

POST-LISBOA: A PROPÓSITO DEL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO EUROPEO

Por

ARACELI MANGAS MARTÍN ¹
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

Revista General de Derecho Europeo 20 (2010)

Es obvio que la gran preocupación de los ciudadanos y de las instituciones políticas nacionales y europeas es la crisis económico-financiera. Pero junto a esta dedicación de las autoridades públicas nacionales y europeas, la simple obligación de aplicar las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa desde el pasado 1 de diciembre de 2009 y el desarrollo de algunas de sus novedades consume una buena parte de los esfuerzos de las instituciones implicadas en la toma de las decisiones en la Unión Europea. Y, lógicamente, de la presidencia española del Consejo.

Es obvio que el equipo de la Secretaría de Estado para la Unión Europea sabía que estos primeros meses del año se podían ver muy condicionados por la necesidad de aplicar las innovaciones sustantivas y procedimentales de del Tratado de Lisboa.

No trasciende a la opinión pública ni a los medios de publicación el ingente esfuerzo técnico-jurídico, por separado -aunque en estrecha relación-, de Comisión, Parlamento y Consejo, de acomodar todos los actos pendientes de adopción a 1 de diciembre a las nuevas bases jurídicas, comprobar uno a uno su adaptabilidad -en la fase en que se encuentre- a los cambios o si hay que retirarlo y empezar de nuevo, o reconducirlos al procedimiento legislativo ordinario o al especial, constatar la validez de los pasos ya dados (si pasaron primera lectura y se ratifican...), etc.

Sabiendo cómo iba a ser el semestre, un semestre de gestión, no se entiende que hubiera un “lumbera” que le hiciera decir al Presidente del Gobierno español que la presidencia española iba a ser “transformadora” y, a la vista de la galopante crisis en España, que “íbamos a liderar la salida de la crisis”.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto financiado por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León (Grupo de Excelencia, Gr. 247, 2008-2010)

No tenía sentido hablar de una presidencia transformadora cuando recién había entrado en vigor el Tratado que culminaba un tortuoso periplo desde 2004 de intentos transformadores. Como vengo sosteniendo hace tiempo, después del Tratado de Lisboa la Unión se aleja de nuevos horizontes transformadores y la Europa *existencial* o renovadora da paso a una Europa más apegada a la realidad y a los problemas de la ciudadanía, a una Europa *instrumental*. Europa ha quedado estabilizada en un alto grado de integración y ya no es un fin para la mayoría de los Estados sino un instrumento. Una Europa estable sólo precisa de una buena gestión, al menos, en unos años.

El desarrollo del Tratado de Lisboa está exigiendo ciertos esfuerzos. Algunas disposiciones, las más urgentes (nombramientos de los nuevos cargos y las decisiones sobre el ejercicio de la presidencia y sus normas de desarrollo, las formaciones del Consejo y los Reglamentos del Consejo y del Consejo Europeo) se adoptaron durante la presidencia sueca del Consejo. Su denominador común era su carácter de autoorganización de las dos instituciones que representan a los Estados (la legitimidad intergubernamental) y que por esa índole son adoptadas de una forma rápida. La mayoría se había preparado hacía meses y no concitaban cuestiones espinosas y ya estaban muy rodadas; otras, por su desorden, insuficiencias y contradicciones, parece que fueron redactadas y adoptadas en pocas horas.

Entre estas últimas destaca el *Reglamento interno del Consejo Europeo*². Cerca de un tercio de su contenido está entresacado literalmente, con nota a pie de página sobre su procedencia, de los vigentes Tratados (del Tratado de la Unión y del Tratado de Funcionamiento), pero en el “corta y pega”³ han hecho un centrifugado en vez de una correcta sistematización y un adecuado desarrollo detallado. Interesa destacar algunos aspectos que merecen un comentario.

1) *El papel del “miembro del Consejo Europeo” cuyo Estado ejerce la presidencia semestral del Consejo.* Formalmente se le asignan tareas residuales. El presidente del Gobierno del Estado que ejerce la presidencia de turno en el Consejo será asociado a la programación de las fechas del Consejo Europeo, a la fijación del orden del día de sus reuniones, a la preparación de los proyectos de conclusiones y decisiones del Consejo Europeo dado que son objeto de debate en el Consejo de Asuntos Generales; se le permitirá hacer una síntesis de los trabajos del Consejo al inicio de cada reunión del Consejo Europeo y en el caso extremo de enfermedad, muerte, dimisión, etc. del Presidente del Consejo

² Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno, DO L 315 de 2 de diciembre de 2009.

³ Esta expresión la utiliza DUCH GUILLOT, J.: “El semestre de Presidencia española: una perspectiva parlamentaria”, *Revista Unión Europea Aranzadi*, enero 2010, p. 18.

Europeo siempre tendrá la esperanza de sustituirle, hasta la elección de su sucesor. Frente a las pretensiones de mantener algún juego al Presidente del Gobierno de la presidencia rotatoria, el Reglamento opta por un papel marginal o testimonial. Seguro que valdrá para la gran mayoría de las presidencias, tentadas, como la española, de desinformar a su opinión pública actuando como si hubiera un presidente permanente y otro rotatorio, uno que preside el Consejo Europeo y otro que “preside la Unión”... ¿Pero se conformarán con ese papel aquellos Estados que ejercen un cierto liderazgo y representación exterior como Francia, Alemania o Reino Unido? Ante una situación de gran relevancia internacional, como la invasión de Georgia, dado que el Presidente del Consejo Europeo no puede relacionarse con el exterior (ver infra, apartado 7), una gran potencia nunca, establezca lo que establezca el Tratado, va a renunciar a prestar su autoridad a la Unión y se investirá de la representación del conjunto ⁴.

2) *La estrecha relación entre los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión*: con diversos encuentros institucionalizados y relaciones muy estrechas entre ambos Presidentes se persigue desterrar todos los malos augurios de una mala *química* entre ambos Presidentes y confirmando lo que algunos ya veníamos intuyendo en los últimos tiempos sobre un *támden* imprescindible ⁵. Sin duda, lo favorece la figura gris y al parecer muy conciliadora del Presidente del Consejo Europeo, Van Rumpuy, y el maleable Presidente de la Comisión, Barroso.

En efecto, puede que nos estemos centrando demasiado en las fricciones y ánimo de competencia entre las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión. Yo vengo intuyendo que una maniobra sutil puede llegar a suceder y asegurar el buen entendimiento entre los dos Presidentes. En efecto, esa Comisión multitudinaria que no verá previsiblemente reducido su número posiblemente ni tan siquiera en 2014 puede verse tentada a disputar poder a su propio Presidente; y éste buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad en el colegio de la Comisión y lograr nuevas estrategias al margen de las diatribas de un colegio de casi una treintena de comisarios.

⁴ Como señala Ignacio Molina, será “complicado de digerir para los primeros ministros nacionales el que su función se reduzca a la de simple ‘miembro del Consejo Europeo que representa al Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo’, tal y como le designa el Reglamento del Consejo Europeo”, en “El presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea”, *ARI* (Real Instituto Elcano), núm. 172/2009, pp. 3 y 8.

⁵ Lo sostuve en la ponencia que expuse sobre “la presidencia del Consejo Europeo” en el coloquio celebrado en el mes de octubre de 2009 en el Centro de Estudios Constitucionales y Políticos en Madrid. Su texto se publicará por la Editorial de la Universidad del País Vasco en 2010.

Seguramente esta es la opción que acarician los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un tándem que sea el bimotor de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos ni verse condicionados por posiciones colegiadas.

La concertación entre ambos permitiría una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros internacionales. Luego ya se ocupará el presidente de la Comisión de conseguir la voluntad del colegio y sumarse al dinamismo del Presidente del Consejo Europeo. Más allá de la disyuntiva o incluso de una conjunción equilibrada de elementos de coordinación y liderazgo en la presidencia del Consejo Europeo, podemos asistir a una nueva dinámica institucional, a una nueva forma de gobierno europeo basada en el tándem de las dos presidencias de los dos ejecutivos de la UE, el comunitario y el intergubernamental.

3) *La ínfima relación con el Parlamento Europeo*: el Consejo Europeo se limita a mantener el encuentro con el Presidente del PE al inicio de las reuniones formales y a aceptar la previsión del TUE de que el Presidente del Consejo Europeo informe al PE sobre los resultados de cada reunión.

Frente a la ampliación de relaciones con la Comisión en el Reglamento interno del Consejo Europeo, contrasta que no se sale ni un milímetro del guión del Tratado en su trato con el PE.

El Parlamento ya ha manifestado su intención de negociar y acordar un marco de relaciones con el Consejo Europeo con pretensiones de asistir a la totalidad de sus reuniones y de control político de sus actos normativos. El Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al PE como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del PE a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes ejecutivos del Consejo Europeo. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento.

Ahora el PE está desbordado de trabajo (primero investir a la Comisión, ahora con la readaptación de los actos en curso y otras cuestiones) pero no tardará mucho en “pedirle relaciones” al Consejo Europeo y a su Presidente. Al tiempo.

4) *Una atribución añadida para el Presidente del Consejo Europeo*. Se reconoce al Presidente del Consejo Europeo una atribución que no le reconocen

expresamente los Tratados y que se ha calcado del Reglamento interno del Consejo: sólo él, con su sola voluntad, podrá poner a votación un proyecto de decisión. Los miembros del Consejo Europeo necesitan el acuerdo por mayoría previo a la votación misma.

Desde un punto de vista muy formal, parece coherente con el carácter de institución del Consejo Europeo y se le quiere alejar de su antigua naturaleza de “conferencia en la cumbre”. Ahora bien, resulta poco realista que en una reunión de jefes de Estado o de gobierno se les pueda negar el recurso a una votación directamente, habiendo unos pocos que son auténticos *Príncipes*. No veo a Van Rompuy negando esa solicitud, por ejemplo, a la Canciller Angela Merkel, por no hablar de una negativa a Sarkozy o a un incontenible Berlusconi....

Claro que tampoco es usual que el Consejo Europeo descienda del *aristócrata* sistema del consenso al *plebeyo* mecanismo de las votaciones por mayoría. Pero al haber descendido de las *cumbres* al terreno de la brega institucional, de las decisiones del día a día, se tienen que someter a reglas jurídicas y procedimentales *terrenales*. Incluidas las de quórum, la representación en caso de ausencias, el acceso a los documentos y el carácter público del resultado de las votaciones y, por ello, las regula el Reglamento interno.

A pesar de estas innovaciones normalizadoras del Consejo Europeo es improbable que el *directorío*, que los *príncipes*, renuncien a hacer valer su peso para que su posición, la de dos o tres, sea la del conjunto del Consejo Europeo⁶. Como también resulta poco creíble exigirles que guarden el “secreto profesional” a los *príncipes* y a los *no tan príncipes* tras cada reunión del Consejo Europeo, acuciados por la vanagloria ante los *mass media*, la opinión pública, y en algunos países serios por el control parlamentario sobre estas reuniones (hablo, por ejemplo, de Dinamarca, Reino Unido, Alemania..).

5) *El procedimiento escrito o el Consejo Europeo en reunión virtual permanente*. Si hasta ahora la toma de decisiones del Consejo Europeo se ligaba a sus reuniones trimestrales y, llegado el caso, extraordinarias, ahora tras su formalización como institución, con un presidente estable y con una importante previsión de atribuciones en los Tratados para la toma de decisiones, puede estar llamado a tener que aprobar actos con más frecuencia o que su adopción no se acomode al calendario de reuniones formales.

⁶ Sirva de ejemplo la decisión bilateral de Merkel y Sarkozy, adoptada el 11 de febrero de 2010, de ayudar a Grecia ante el riesgo de impago de su deuda; tomaron la decisión los dos países al más alto nivel -ciertamente son los dos más afectados- y unas horas después esa decisión era asumida sin rechistar por el Consejo Europeo en reunión informal, por la Comisión y por el Banco Central Europeo. El Consejo aprobará, *velis nolis*, las decisiones adecuadas a la decisión política.

El Reglamento interno tiene en cuenta la experiencia de la Comisión y, sobre todo, del Consejo sobre el recurso al *procedimiento escrito* para la adopción no presencial de decisiones y lo incorpora; lo curioso es que la decisión misma por la que se aprueba el Reglamento interno fue por procedimiento escrito de forma simultánea a la aprobación de su anexo -el propio Reglamento- que preveía ese procedimiento. Por tanto, no se sabe si “fue antes el huevo o la gallina”; si aprobaron antes el procedimiento escrito para aprobar el reglamento o el reglamento para aprobar el procedimiento escrito.

6) *Bruselas, sede del Consejo Europeo*. Mediante el Reglamento interno se establece Bruselas como el lugar donde se celebrarán las reuniones del Consejo (art. 2.1). El Tratado, desde la fundación de las antiguas Comunidades Europeas, establece que la decisión sobre las sedes se adopta de común acuerdo entre los Estados (actual art. 341 TFUE). El Protocolo núm. 6 sobre las sedes, tal como se acordó en el Tratado de Lisboa, no menciona al Consejo Europeo en el reparto de las sedes de las Instituciones, ahora que estrenaba esta naturaleza nueva. ¿Un olvido o había problemas?

Por consiguiente, no hay un acuerdo entre los Estados, modificando el Protocolo en vigor; pero lo inaudito es que el equipo del Presidente, con la anuencia de los miembros del Consejo, deciden mediante el Reglamento interno, que sólo requiere la mayoría simple (art. 235.3 TFUE), una decisión que debe constar en un Tratado (el Protocolo) y adoptarse por unanimidad.

A su vez, cualquier cambio de lugar de reunión del Consejo Europeo a ciudad distinta a Bruselas se blindo y obliga a recabar el visto bueno por unanimidad de los miembros del Consejo Europeo (art. 2.1).

El Reglamento interno entró en vigor de forma retroactiva el mismo día de su adopción, es decir, un día antes de su publicación en el *Diario Oficial*; no hace referencia a ninguna excepción para el semestre de presidencia española del Consejo, a pesar de que en ámbitos próximos a la Secretaría de Estado para la Unión Europea se señala que había un acuerdo para que la entrada en vigor de algunas novedades institucionales no afectara a la programación del semestre español de presidencia del Consejo. Esperemos que haya Consejo Europeo de cierre de semestre en España.

Lo cierto es que una de las cumbres del Consejo Europeo, la programada de forma *unilateral* por España sin contar con los Estados Unidos, protagonizó el primer rifirrafe entre el nuevo Presidente del Consejo Europeo, que estimaba que tenía que ser en Bruselas, y la Presidencia española del Consejo, que necesitaba para el consumo interno, que fuera en Madrid. En esas estaban cuando la

polémica la zanjó Estados Unidos. No habrá cumbre UE-EEUU.

7) *Los límites a la acción exterior del Presidente del Consejo Europeo.* Mención aparte por su extrema importancia merece el párrafo que limita la acción exterior del Presidente del Consejo Europeo poniendo en entredicho el tenor literal del TUE, al menos formalmente, además de todas las especulaciones vertidas con cierta lógica por la doctrina sobre las fricciones por insuficiente delimitación del TUE sobre las funciones de representación exterior.

El art. 18 TUE asigna a la Alta Representante la política exterior y de seguridad común (con capacidad obviamente de representar a la UE en el exterior) y en su calidad de Vicepresidenta de la Comisión le asigna las relaciones exteriores que asume la Comisión y la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior. La representación exterior de la Unión la asume la Comisión, salvo en materia PESC cuya representación exterior la asume el Presidente del Consejo Europeo (art. 15.6 TUE). Todo un *embrollo* en los Tratados, herencia del fracasado Tratado constitucional.

Es verdad que se incluye una oscura precisión: el Presidente del Consejo Europeo asume la representación PESC en el exterior, “en su rango y condición” sin perjudicar las funciones de la Alta Representante. No es claro, pero parece que en el Tratado hay algunas puertas abiertas a las funciones exteriores del Presidente Van Rompuy.

Sin embargo, el Reglamento interno del Consejo Europeo echa por tierra, si las hubiera, cualquier aspiración de actual Presidente del Consejo Europeo por ejercer las funciones que le atribuye el art. 15.6 TUE, al haber establecido que:

“Únicamente a título excepcional y previo acuerdo del Consejo Europeo, adoptado por unanimidad, podrán celebrarse encuentros al margen de la reunión del Consejo Europeo con representantes de terceros Estados, organizaciones internacionales u otras personalidades, a iniciativa del Presidente del Consejo Europeo” (art. 4.2)⁷.

Frente a lo que establece el TUE, el Reglamento interno no le permite

⁷El art. 4 del Reglamento interno es un ejemplo de su falta de sistemática y de su descuidada “composición”; en su apartado primero regula los días que durarán las sesiones y el informe del presidente semestral del Consejo; en el segundo apartado se regula la presencia del presidente del Parlamento Europeo en el inicio de sus reuniones y se mezcla en el mismo apartado con la limitación de encuentros con Estados terceros del Presidente del Consejo Europeo...y el cuarto apartado dice, por fin, quien compone el Consejo Europeo pero mezcla con la cuestión banal, desde el punto de vista jurídico-político, de cuantas personas por delegación pueden entrar en el edificio en el que se celebre el Consejo Europeo...

En ocasiones se refiere a “los miembros del Consejo” (art. 9.2) e incluso se refiere al propio Consejo Europeo como “Consejo” (art. 10.1), sin adjetivar; es lo que le puede suceder por reproducir, sin readaptar, párrafos tomados literalmente del Reglamento interno del Consejo.

reuniones con otros sujetos internacionales ni personalidades internacionales...sin la presencia de los miembros del Consejo Europeo. Encerrado a cal y canto en su despacho, sin derecho a *roce* con terceros Estados..., dedicado sólo a tareas domésticas. Su acción de representación en materia de PESC queda cercenada de raíz; limitará sus “encuentros internacionales” a las reuniones del Consejo Europeo con representaciones extranjeras: lo que haga con terceros, siempre a la vista de todos los miembros del Consejo Europeo y sin tomar iniciativa....

Se le condena a la pasividad internacional. Desde luego, es discutible jurídicamente tal limitación a la luz del art. 15.6 TUE. Claro que también cabe la interpretación a contrario, no estaría bloqueado si son los terceros los que toman las iniciativas en PESC, pero parece poco creíble.

Al retirarle el ejercicio de funciones de representación exterior cuando se encuentra fuera de las reuniones formales del Consejo Europeo, al ser un Presidente de *andar por casa* o *para gastarlo en casa*, se elimina todo riesgo de fricción o competencia con la Alta Representante o con el Presidente de la Comisión; es cierto que si materializara algún día ese riesgo, podría originar confusión y falta de visibilidad ante la opinión pública.

Pero no nos engañemos, ante todo los *príncipes* han eliminado a un eventual competidor en la escena internacional a la que reclaman como exclusiva. Se observa, sí, cierto celo por evitar que compita o ensombrezca el papel de la Alta Representante o que pueda restar autoridad al Presidente de la Comisión, pero sobre todo que no pueda emular o suplantar o quitar protagonismo a los propios miembros del Consejo Europeo. No adoptará iniciativas ni tendrá encuentros con terceros que puedan producir la imagen de una autoridad ante el exterior siquiera de representación honorífica “por su rango y condición”: la Unión es cada vez más la Europa de los *Príncipes*.