Sin capacidad fiscal propia real → sin estabilizador macroeconómico → sin unión genuina

- NextGenerationEU fue un experimento de deuda común (**Art. 122 TFUE** como base jurídica de emergencia, también muy controvertida): ¿excepción o precedente?
- **¿Cómo debería evolucionar la UE?:** la unión fiscal como condición de supervivencia en un mundo de bloques — pero requiere cesión de soberanía que los Estados no han aceptado aún.

8. EL AR/VP: EL CARGO MÁS INCÓMODO DE EUROPA Y EL LÍO DE LAS SANCIONES

8a. El puesto: un oxímoron institucional

- Creado por Lisboa para dar coherencia a la acción exterior — **Art. 18 TUE**
- Es simultáneamente:
 - VP de la Comisión → responde ante el PE (**Art. 18.4 TUE**)
 - Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores → responde ante los Estados (**Art. 18.3 TUE**)
 - Responsable del SEAE (**Art. 27.3 TUE**) → burocracia propia que no pertenece ni al Consejo ni a la Comisión (pero 2/3 son diplomáticos nacionales en comisión de servicios ¿para quién trabajan en realidad?)
 - Tiene derecho de propuesta y de implementación, pero decide el Consejo, a la unanimidad, hasta cuando no es necesario (actos de implementación: listas de sancionados).
- El AR/VP como chivo expiatorio: cuando algo sale mal es su culpa; cuando sale bien, los Estados se atribuyen el mérito
- La reforma pendiente: mayoría cualificada en política exterior (**Art. 31.3 TUE** prevé una cláusula pasarela, pero requiere unanimidad del Consejo Europeo para activarla — la unanimidad para cambiar la unanimidad)

8b. Las sanciones: ejemplo perfecto del caos competencial

- Las sanciones son el instrumento más visible de la política exterior → y el más revelador sobre quién manda

El proceso formal (ya de por sí complicado):

- Propuesta conjunta AR/VP + Comisión → ya aquí hay tensión entre dos lógicas institucionales
- Decisión del Consejo por **unanimidad** en el pilar PESC (**Art. 29 TUE**)

- Implementación por Reglamento del Consejo por mayoría cualificada (**Art. 215 TFUE**) — el paso "técnico" con efectos jurídicos reales y directamente aplicable en los Estados
- **Pero a la vez no todas las medidas restrictivas contra terceros países siguen el carril PESC:** la suspensión de acuerdos comerciales (como la parte comercial del Acuerdo de Asociación con Israel) cae bajo política comercial común (**Art. 207 TFUE**) y requiere propuesta de la Comisión vía **Art. 218 TFUE** — no del AR/VP
- Esto genera una batalla política sobre qué carril jurídico se activa: el carril PESC (AR/VP + Comisión conjuntamente, unanimidad en el Consejo) o el carril comercial (Comisión sola, mayoría cualificada) — con consecuencias muy distintas sobre quién puede bloquear y quién propone.
- Desviación: Von der Leyen interviniendo constantemente en PESC (contra el **artículo 17 TUE**).

El problema estructural:

- Con unanimidad (**Art. 29 TUE**), cualquier Estado puede bloquear o vaciar de contenido las listas
- El "Magnitsky europeo" — Reglamento 2020/1998 (Régimen Global de Sanciones), basado en **Art. 215 TFUE**: sigue requiriendo unanimidad.
- **La paradoja:** la UE tiene el mayor arsenal de sanciones económicas del mundo, pero el proceso más lento y más susceptible al veto

9. LAS AMPLIACIONES: ENTRE LA VISIÓN Y LA COMPLEJIDAD

- El balance: mayor cobertura en población y PIB vs. mayor complejidad en toma de decisiones
 - Cada ampliación ha diluido la capacidad de avanzar en integración profunda.
 - La unanimidad con 6 Estados (1957) no es la unanimidad con 27 (2024)
- **¿Hasta dónde debería llegar la ampliación?**
 - Candidatos actuales: Ucrania, Moldavia, Balcanes Occidentales, Georgia. Tal vez Noruega, Islandia, Reino Unido.
 - El procedimiento de adhesión: **Art. 49 TUE** — solicitud, unanimidad del Consejo, aprobación del PE, ratificación de todos los Estados miembros
 - El dilema: ¿ampliar sin reformar los mecanismos de decisión, particularmente la unanimidad es suicida?

- **La propuesta de "UE dentro de la UE"** (Borrell et al., también Macron con la "Europa de varios niveles"):
 - Un núcleo duro de integración más profunda (fiscal, defensa, política exterior) con mayoría cualificada
 - Una periferia con acceso al mercado único pero sin las obligaciones del núcleo
 - Instrumentos ya existentes en esta dirección: **cooperación reforzada (Arts. 20 TUE y 326-334 TFUE)** y **cooperación estructurada permanente en defensa (PESCO, Art. 46 TUE)**
 - **Problema:** ¿quién decide quién está en el núcleo? ¿No reproduce la jerarquía de poder de facto?

10. CONCLUSIÓN: ANATOMÍA DEL PODER REAL Y EL FUTURO DE LA UE

- **El mapa del poder real** (de más a menos):
 1. Estados grandes en el Consejo Europeo (**Art. 15 TUE**) — agenda-setters de facto
 2. La Comisión (**Art. 17 TUE**) — poder de agenda y ejecución, condicionada políticamente, y tendencia a ser el secretariado del Consejo Europeo. Proceso de centralización en la presidencia en detrimento del colegio de comisarios.
 3. El PE (**Art. 14 TUE**) — poder creciente en perspectiva histórica pero ejercido en la sombra de los trílogos y cada vez más mediatizado por los líderes nacionales a través de sus partidos.
 4. El AR/VP (**Art. 18 TUE**) — cargo poderoso sobre el papel, frustrante en la práctica.
 5. Los Estados pequeños — poder de bloqueo (unanimidad, **Art. 31 TUE, Art. 312 TFUE**) pero no de iniciativa
- **¿Cómo debería evolucionar la UE?**
 - Sin unión fiscal (**Art. 311 TFUE** sigue limitando los recursos propios) → sin estabilizador macroeconómico → vulnerable a shocks asimétricos
 - Sin mayoría cualificada en exterior (**Art. 31 TUE**) → sin política exterior real → irrelevancia estratégica
 - Sin defensa común: dependiente de la OTAN y de EEUU.

- Sin reforma del proceso legislativo (trilógos, transparencia, poder del Parlamento en todas las áreas, listas transaccionales) → menor legitimidad democrática
- La "UE dentro de la UE" como posible salida — instrumentos ya en los Tratados (**Arts. 20 TUE, 46 TUE**), pero infrautilizados por voluntad política
- Debe ser más federal, a veintisiete, a través de un grupo de vanguardia.

Provocación final para el debate: La UE funciona porque los Estados han aceptado ser gobernados por un sistema que nadie controla del todo, y al que nadie quiere renunciar del todo. Esa ambigüedad fundacional es tal vez su mayor logro y su mayor fragilidad.