

## *Un nuevo semestre español: la Presidencia del Consejo de la Unión*

Por D.<sup>a</sup> Araceli Mangas Martín<sup>1</sup>. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Salamanca.

**Resumen.** Se magnifican en exceso el ejercicio de la presidencia del Consejo y se crean expectativas exageradas. Finalizar el mandato semestral habiendo hecho progresar en su conjunto las propuestas pendientes, culminar algunas y desbloquear otras, constituiría un gran éxito para una presidencia.

**Palabras clave.** Coordinación. Liderazgo. Presidencia del Consejo de la Unión. Rotación semestral. Tratado de Lisboa.

**Abstract.** *It exaggerates the possibilities of the Presidency of the Council and create exaggerated expectations. Finish the half-yearly mandate having made progress on pending proposals as a whole, to reach some and unblock some others, would be a great success for a presidency.*

**Key words.** *Coordination. Half-yearly rotation. Leadership. Presidency of the Council of the Union. Treaty of Lisbon.*

### I. Una presidencia remozada

España ejercerá por cuarta vez la Presidencia del Consejo de la Unión. Lo hizo en 1989, 1995 y 2002. Y siempre lo hizo con un buen nivel.

Desde hace décadas, el papel de la Presidencia del Consejo de la Unión no es formal u honorífico, sino sustancial e institucional; se requiere del país que la ejerce coordinación y liderazgo. Es uno de los rostros visibles para la opinión pública europea e internacional.

Es cierto que la presidencia que le corresponde a España en el primer semestre de 2010 es algo especial. Es la primera presidencia rotatoria tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ya no sólo por la responsabilidad de la puesta en marcha de las numerosas innovaciones que introduce el citado Tratado, sino porque algunas de las novedades afectan al corazón mismo del ejercicio de la presidencia. De entrada, el Tratado de Lisboa desgaja la Presidencia del Consejo Europeo del sistema rotatorio semestral, tradicional desde los años cincuenta del pasado siglo. También desengancha la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y se la encomienda de forma permanente a la alta representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad. La presidencia permanente para el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores debería mejorar la eficacia y dar continuidad a sus trabajos en materia de relaciones exteriores.

Ya hace tiempo señalé<sup>2</sup> que al establecer presidencias estables, independientemente del resto de presidencias rotatorias que seguirán los turnos semestrales, se romperá la coordinación y la cadena de mando en la presidencia de las formaciones del Consejo (que es uno de los aspectos positivos de la rotación). Lo mismo sucederá con la presidencia no rotatoria del Eurogrupo –anterior a las innovaciones del Tratado de Lisboa–. Son observaciones, sin que ello suponga una crítica al sistema dual de Lisboa, que cohonestan la presidencia semestral tradicional con algunas excepciones importantes de presidencias estables (Consejo Europeo y Consejo de Asuntos Exteriores). Sin duda, la positiva experiencia en estos años de la presidencia estable del Eurogrupo ha influido con sus importantes beneficios de coherencia, continuidad y eficacia.

También es cierto que la unicidad vertical de la presidencia no viene exigida por los Tratados y que la rotación, antes de la reforma del Tratado de Lisboa, sólo era exigida para el Consejo y el Consejo Europeo.

### II. Ventajas e inconvenientes del sistema de rotación semestral

Desde hace mucho tiempo (al menos desde los años setenta), el sistema de rotación viene siendo objeto de numerosas críticas y propuestas para su modificación. Pero no siempre están justificadas y, desde luego, las alternativas no convencen más que el

1 Este trabajo de investigación 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).

2 «El escoramiento intergubernamental de la Unión», en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional* (coord. José Martín y Pérez de Nanclares), Ed. Iustel, Madrid, 2008, pg. 235.

actual sistema de rotación. Se sabe que seis meses es un plazo muy corto para presentar avances importantes y, por ello, no se puede acortar, pero alargar el período a nueve meses o un año es inaceptable para los Estados, pues llevaría a ciclos de una veintena o treintena de años para volver a ejercer la presidencia. Los Estados siempre han apoyado el sistema rotatorio.

Como señalaba el Informe de la Secretaría General del Consejo<sup>3</sup>, la rotación semestral tiene muchas ventajas: todos los Estados tienen la misma oportunidad de influir, permite movilizar por turnos las energías de todos, presentándose el Consejo como un motor de avance; cada presidencia quiere finalizar su mandato presentando como balance la conclusión de la tramitación de expedientes. Al ejercer cada Estado la presidencia, permite aproximar a la ciudadanía los problemas de la UE y con el sistema de la unicidad vertical se garantiza coherencia merced al control político único del conjunto de la maquinaria comunitaria. El Informe reconocía que la rotación da lugar a una obligación de balance que constituye una presión dinámica (y positiva) para el avance de los expedientes.

Ciertamente, no todo son ventajas, y la rotación presenta también graves inconvenientes –reconocidos por el propio Consejo–, como es la falta de continuidad, en especial, en grupos y comités de trabajo<sup>4</sup>; el corto mandato de seis meses comparado con el mandato del Parlamento Europeo y de la Comisión, la horizontalidad de las competencias de las dos instituciones frente al fraccionamiento del Consejo en formaciones especializadas. Se diluye la imagen exterior de la UE y la eficacia de su representación, en particular en materia de PESC y PESD. La dilución de la imagen exterior de la UE es un aspecto negativo que desaparece con las reformas del Tratado de Lisboa, al encomendar la mayor parte la representación exterior a la alta representante y también al presidente del Consejo Europeo.

Los aspectos negativos de la rotación son visibles; los hemos padecido cada vez que España ha ejercido la presidencia del Consejo y son más notorios en esta

nueva presidencia, por las carencias del quien ostenta la presidencia del Gobierno español y la creciente debilidad de la imagen exterior de España. Para hacer resaltar su semestre como algo único y decisivo, cada presidencia establece sus propias prioridades al margen del trabajo continuado y de los roles de instituciones como la Comisión, el motor normativo sin cuyas propuestas no habría decisión alguna. También hay excesiva dramatización y presión respecto de los resultados, lo que perjudica la calidad del trabajo, pues un semestre da poco de sí y no se puede transformar la Unión; la presidencia, desde esa óptica de la imagen interesada de cara a la opinión pública interna, no es fuente de equilibrio y continuidad, sino de desequilibrio y ruptura permanente.

Las propuestas de alteración radical o exclusión del sistema rotatorio ni han madurado ni han contado con el apoyo de la mayoría de los Estados miembros, ni, como se dijo, estaba demostrada objetivamente la dificultad que supondría seguir con el sistema rotatorio. Había prácticamente consenso en que el sistema debía modificarse, pero en torno a estas dos ideas que finalmente han triunfado:

- toda reforma debería continuar respetando el principio de igualdad de los Estados miembros;
- un nuevo sistema debe dar respuestas diferentes a los distintos problemas que se plantean en el Consejo (en función de su nivel)<sup>5</sup>.

Pese a los inconvenientes, las ventajas de la rotación siempre han pesado más en la Unión. Por ello, se han ido introduciendo varias fórmulas que diluyen los inconvenientes de la falta de continuidad; reformas sin alterar los Tratados (cooperación entre presidencias sucesivas, elección de los presidentes de determinados comités, etc.). También ya entonces se hacían propuestas de reformas que conllevaban modificaciones de los Tratados (como la elección del presidente del Consejo Europeo entre sus miembros y en los consejos sectoriales); la propuesta relativa al Consejo Europeo fue retomada por la Convención para el Futuro de Europa en el fracasado Tratado constitucional y la ha heredado el Tratado de Lisboa.

3 Informe del Grupo de trabajo creado por el Secretario General del Consejo titulado *El funcionamiento del Consejo ante la perspectiva de una Unión Europea ampliada*, Bruselas 10 de marzo de 1999, SN 2139/99.

4 Estos inconvenientes se vienen paliando en algunos comités, cuyo presidente se elige por varios años (el Comité ECOFIN –que prepara el Consejo ECOFIN–, el Comité Militar y algunos más). En otra media docena de comités se estableció, en el Consejo Europeo de Sevilla (2002), que los presida un alto funcionario de la Secretaría General del Consejo: los Grupos «Comunicaciones Electrónicas», «Informática Jurídica», «Codificación Legislativa», «Información» y «Nuevos Edificios». A medio camino debe situarse el acuerdo adoptado en el Consejo Europeo de Sevilla relativo a la anticipación del mandato presidencial de comités y grupos al período anterior semestral cuando resulte manifiesto que un asunto iniciado en el semestre será tratado esencialmente en el siguiente: es el caso particular de la elaboración y debate del presupuesto anual, encargando a la presidencia que corresponda en el segundo semestre de presidir también los órganos preparatorios (excluido el Coreper) durante el primer semestre.

5 Informe de la Presidencia, pg. 7. Se lanzaba una idea relativamente novedosa de organizar «presidencias colectivas», que no fue tomada en consideración por el Consejo Europeo en su reunión de Sevilla, pero que se retomaron a partir de diciembre de 2004.

### III. La funcionalidad del semestre rotatorio

El orden preciso de Estados se acuerda por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, que puede modificarse como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado (procesos electorales, etc.).

Entre las reformas previas a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que han permitido una mayor continuidad en las presidencias semestrales ha estado la de llevar a cabo una programación más racional de las actividades del Consejo sustituyendo los programas semestrales, que se elaboraban bajo la responsabilidad exclusiva de cada presidencia, por programas anuales confeccionados conjuntamente por dos presidencias en función de directrices estratégicas a medio plazo que determinaría el Consejo Europeo; con posterioridad se ha acordado elevar esa programación a un año y medio.

Este sistema está basado en una asociación funcional entre tres presidencias sucesivas. A España le corresponde el primer semestre de 2010, a Bélgica el segundo y Hungría el primero de 2011. Cada equipo está compuesto de tal forma que se garantice su representatividad respecto al conjunto de la Unión y que se preserve la igualdad entre los Estados (Estados antiguos y nuevos, grandes y medios o pequeños, de diversas zonas geográficas). Esta programación, a tres presidencias vista, se elabora tras mantener las consultas pertinentes entre tres Estados que se suceden según un ritmo acordado en diciembre de 2004. Además de tener en cuenta el calendario legislativo anual que pactan Comisión y Parlamento Europeo, tendrían la doble ventaja de ser más equilibradas, al estar menos condicionados por inquietudes nacionales determinadas para el consumo interno –como a todas luces se observa en las prioridades de la presidencia española–, y más operativos. No debe olvidarse que el año natural se corresponde más con el ritmo legislativo normal de la Unión.

Así, desde diciembre de 2003, el Consejo Europeo adopta un programa estratégico plurianual en combinación con las presidencias afectadas, la Comisión y el Consejo de Asuntos Generales (CAG). A su vez, el CAG suele aprobar un programa operativo anual de las actividades del Consejo. Se evita con esos dos calendarios o programas, en el corto y en el medio plazo, que las presidencias adopten programas en función de intereses nacionales y que tengan una mayor continuidad los trabajos desarrollados durante cada presidencia. Por ello, las prioridades de una presidencia no van más allá de impulsar o ralentizar

asuntos ya iniciados o de promover el interés de la Comisión por nuevos asuntos. Pero *no hay verdaderas prioridades* de una presidencia; todas vienen condicionadas por la hoja de ruta del Consejo Europeo y el calendario legislativo anual. España asume todo y tratará de impulsar, dentro de lo que hay pendiente, que es siempre inagotable, una serie de propuestas normativas de la Comisión.

El sistema rotatorio semestral en la Presidencia del Consejo se aplica también a su órgano auxiliar (COREPER) y a los dos centenares de grupos de trabajo (permanentes o temporales) dependientes de éste. De este modo, todas las presidencias en la esfera del Consejo se ejercen por personas de una misma nacionalidad, que aseguran así una cierta coordinación y continuidad en las actividades del Consejo. Obviamente, la persona (ministro o secretario de Estado) que ejerce la presidencia del Consejo variará según la temática a tratar en cada sesión; es decir, según sean consejos sectoriales o de asuntos generales.

### IV. La responsabilidad de presidir: contenidos

Las presidencias rotatorias suelen evaluarse a la luz de cuatro elementos o virtudes: dotes de organización, una buena gestión haciendo avanzar los asuntos iniciando nuevos proyectos (dotes de *broker*), liderazgo y representación o defensa de intereses nacionales<sup>6</sup>. Algunas presidencias (Estados pequeños o los poco europeístas) se contentan con lograr organizar meramente el semestre, otras aspiran a lograr ciertos éxitos haciendo progresar la integración; los Estados grandes añaden el elemento de liderazgo (Francia, Alemania), y todas trufan su semestre con elementos de la defensa de sus intereses nacionales.

El presidencia del Consejo es una función política –y no meramente un rango honorífico– que da al Estado que la ejerce un poder de coordinación y dirección de los trabajos, de impulso y conciliación de los intereses nacionales y de representación. Se asume una función de impulso y programación de los trabajos, velando por la conclusión de expedientes en plazos razonables y esforzándose por conciliar los intereses de todos.

*El recurso a la votación* es el poder jurídico concreto más importante y eficaz que se asigna a la presidencia. Frente al abuso del consenso hasta 1986, el Reglamento interno del Consejo permite a su presidente en ejercicio decidir *por sí solo* cuándo un punto del orden del día será objeto de votación formal. Los miembros del Consejo sabrán así que, agotada la deliberación sin acuerdo, tales divergencias no serán obstáculo para

6 SCHOUT, A.; VANHOONACKER, S.: «Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2006, n° 5, pgs. 1051 ss.; SCHOUT, A.; SCHALK, L. Van: «Reforming the EU Presidency?», *Journal for Comparative Government and European Policy*, 2008, 1, pgs. 36 ss.

que, si se reúne la mayoría cualificada, la propuesta normativa sea adoptada. Al señalarse en el orden del día, esta indicación acelera los contactos previos entre las delegaciones y estimula una transacción.

Al haberse creado una presidencia estable para el Consejo Europeo, la del Consejo pierde la función de representación, coordinación y portavocía en las relaciones diplomáticas y protocolarias con terceros Estados y organizaciones internacionales. Una cuestión nueva o añadida es la reorganización de las funciones a desempeñar por el presidente de gobierno de turno, dado que una buena parte de sus funciones (las relaciones de coordinación e impulso con sus homólogos) han sido absorbidas por el nuevo presidente estable del Consejo. A tenor del Tratado le quedan pocas: influir en la preparación del Consejo Europeo a través del Consejo de Asuntos Generales, acompañar o hacerse acompañar por el presidente del Consejo en misiones en el exterior y poco más.

Finalizar el mandato semestral habiendo hecho progresar en su conjunto las propuestas pendientes, culminar algunas y desbloquear otras, constituiría un gran éxito para una presidencia. Igualmente, si un asunto se presentase muy controvertido, el presidente puede optar por evitar un debate que ahonde las diferencias, propondrá un estudio más detallado en niveles inferiores, o asumirá la responsabilidad

de la promoción de acuerdos o mayorías cualificadas tan amplias como sea posible, conociendo los obstáculos que plantean los Estados y proponiendo compromisos.

Como no basta ser neutral, sino que hay que parecerlo, el presidente en ejercicio del Consejo no encabeza la delegación de su país durante el semestre (igual sucede en el COREPER y en sus grupos de trabajo) ni toma la palabra en defensa del interés nacional. Otro miembro del Gobierno de ese Estado defenderá los intereses nacionales. Esto requiere un notable esfuerzo de funcionarios de alto nivel para doblar la presencia en toda la infraestructura del Consejo.

La presidencia elabora un programa de prioridades e intenciones para el semestre que se presenta al Parlamento Europeo por el jefe del Gobierno y rinde cuentas a su término; el presidente o, en su caso, el ministro de Asuntos Exteriores o ministros sectoriales o el secretario de Estado para la Unión Europea asisten a todas las sesiones plenarias del Parlamento Europeo; también suelen tener algún encuentro con el Comité Económico y Social y unas estrechas y continuas relaciones con el presidente de la Comisión.

En definitiva, la presidencia da a los gobiernos la oportunidad de ofrecer y mejorar la imagen de su país engrandecido por su pertenencia a la Unión.