



**LA PRESIDENCIA DE LOS CONSEJOS DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Covadonga Ferrer Martín de Vidales

Investigador contratado en prácticas FPU – MEC
Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid

Wp 0804 – Derecho

Madrid. ISSN: 1988-1282

LA PRESIDENCIA DE LOS CONSEJOS DE LA UNIÓN

EUROPEA

Covadonga Ferrer Martín de Vidales

Investigador contratado en prácticas FPU – MEC
Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción.

La Presidencia del Consejo es la responsable del buen funcionamiento del mismo: se encarga de asegurar la coordinación y organización de todos sus trabajos y, al mismo tiempo, lleva a cabo una importante labor de impulso y de conciliación de los distintos intereses¹.

En sus orígenes, la Presidencia era puramente formal y semi-honorífica, principalmente por su falta de complejidad: sólo debían rotarse los seis Estados miembros fundadores, las Comunidades tenían todavía pocas competencias y, por tanto, era más fácil de controlar. Pero con las sucesivas ampliaciones y el incremento de las competencias comunitarias, su papel e importancia fue aumentando, dando al Estado que la ejerce un poder de representación y de dirección así como una función administrativa². Asimismo, la proliferación de las formaciones del Consejo y de los grupos de trabajo también implicó una necesidad creciente de coordinación y liderazgo.

Sin embargo, pese a esta importancia creciente y al gran interés que representa para un Estado ostentar la presidencia, en el TCE apenas encontramos referencias a la misma, no se definen en el mismo sus tareas y, simplemente, se establece que la misma es ejercida por cada EM de una manera sucesiva durante un período de seis meses y según un orden del día que determina el Consejo por unanimidad³. La Presidencia es una entidad única, tanto horizontal, pues alcanza todas las áreas de jurisdicción de la CE y

¹ Vid. Jean Paul Jacqué. *Droit institutionnel de l'Union Européenne...* p. 292.

² Vid. Michel Ayrat. "La Présidence du Conseil". *Revue du Marché Commun*. Numéro 184. Abril 1975. P. 163.

³ Vid. art. 203.2 TCE. Para ver una lista de las presidencias hasta Julio de 2020 vid. http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=es&mode=g#order

de la UE, como vertical⁴, pues, durante el semestre, todos los Consejos son presididos por el mismo Estado, así como los demás órganos de naturaleza intergubernamental: Consejo Europeo, COREPER y sus grupos de trabajo, los comités propios del segundo y tercer pilar, y las reuniones de coordinación de los Estados miembros en el marco de reuniones y conferencias internacionales⁵, de manera que todas las presidencias en la esfera del Consejo sean ejercidas por personas de la misma nacionalidad y así dotar de una cierta coordinación y continuidad a las actividades del Consejo. El Eurogrupo tiene sus propias reglas relativas a la rotación de la Presidencia⁶.

A continuación analizaremos las diferentes tareas de la Presidencia, muestra, como señalábamos, de la importancia que la misma ha ido alcanzando con los años; así como los problemas que plantea el sistema rotatorio semestral previsto por el Tratado, las distintas propuestas de reforma de la Presidencia realizadas hasta la fecha y las soluciones adoptadas para mejorar dichos problemas.

2. Funciones.-

Como señalábamos, la Presidencia es la responsable del buen funcionamiento del Consejo. Es la encargada, por un lado, de la dirección de sus trabajos⁷, los cuales impulsa y, por otro, realiza una fundamental labor de conciliación⁸. Su papel se ha ido desarrollando con los años, superando su papel meramente técnico hasta llegar a jugar un rol importante en el proceso decisorio a través de esa labor de impulso y conciliación⁹. Todos los Estados miembros prestan una gran atención a su presidencia, intentando aprovechar su turno para impulsar la Unión en la dirección que desean¹⁰.

2.1. Funciones organizativas, de coordinación y de dirección.-

La Presidencia ejerce un papel preponderante en el desarrollo de los trabajos del Consejo: garantiza la aplicación de su Reglamento Interno y vela por el buen desarrollo

⁴ Pese a que el Tratado no exige la unicidad vertical.

⁵ Vid. Ami Barav et Christian Philip. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Presses Universitaires de France, 1993. P. 279.

⁶ Vid. Philippe Manin. *L'Union Européenne. Institutions. Ordre juridique. Contentieux*. Nouvelle édition. Paris, 2005. P. 278.

⁷ De su organización y coordinación.

⁸ Ha sido la práctica la que ha dado un verdadero status a la Presidencia del Consejo, más que los Tratados que simplemente le conceden responsabilidades secundarias y procedimentales. Vid. *Op. Cit.* 72. [Fiona Hayes-Renshaw and Helen Wallace. *The Council of Ministers*. Second Edition. Ed. Palgrave Macmillan. 2006.]

⁹ Vid. Philippe Manin. *L'Union Européenne. Institutions. Ordre juridique. Contentieux*. Nouvelle édition. Paris, 2005. P. 278.

¹⁰ Vid. Ami Barav et Christian Philip. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Presses Universitaires de France, 1993. P. 279.

de los debates, todo ello para asegurar su buen funcionamiento¹¹. Son las funciones típicas que lleva a cabo el Presidente de cualquier institución parlamentaria al uso.

a) Programación de las actividades del Consejo y orden del día.-

El Consejo organiza su actividad mediante un calendario de sesiones y la Presidencia ha de preparar las reuniones que se realizarán bajo su mandato. Para ello, siete meses antes de entrar en funciones, da a conocer las fechas que prevé para las sesiones que tendrá que celebrar el Consejo¹². La Presidencia ha de optar por los temas a debatir, por lo que podrá optar bien por proyectar los objetivos que interesan a su Estado y las prioridades legislativas, bien por realizar una mera gestión¹³. La actividad del Consejo, por tanto, se programa con gran antelación, aunque las fechas previstas pueden modificarse durante el curso de la presidencia.

Por lo que respecta a la programación de las actividades del Consejo, en un principio cada Presidencia era responsable exclusiva de elaborar el programa a seguir durante su semestre, pero el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 sustituyó estos programas semestrales por programas estratégicos plurianuales para los tres años siguientes, programas confeccionados conjuntamente por las presidencias afectadas, tras consultar a la Comisión, y que debían ser aprobados por el Consejo Europeo¹⁴. Se trataba de realizar una programación más racional, que estuviese menos condicionada por intereses nacionales determinados y que fuese más operativa¹⁵.

A la luz de dicho programa estratégico plurianual, se presentaría al Consejo de Asuntos Generales en diciembre de cada año un programa operativo anual de las actividades del Consejo, propuesto conjuntamente las dos futuras presidencias¹⁶. La versión definitiva

¹¹ Vid. Artículo 20.1 RIC.

¹² Y después de haber consultado a las Presidencias anterior y posterior a su mandato cuando proceda (art. 1.2 RIC). Esta propuesta, como veremos, se concreta posteriormente al elaborar el orden del día: primero, cuando la Presidencia entrante establece los órdenes del día provisionales de cada sesión y, en segundo lugar, cuando la Presidencia confirma formalmente, una vez comenzado su semestre, dicho orden del día provisional, mediante acuerdo de los miembros del Consejo al comienzo de cada sesión.

¹³ Ahora bien, si quiere destacar ciertos asuntos debe actuar con prudencia e intentar convencer también a los demás EEMM y a la Comisión, pues si un EM usa la Presidencia de manera abusiva sólo para proyectar sus intereses su gestión será reprobada por los demás miembros. Vid. John Peterson and Michael Shackleton. *The institutions of the European Union*. Oxford University Press, 2002. P. 59.

¹⁴ Teóricamente de conformidad con el papel que le atribuye el artículo 4 del TUE en la definición de las orientaciones políticas generales de la Unión. Vid. Anexo II punto 4 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002. P. 11. Y así se recogió en el Reglamento Interno del Consejo aprobado por Decisión del Consejo de 22 de marzo de 2004 (2004/338/CE, EURATOM), publicado en el BOUE L106 de 15 de abril de 2004.

¹⁵ Pues la duración de un año es más acorde con el ritmo legislativo normal de la Unión.

¹⁶ Programa que tendría en cuenta, entre otras cosas, los elementos pertinentes desprendidos del diálogo de la Comisión sobre las prioridades políticas anuales.

del programa anual se elaboraría a la vista de los debates del Consejo de Asuntos Generales¹⁷.

Con estas medidas el Consejo Europeo se veía claramente reforzado, aumentando su influencia en el proceso legislativo comunitario a la hora de adoptar el “programa estratégico plurianual”, pues la interpretación dada por la decisión del Consejo Europeo de Sevilla apenas ponía límites al término “orientaciones políticas generales” establecido en el artículo 4 del TUE.

Pero el que más EEMM pasasen a tomar parte en la elaboración del orden del día introducía un plus democrático en el proceso de adopción de decisiones por el Consejo, ya que el “programa estratégico plurianual” involucraba en la redacción del orden del día a los mismos Estados normalmente implicados en la implementación de los asuntos. Seis meses no son suficientes para incluir un asunto en el orden del día y llegar a que se apruebe una medida legislativa, pero tres años (el tiempo del “programa estratégico plurianual”) era más que suficiente para realizar ese proceso, particularmente cuando se mejora la transición y la conexión entre presidencias, como ocurría con el “programa operativo anual” y la “lista de órdenes del día indicativos”.

Sin embargo, este sistema ha sido modificado nuevamente. En septiembre de 2006, el Consejo modificó su reglamento interno y volvió a introducir cambios en la programación de sus actividades, sustituyendo el anterior sistema que acabamos de comentar por programas de dieciocho meses elaborados conjuntamente por las tres Presidencias que vayan a ejercer en ese período¹⁸. Se busca nuevamente racionalizar la programación de las actividades del Consejo¹⁹.

Desaparecen los programas estratégicos plurianuales para tres años y los programas operativos anuales, que se sustituyen por los citados programas de 18 meses,

¹⁷ Ibid punto 5.

¹⁸ Programa que someterán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para su aceptación. El proyecto de programa de actividades se preparará en estrecha cooperación con la Comisión, una vez realizadas las consultas adecuadas, y las tres Presidencias lo presentarán conjuntamente como mínimo un mes antes de que comience el período correspondiente. Vid. Art. 1.4 actual RIC.

¹⁹ Vid. Decisión del Consejo de 15 de septiembre de 2006, por la que se aprueba su Reglamento Interno: *“El Consejo de la Unión Europea, [...] Considerando lo siguiente: [...] (2) Conviene también racionalizar la programación de las actividades del Consejo. En consecuencia habrá que sustituir el anterior sistema por uno nuevo consistente en un programa para 18 meses, que las tres Presidencias que vayan a ejercer en ese período someterán al Consejo para que este lo acepte”*.

acomodándose así al nuevo orden de rotación de las presidencias establecido para 2007-2020²⁰.

Efectivamente siguen siendo varios los Estados los que participan en la elaboración del programa de actividades del Consejo, y la duración de año y medio es también acorde con el ritmo legislativo normal de la Unión. Pero, evidentemente, con el anterior sistema participaban aún más Estados en la elaboración del programa estratégico plurianual, involucrándose así en la elaboración del orden del día y dando, como señalábamos, un plus democrático al proceso de adopción de decisiones.

Teniendo en cuenta el programa del Consejo para esos 18 meses, el Presidente fija el orden del día provisional de cada sesión²¹, que ha de enviarse a los demás miembros del Consejo y a la Comisión al menos 14 días antes de la sesión²². Cada punto del orden debe ir acompañado de toda la documentación necesaria, a falta de la cual no podrá incluirse en el mismo²³. Para que los puntos sobre cooperación policial y judicial en

²⁰ Este Nuevo orden se adelantaba a las previsiones establecidas por la “Constitución” Europea, que en una Declaración aneja recogía un proyecto de decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo, el cual establecía que la misma sería desempeñada por “grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses” y que el Consejo adoptaría una decisión por la que se establecerían las medidas de aplicación (PROYECTO DE DECISIÓN EUROPEA DEL CONSEJO EUROPEO RELATIVA AL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO, contenido en la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo). Así, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en su sesión n° 2630 celebrada en Bruselas el 13 de diciembre de 2004, alcanzó un acuerdo político sobre las disposiciones relativas al ejercicio de la presidencia del Consejo, incluido el orden de rotación entre 2007 y 2020, y mediante Decisión 2005/902/CE, EURATOM el Consejo fijó el orden de rotación para los Estados miembros a fecha 1 de enero de 2006, decisión que fue sustituida por una nueva en 2007 a fin de incluir a Bulgaria y Rumania, recién incorporados (Decisión 2007/5/CE, EURATOM).

²¹ El orden del día definitivo se determina por el Consejo en cada sesión, siendo necesaria la unanimidad para introducir cualquier punto no inscrito en el orden provisional. Vid. Art. 3.7 RIC.

²² Vid. art. 3 RIC: orden del día. Con este plazo se trata de permitir a los miembros del Consejo preparar las reuniones y realizar las consultas internas pertinentes.

²³ El orden del día se divide en dos partes: la parte A y la parte B. En la parte A figuran los puntos cuya aprobación es posible sin debate, si bien se podrán hacer declaraciones para que figuren en el acta (art. 3.6 RIC). Puede tratarse de aspectos de procedimiento o de cuestiones sustanciales sobre las cuales se ha logrado una mayoría, bien en un grupo de trabajo o en el Coreper, o incluso de cuestiones en las que se ha alcanzado un acuerdo político en un Consejo precedente y que deben ser adoptadas formalmente tras una revisión jurídico-lingüística. Se evita así que esos puntos tengan que ser examinados uno por uno. La lista se aprueba globalmente por el Consejo, si bien cada punto contiene una nota que indica el resultado alcanzado y la existencia de la mayoría requerida. Pero si durante la sesión, un miembro del Consejo o la Comisión se opone a uno de los puntos y, por tanto, no hay consentimiento unánime sobre el mismo, éste no puede mantenerse en la parte A del orden del día, por lo que deberá inscribirse en el orden del día de la siguiente sesión, salvo que el Consejo decida por mayoría mantenerlo en la parte B del mismo orden del día, lo cual sólo será posible si se ha respetado el plazo de 14 días para su inscripción. Por otra parte, en la parte B se inscriben las cuestiones que deben ser objeto de debate y, eventualmente, de votación. También pueden incluirse en el orden del día puntos “varios”, que son frecuentemente inscritos a petición de una delegación y que permiten un breve intercambio de puntos de vista entre los EEMM o entre un EM y la Comisión, pero no pueden dar lugar a votación y toda solicitud de inscripción de los mismos debe ir acompañada de un documento explicativo (art. 3.9 RIC).

materia penal puedan figurar en el orden del día para su aprobación tienen que haber transcurrido seis semanas tras su envío a los PPNN²⁴.

La lista con los puntos que figuran en el orden del día se establece normalmente por la presidencia y se envía al COREPER²⁵ y, por lo general, el acuerdo al que se llega en el mismo es confirmado por el Consejo.

En el orden del día provisional pueden indicarse los puntos respecto de los cuales la presidencia, la Comisión o las delegaciones de los EEMM han solicitado una votación²⁶, para que los Estados puedan cumplir los procedimientos internos que estimen necesarios para tomar una posición formal²⁷.

El presidente puede decidir, por sí solo, cuándo un punto del orden del día será objeto de votación formal, aunque no es lo habitual²⁸. Con esta posibilidad lo que se pretende es que una vez agotada la deliberación sin acuerdo las divergencias no sean obstáculo para que la propuesta normativa pueda ser adoptada si reúne la mayoría cualificada. Los EEMM o la Comisión también pueden solicitar una votación, pero en dicho caso es necesario que estén a favor de proceder a la misma la mayoría de los miembros del Consejo²⁹.

La Presidencia entrante, por su parte, debe establecer el orden del día provisional de las reuniones que se celebrarán durante su mandato³⁰.

El orden del día definitivo se aprueba al comienzo de cada sesión y para incluir en el mismo cualquier punto que no figure en el orden del día provisional es necesaria la unanimidad del Consejo³¹.

El Presidente también realiza la convocatoria y el orden del día del Consejo, por lo general en ejecución del calendario de sesiones programado, pero también puede realizarse a petición de algún EM o de la Comisión³².

²⁴ Vid. Artículo 3.3 RIC.

²⁵ Ya que es el encargado de preparar las sesiones del Consejo.

²⁶ Se indican con un asterisco. Vid. Art. 3.2 RIC.

²⁷ Vid. Araceli Mangas Martín, Diego J. Liñán Noguera. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Quinta Edición*. Ed. Tecnos, 2005. P. 160.

²⁸ Vid. Art. 11.1 RIC: “*El Consejo procederá a la votación por iniciativa de su Presidente*”.

²⁹ Vid. Art. 11.1 RIC.

³⁰ En ellos “*se mencionarán los trabajos legislativos y las decisiones operativas previstos. Estos órdenes del día provisionales indicativos se fijarán a más tardar una semana antes de iniciarse el mandato, en función del programa operativo para los 18 meses y previa consulta a la Comisión. Cuando sea necesario, se podrán prever otras sesiones del Consejo además de las ya programadas con anterioridad*”. Vid Art. 2.5 RIC.

³¹ Vid. Art. 3.7 RIC.

b. Dirección y ordenación de los debates.-

La Presidencia también se encarga, por otra parte, de la dirección de los debates, cuya eficacia dependerá, evidentemente, de la personalidad del Presidente y de la importancia que el mismo de al asunto tratado³³. En la práctica se sigue un turno de intervenciones por orden alfabético. Asimismo, puede limitar el número de personas por delegación presentes durante la sesión y decidir si se autoriza o no la apertura de la sala de escuchas habilitada en el Consejo para los medios de comunicación; establecer el orden en que se tratarán los diferentes puntos y la duración de los debates dedicados a los mismos; modular el tiempo dedicado a un punto concreto; pedir a las delegaciones que presenten por escrito sus propuestas de modificación del texto sometido a debate y que las que compartan posiciones idénticas sobre un texto o un punto concreto elijan a una de ellas para que exprese una posición conjunta durante la sesión³⁴.

Estas potestades discrecionales de la Presidencia respecto a la ordenación de los debates se intensificaron tras la modificación del Reglamento interno del Consejo por Decisión del Consejo de marzo de 2004 que introdujo nuevas normas para mejorar los métodos de trabajo del Consejo de cara a la ampliación de la Unión³⁵. Así, la Presidencia se abstendrá de incluir en el orden del día del Coreper los puntos de mera información, evitará las rondas completas de intervenciones y centrará lo más posible las discusiones, todo ello con el fin de ser más eficaz en el desarrollo de sus trabajos³⁶.

c. Representación.-

La Presidencia también cumple un papel fundamental de representación del Consejo, incluso se ve en la Presidencia la representación de la Comunidad misma, tanto en el interior como en el exterior³⁷.

³² Vid. Art. 204 TCE y art. 1 RIC.

³³ A este respecto, el RIC establece que “*Para garantizar que los debates se desarrollen adecuadamente, podrá, además, salvo decisión contraria del Consejo, adoptar cualquier medida necesaria para favorecer la utilización óptima del tiempo disponible durante las sesiones [...]*”. Vid. Art. 20.1 párr. 2º.

³⁴ Vid. Art. 20.1 RIC.

³⁵ Vid. Anexo IV “Métodos de Trabajo para el Consejo ampliado” del RIC (Decisión 2004/338/CE, EURATOM, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento Interno. DO L106 de 15.04.2004). Anexo V del actual Reglamento Interno.

³⁶ Ahora bien, durante las reuniones la Presidencia también deberá abstenerse de hacer prolongados resúmenes de las discusiones y se limitará a extraer breves conclusiones sobre los resultados obtenidos. Vid. Anexo V del actual RIC.

³⁷ Vid. Araceli Mangas Martín, Diego J. Liñán Noguerras. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea...* P. 162.

A nivel interno, la Presidencia representa al Consejo ante las demás instituciones comunitarias. Siempre hay una representación del Consejo en el Parlamento Europeo: el artículo 26 del RIC establece que el mismo “*podrá estar representado ante el Parlamento Europeo por la Presidencia o, con el consentimiento de ésta, por la Presidencia siguiente o por el Secretario General. Por mandato de la Presidencia, el Consejo también podrá estar representado ante dichas comisiones por su Secretario General Adjunto o por altos funcionarios de la Secretaría General*”³⁸. Esta representación tiene gran importancia ya que para un gran abanico de materias se aplica el procedimiento de codecisión³⁹. Cuando un Estado asume la Presidencia elabora un programa de prioridades e intenciones que presenta al PE. El Presidente o, en su caso, el Ministro de AAEE o ministros sectoriales asisten a todas las sesiones plenarios del PE. La Presidencia se dirige al Parlamento en nombre del Consejo, expresando su posición, pero debe tener cuidado cuando toma posición de tener la aprobación del Consejo⁴⁰.

También mantiene estrechos contactos con la Comisión y suelen tener algún encuentro con el Comité Económico y Social y con el Comité de las Regiones⁴¹.

La Presidencia también ejerce un importante papel de representación y portavocía en el ámbito de las relaciones diplomáticas y protocolarias con terceros Estados y organizaciones internacionales, pues tiene atribuciones de iniciativa, coordinación y representación frente a los mismos. En materia de PESC la Presidencia representa a la Unión y cuando es apropiado expresa las posiciones comunes de ésta⁴². Además, desde el Tratado de Ámsterdam el Consejo puede solicitar a la Presidencia que negocie

³⁸ Art. 26 RIC párrafo 1º.

³⁹ Que como es sabido sitúa en el plano de colegisladores a Parlamento y Consejo.

⁴⁰ Aunque también el Consejo puede dar a conocer sus puntos de vista al Parlamento mediante comunicación escrita. Vid. Art. 26 RIC párrafo 2º.

⁴¹ Vid Michel Ayrat. “La Présidence du Conseil”. *Revue du Marché Commun*. Número 184, abril 1975. P. 164.

⁴² Vid. art. 18.1 y 2 TUE. El art. 18 TUE establece que “1. En materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión. 2. La Presidencia será responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al presente título; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”. Para llevar a cabo estas tareas la Presidencia está asistida por el Secretario General del Consejo, que ejerce las funciones de Alto Representante para la PESC. Vid. Arts. 18.4 TUE y 207.2 TCE. La Presidencia perderá esta función de representación de la UE en materia de PESC con el nuevo Tratado de Lisboa, pues la misma es atribuida al Presidente del Consejo Europeo (como ya hacía el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, art. I-22 apartado 2 último párrafo). Vid. Artículo 1 punto 16 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 9B en el TUE. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007. Además, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de seguridad pasará a estar al frente de la PESC, contribuyendo con sus propuestas a elaborar dicha política y ejecutándola como mandatario del Consejo. Vid nuevo art. 9E TUE. Por lo tanto, la Presidencia también perderá esta función de “*ejecución de las decisiones adoptadas*” en este ámbito.

acuerdos internacionales en beneficio de la Unión, acuerdos que el Consejo celebrará posteriormente con base en las recomendaciones de la Presidencia⁴³; y el Presidente es también responsable, junto con la Comisión, de asegurar la coherencia de la acción de la Unión a nivel internacional⁴⁴. El Presidente también manifiesta el consentimiento de la Comunidad en los Convenios internacionales⁴⁵, dirige la delegación comunitaria en los Consejos o comités mixtos previstos en Convenios internacionales, recibe las cartas credenciales y a los Jefes de Misión enviados por terceros Estados y realiza visitas en nombre de las Comunidades Europeas a terceros Estados⁴⁶.

2.2. Labor de impulso, conciliación e imparcialidad.-

La Presidencia también desempeña una fundamental labor de impulso y conciliación y ha de actuar con imparcialidad. Ante asuntos muy controvertidos, el presidente puede optar por evitar un debate que profundice las diferencias y buscar la promoción de acuerdos o mayorías tan amplias como sea posible, actuando como árbitro entre los diferentes EEMM e intentando que se alcance un compromiso⁴⁷. El enfrentamiento en ocasiones también puede ser de un Estado con la Comisión o con otro EM, en estos casos la Presidencia también desempeña una importante misión conciliadora.

Mensualmente, la Presidencia se reúne con el Presidente del PE y con el de la Comisión, con el objetivo de sacar a la luz los problemas que puedan plantearse entre

⁴³ Vid. art. 24.1 TUE. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa eliminaba esta posibilidad, pues su artículo III-325, que unificaba los mecanismos previstos por el artículo 300 TCE y 24 TUE para la celebración de acuerdos internacionales tanto para los ámbitos de competencia comunitaria como los de cooperación intergubernamental, no designaba a la Presidencia del Consejo como encargada de dirigir las negociaciones. Por el contrario, establecía que en función de la materia prevista se designaría el negociador o el jefe del equipo de negociación de la Unión; tarea que, para acuerdos en materia de PESC, seguramente habría llevado a cabo el Ministro de Asuntos Exteriores (por el papel director que le atribuía el Tratado Constitucional). El Tratado de Lisboa mantiene las mismas previsiones, estableciendo el artículo 188 N, apartado 3, que: “*La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión*”. Vid. Artículo 2 punto 173 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 188N en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (anteriormente TCE), que sustituye al artículo 300. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

⁴⁴ Con el Tratado de Lisboa esta tarea pasará al Alto Representante. Vid. Artículo 1 punto 19 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 9E en el TUE.

⁴⁵ Convenios que negocia la Comisión siguiendo el mandato dado por el Consejo.

⁴⁶ Vid. Michel Ayrat. “La Présidence du Conseil”... P. 163. Vid, asimismo, Araceli Mangas Martín, Diego J. Liñán Noguera. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea...* P. 162.

⁴⁷ Vid. Enrique Linde Paniagua, Pilar Mellado Prado. *Iniciación al Derecho de la Unión Europea. Edición con referencias a la Constitución Europea.* 3ª edición. Ed. Colex, 2006. P. 81.

las instituciones. Además, desde la introducción del procedimiento de codecisión juega un papel esencial en el desarrollo de los trabajos, gracias a los contactos informales que mantiene con el PE, lo que le permite preparar eficazmente, junto con el Consejo, las reuniones del Comité de conciliación y trabajar en la búsqueda de compromisos.

Por último, la Presidencia ha de ser imparcial. Por ello, el Presidente en ejercicio del Consejo no encabeza la delegación de su país durante el semestre ni puede tomar la palabra en defensa de intereses nacionales, sino que será otro miembro del Gobierno quien defienda los mismos⁴⁸. Igualmente sucede a nivel del Coreper y de los grupos de trabajo.

2.3. Utilización de las tareas de la Presidencia.-

La Presidencia de turno puede utilizar sus facultades de distinta manera, bien impulsando el proceso decisorio, bien frenándolo. Dependiendo de cómo utilice sus potestades, veremos cómo cada tarea de la Presidencia puede transformarse en un poder⁴⁹.

Una vez que la Presidencia ha identificado sus asuntos prioritarios, dirigirá sus esfuerzos para controlar su ritmo. Es aquí cuando sus tareas se convierten en sus poderes.

Como hemos visto, el Presidente se encarga de los asuntos organizativos y técnico – administrativos: así, por ejemplo, establece cuándo proceder al voto, el tiempo que se debe dedicar a debatir un asunto incluido en la agenda o el orden en que las propuestas y asuntos serán debatidos⁵⁰. Si, por ejemplo, se reduce el tiempo dedicado a un asunto también se reducen las posibilidades de llegar a un acuerdo rápido o puede producirse un desacuerdo que posponga el debate para otra reunión⁵¹. Por lo tanto, la forma en la que el Presidente dirija el debate puede influir en el resultado de la reunión⁵².

El Presidente también puede sacar partido de los asesores de la delegación nacional, pues éstos pueden solicitar a la Presidencia tiempo para realizar las consultas obligatorias con su capital antes de tomar una posición definitiva sobre un acto

⁴⁸ Lo cual supone doblar su presencia en toda la infraestructura del Consejo.

⁴⁹ Vid. José Manuel Martínez Sierra. *“The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?”* Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Discussion Paper C 112 2002. P. 7.

⁵⁰ Vid. Art. 20.1 apdos b) y c) del RIC.

⁵¹ Vid. José Manuel Martínez Sierra. *“The Spanish Presidency...”*P. 8.

⁵² Vid. Ami Barav et Christian Philip. *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Presses Universitaires de France, 1993. P. 279.

normativo concreto. En dicho casos, el Presidente pospone el estudio por el grupo de trabajo hasta que se realice la consulta que, una vez realizada, se notifica por escrito por la delegación a la Presidencia, lo que no implica que se incluya la discusión del acto de manera inmediata en el orden del día. Se trata de una táctica de demora amparada por una costumbre no escrita del Consejo, consistente en buscar siempre el consenso, y que se aplica incluso cuando, a primera vista, el Estado miembro que solicita la consulta no puede alcanzar una minoría de bloqueo.

Por lo tanto, la Presidencia puede utilizar sus funciones para mantener el status quo legislativo durante sus seis meses de mandato, lo cual tiene importantes implicaciones políticas y económicas. Por ejemplo, el comisario Fischer esperó a que terminase la presidencia española para presentar la reforma de la PAC porque, evidentemente, la Presidencia española podría haber vetado la reforma o haber reconducido las propuestas hacia una minoría reforzada Mediterránea, lo cual podría haber cambiado el escenario legislativo de partida⁵³.

Pero la Presidencia también está en la posición más privilegiada para impulsar el proceso decisorio e introducir nuevos asuntos. Efectivamente es la Comisión quien tiene el derecho de iniciativa prácticamente en exclusiva, pero la Presidencia puede generar cierta conciencia sobre los problemas existentes y convencer a la Comisión para que actúe⁵⁴. Además, la Comisión sabe que si adopta una propuesta próxima a la posición de la Presidencia ésta estará más dispuesta a incluirla en la agenda y dedicará más recursos para alcanzar un acuerdo⁵⁵.

Por otra parte, la Presidencia ostenta también la Presidencia del Consejo Europeo⁵⁶, el cual se ha convertido en la piedra angular del sistema político de la UE. Pese a que el TUE simplemente le otorga poderes para dar a la Unión los “impulsos necesarios” y para “definir sus orientaciones y prioridades políticas generales”⁵⁷, el Consejo Europeo

⁵³ Vid. José Manuel Martínez Sierra. “*The Spanish Presidency...*” P. 11.

⁵⁴ Jonas Tallberg. “The Agenda – Shaping Powers of the EU Council Presidency”. *Journal of European Public Policy* Volume 10(1). P. 7.

⁵⁵ Jelmer Schalk, René Torenvlied, Jeroen Weesie, Frans Stokman. “The Power of the Presidency in EU Council Decision-making” *European Union Politics*. Volume 8 (2). P. 233.

⁵⁶ Según los Tratados vigentes. Cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo dispondrá de un Presidente estable por un mandato de dos años y medio. Vid. Apartado 2 del nuevo artículo 9B que inserta el Tratado de Lisboa en el TUE: “2. *El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión*”. Artículo 1 punto 16 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE nº C 306 de 17 de diciembre de 2007.

⁵⁷ Vid. Art. 4 TUE.

ya ha sobrepasado dicho límite largo tiempo atrás. Así, por ejemplo, modificó el Tratado de Maastricht antes de su entrada en vigor, obviando completamente el procedimiento de reforma, para permitir que Dinamarca introdujese ciertas cláusulas de opt-out y ciertas excepciones con el fin de realizar un segundo referéndum viable, tras el fracaso del primero, que permitiese la ratificación del Tratado⁵⁸.

Además, el Consejo Europeo define esas orientaciones generales en las Conclusiones de la Presidencia, conclusiones más próximas a un texto legal que a unas orientaciones políticas, pues delimitan de manera precisa el alcance de los actos, utilizan un lenguaje imperativo y, en ocasiones, incluyen plazos para la consecución de los objetivos. Así, las instituciones se encuentran con una demanda concreta de acción y con una fecha tope para realizar la tarea encomendada⁵⁹.

Por otra parte, en los pilares intergubernamentales la Presidencia cuenta con una serie de tareas que bajo el sistema comunitario serían confiadas a la Comisión. Así, por ejemplo, es responsable de la representación de la Unión en asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común, y el Consejo puede ordenarla que negocie un acuerdo internacional en beneficio de la Unión⁶⁰. En estos pilares el proceso decisorio está gobernado por el consenso-unanimidad, por lo que los Estados miembros son menos reacios y permiten a la Presidencia una autonomía para elaborar el orden del día. Puede así introducir iniciativas de su interés. Por ello, las Presidencias intensifican y concentran las prioridades de su agenda en estos pilares⁶¹.

⁵⁸ El único camino en el TUE para producir dicha reforma era el artículo R, es decir, la reapertura del Tratado firmado, pero no ratificado, por todos los EEMM. En cambio, el Consejo Europeo, durante la cumbre celebrada en Edimburgo los días 11 y 12 de Diciembre de 1992, adoptó una “Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea” para permitir introducir las citadas cláusulas y excepciones sin reabrir el Tratado. Vid, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Edimburgo los días 12 y 13 de Diciembre de 1992, “Parte B – Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea”, Anexo I a la Parte B: “Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión Europea”, Boletín de las CCEE, vol. 25, nº 12, 1992; también en el DO de la CE, nº C348, 21 de Diciembre de 1992.

⁵⁹ Vid. José Manuel Martínez Sierra. “*The Spanish Presidency...*” P. 14.

⁶⁰ Aunque, como ya hemos apuntado al tratar la función de representación de la Presidencia, y como veremos en el apartado dedicado a las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, esto cambiará si el mismo entra en vigor.

⁶¹ *Ibid* P. 15.

La Presidencia, por tanto, ostenta también la Presidencia del Consejo Europeo, donde disfruta de un margen más amplio para modelar las reuniones de su orden del día, y dicho orden del día es la piedra angular que da forma a la agenda de la UE⁶².

3. Reforma.-

A lo largo de los años no sólo se han planteado distintas propuestas para la reforma de la Presidencia, de cara a un mejor funcionamiento de la misma, sino que también se han introducido algunos cambios en sus métodos de trabajo.

Como hemos visto en la introducción del presente artículo, la Presidencia se ejerce según un orden rotatorio semestral entre los distintos Estados miembros⁶³. Hasta 1995 se seguía un orden alfabético para la rotación⁶⁴, pero desde 1996 es el Consejo quien acuerda el orden preciso por unanimidad, si bien dicho orden puede modificarse si se dan circunstancias especiales que afecten a un EM⁶⁵. Se mantienen, eso sí, el principio de rotación y la duración semestral.

La rotación semestral coloca a los Estados miembros en pie de igualdad, dándoles la oportunidad de influenciar durante el mismo período en el curso de los asuntos de la Unión. También permite conectar a la UE con sus Estados miembros, que así se involucran periódicamente en los asuntos de la Unión, y da a los miembros del Gobierno, funcionarios y opinión pública la oportunidad de familiarizarse con el proceso de integración europeo.

El sistema rotatorio se aplica en todos los niveles: tanto en las reuniones de la Presidencia a nivel de ministros como de Consejo Europeo, Coreper y grupos de trabajo

⁶² Esto también cambiará si entra en vigor el Tratado de Lisboa que prevé la figura de un Presidente estable para el Consejo Europeo.

⁶³ Vid. art. 203.2 TCE.

⁶⁴ Se seguía el orden alfabético de los nombres de los EEMM en su lengua oficial.

⁶⁵ Como hemos señalado, originalmente la rotación se realizaba por orden alfabético, pero tras la adhesión de España y Portugal se previó un primer período de seis años durante el cual la presidencia sería ejercida siguiendo dicho orden alfabético y un segundo período durante el cual el mismo se invertiría, de tal forma que un EM que hubiese ejercido la presidencia durante el primer semestre del primer período la ejerciese durante el segundo semestre del segundo período. Con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia se puso de nuevo de relieve la cuestión, sobre todo con el incremento de responsabilidades de la Presidencia en materia de PESC tras la entrada en vigor del TUE. La simple trasposición de la regla del orden alfabético habría supuesto un alargamiento del ciclo de cada Presidencia (de 6 a 8 años) y la sucesión, a partir de 1998, de troikas integradas por Estados pequeños exclusivamente. La solución adoptada por el art. 12 del acta de adhesión, tomada luego por el art. 203 del TCE que ya hemos comentado, fue dejar en manos del Consejo la fijación del citado orden. Vid. Jean-Paul Jacqué, Roland Bieber, Marcel Haag [et. al]. *Commentaire J. Megret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, 9. Editions de l'Université de Bruxelles, 2000. 2^e édition. P. 139. Vid, asimismo, Enrique Linde Paniagua, Pilar Mellado Prado. *Iniciación al Derecho de la Unión Europea. Edición con referencias a la Constitución Europea*. 3^a edición. Ed. Colex, 2006. P. 80.

dependientes del mismo, para que todas las presidencias en la esfera del Consejo sean ejercidas por personas de la misma nacionalidad y dotar así de una cierta coordinación y continuidad a las actividades del Consejo⁶⁶.

Pero la duración de la Presidencia ha sido objeto de diversos debates, sobre todo de cara a la ampliación de la Unión. La periodicidad de seis meses parece breve⁶⁷ y representa un mayor hándicap para la continuidad de los trabajos del Consejo, particularmente para los Comités y grupos de trabajo. El examen de algunas cuestiones frecuentemente se extiende por un período superior a seis meses⁶⁸. Por añadidura, el Consejo aparece enfrentado con instituciones más permanentes: el Parlamento Europeo y la Comisión. Ambas tienen mandatos de cinco años y sus miembros trabajan a tiempo completo para la Unión y cuentan con una distribución horizontal en su esfera de competencia, mientras que los miembros del Consejo evidentemente no pueden trabajar a tiempo completo para la Unión y la Presidencia se divide en numerosos componentes especializados.

Otros inconvenientes que plantea el sistema de rotación son la dilución de la imagen exterior de la UE y la eficacia de su representación; la realización de calendarios presidenciales demasiado coincidentes con intereses nacionales; o el problema de la rotación en una Europa ampliada de 27 a 30 Estados que alargaría los ciclos hasta los 15 años.

Algunos Comités, para paliar ciertos inconvenientes, vienen eligiendo Presidente por varios años, como el Comité ECOFIN, mientras que en otros se ha establecido que los presida un alto funcionario de la Secretaría General del Consejo. Por otro lado, la creación de un Secretario General del Consejo, Alto Representante de la Unión, ha permitido dotar a la misma de la permanencia indispensable en el ámbito de las relaciones exteriores.

⁶⁶ Si bien los Tratados no exigen ni la rotación ni la unicidad vertical de la Presidencia. Vid. Araceli Mangas Martín, Diego J. Liñán Noguera. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Quinta Edición*. Ed. Tecnos, 2005. P. 158.

⁶⁷ Vid. Joël Rideau. *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*. 4e édition. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 2002. P. 332.

⁶⁸ Este problema de discontinuidad ha sido atenuado, en parte, mediante el sistema de troikas, que asocian para ciertas cuestiones a los representantes de tres presidencias sucesivas. Vid. Guy Isaac, Marc Blanquet. *Droit général de l'Union Européenne...* P. 76.

Todos estos problemas plantearon la conveniencia de mantener el principio de rotación semestral de la Presidencia para todos los cuerpos preparatorios del Consejo de cara a una Unión ampliada.

Veremos a continuación las distintas propuestas que se fueron planteando a lo largo de los años para solventar los problemas señalados y algunas de las soluciones adoptadas. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo de Sevilla adoptó varias reformas, como la definición del orden del día de la Presidencia mediante un programa estratégico plurianual y un programa operativo anual, con el fin de reducir el monopolio de la Presidencia a la hora de elaborar el orden del día y de facilitar el vínculo entre presidencias sucesivas. El nuevo Tratado de Lisboa, por su parte, prevé la figura de un Presidente estable del Consejo Europeo⁶⁹, con la intención de dotar a la Unión de una figura más estable de cara a la representación exterior. Pero, de momento, el actual sistema de rotación ha alargado los ciclos a 13 años.

Una de las cuestiones más debatidas ha sido la posibilidad de ampliar la duración de la Presidencia, a fin de dotarla de una mayor estabilidad, pero dicha prolongación alargaría los ciclos y haría que los Estados ejerciesen la misma a intervalos sumamente largos (lo que no parece muy aconsejable), si bien es cierto que ya actualmente los mismos son de más de diez años⁷⁰. La CIG de 1996 planteó la posibilidad de una presidencia ejercida por cuatro miembros durante un período de doce meses, pero esta medida finalmente no se adoptó. La Comisión también realizó ciertas recomendaciones, como mantener la rotación semestral para la presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Generales, así como para el COREPER (dada su función de coordinación general) y que la presidencia de las demás formaciones pudiese ser ejercida por un miembro del Consejo elegido de entre sus miembros por un período de un año⁷¹.

En 1999, Jürgen Trumpf⁷² presentó un informe sobre el funcionamiento del Consejo en la perspectiva de una Unión ampliada, con diferentes propuestas para mejorar la transición entre Presidencias y permitir una mayor continuidad en los trabajos del Consejo: por ejemplo, considerar la posibilidad de dar la presidencia de comités y

⁶⁹ Como ya hacía el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

⁷⁰ Vid. Enrique Linde Paniagua. "El Consejo de Ministros de la Unión Europea". En Enrique Álvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (Directores), Susana García Couso (Coordinadora). *Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. Pp. 868. Vid.

⁷¹ Recomendación de la Comisión del 4 de diciembre de 2002. COM (2002) 728 final.

⁷² Secretario General del Consejo en dicho momento.

grupos de trabajo a personas elegidas por sus homólogos por un período de dos o tres años⁷³, si bien la Presidencia rotatoria semestral del Consejo retendría responsabilidades políticas para controlar la organización del trabajo, se mantendría la rotación semestral para todos los cuerpos preparatorios del Consejo con sede en Bruselas y cada persona elegida para presidir un grupo de trabajo estaría asistida por un ayudante que representase a la Presidencia rotatoria del Consejo, para asegurar la coordinación global de los trabajos en la línea de las prioridades políticas de la Presidencia⁷⁴.

Este marco analítico era compartido por la Presidencia Finlandesa que, bajo el mandato del Consejo Europeo de Colonia de 1999, asumió el reto de sacar adelante las propuestas para una reforma del Consejo, entrando también en las reformas de la Presidencia. Así, en un primer informe propuso que la futura Presidencia actuase como una Vice-presidencia, como apoyo de la Presidencia, propuesta que fue extendida a los diferentes niveles del Consejo. También se consideró que el Coreper podría decidir nombrar a una persona para presidir un grupo de trabajo o un comité especializado durante el período dedicado a una propuesta o expediente concreto⁷⁵. El objetivo de estas propuestas era animar a compartir las tareas y promover la “democratización y transparencia” en la transición entre presidencias. Pero los mejores fundamentos relacionados con la reforma de la Presidencia desaparecieron en el informe final, en el que se optó por aprobar algunas recomendaciones operativas atenuadas⁷⁶.

En 2002, la Secretaría General del Consejo presentó un nuevo Informe, finalmente dirigido al Consejo Europeo de Barcelona, con nuevas reflexiones sobre la reforma de la Presidencia, y en el cual se proponían dos posibilidades para la discusión⁷⁷:

- Por un lado, reformas que no requerían la reforma de los Tratados: por ejemplo, mejorar la cooperación entre Presidencias sucesivas mediante una programación de los trabajos a más largo plazo, abriendo vías para la creación de funciones para las Presidencias sucesivas; o explorar caminos para romper el monopolio en

⁷³ Teniendo en cuenta un equilibrio geográfico supervisado por el Consejo.

⁷⁴ Para más información de las diferentes medidas propuestas, vid. Funcionamiento del Consejo en la perspectiva de una Unión ampliada – Informe del Grupo de Trabajo establecido por la Secretaría General del Consejo (“Informe Trumpf/Piris”), Bruselas, 10 de marzo de 1999, número 2139/99.

⁷⁵ Un Consejo eficaz para una Unión ampliada – proyecto de informe- directrices para la reforma y recomendaciones operativas, 22-11-1999 (26.11) (OR. En) SN 3678/99.

⁷⁶ Vid. Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999 “Un Consejo eficaz para una Unión ampliada – Directrices para la reforma y recomendaciones operativas”.

⁷⁷ Vid. José Manuel Martínez Sierra. “*The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?*” Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Discussion Paper C 112 2002. P. 29.

aquellas presidencias no reguladas por los Tratados: nombrar al presidente de ciertos grupos de trabajos o comités por un período superior a 6 meses y dar a la Secretaría General del Consejo la presidencia de ciertos comités o grupos de trabajo específicos⁷⁸.

- Por otro, fórmulas que sí requerían la reforma de los Tratados: por lo que respecta a la Presidencia del Consejo Europeo, se propuso discutir la posibilidad de elegir al Presidente por sus miembros por un período superior a seis meses. Para las otras formaciones del Consejo se propuso la misma duración⁷⁹, abriendo dos posibilidades para la designación del Presidente: por elección o sobre la base de una rotación entre cinco o seis grupos de Estados que podrían ostentar la Presidencia al mismo tiempo⁸⁰.

El Consejo Europeo de Barcelona, tras oír la presentación del informe por el Secretario General, ordenó a la Presidencia que entablase los contactos adecuados con los miembros del Consejo Europeo a fin de remitir un informe a la cumbre de Sevilla proponiendo medidas específicas para la adopción de las propuestas presentadas por el Secretario General⁸¹.

La Presidencia, junto con la Secretaría General del Consejo, presentó su informe titulado “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación”⁸². El informe seguía el doble acercamiento para la reforma de la Presidencia, dependiendo de la necesidad o no de modificación del Derecho originario⁸³. Respecto a las propuestas que demandaban una reforma de los Tratados, el informe añadía dos puntos a los incluidos en el informe del Secretario General⁸⁴:

- un punto garantizando la posibilidad de adoptar soluciones *ad hoc*⁸⁵, propuesta que sería válida para casos concretos, particularmente para comités especializados (art. 133, empleo, en el ámbito de los AJAI) y para formaciones

⁷⁸ Vid. Informe de D. Javier Solana, Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión Europea. “Prepara el Consejo para la ampliación”. Bruselas, 7 de marzo de 2002. P. 4.

⁷⁹ Bien algunas o todas.

⁸⁰ Vid. Informe de D. Javier Solana, Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión Europea. “Prepara el Consejo para la ampliación”. Bruselas, 7 de marzo de 2002. Pp. 4 y 5.

⁸¹ Vid. punto 51 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002.

⁸² “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo (elaborado junto con la Secretaría General del Consejo)”, Bruselas, 13 de junio de 2002, Documento del Consejo 9339/02.

⁸³ Si bien enfatizando que parte de los EEMM no estaban a favor de una reforma profunda de la institución, al menos hasta el punto de tener que modificar los Tratados.

⁸⁴ “Prepara el Consejo para la ampliación (Informe del Secretario General”, cit., punto III.

⁸⁵ “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo (elaborado junto con la Secretaría General del Consejo)”, cit., punto II. 1.2.

encargadas de relaciones exteriores y el ámbito de la PESC (Consejo Político y de Seguridad, grupos de trabajo);

- otro, contemplando la posibilidad de mantener (cualquiera que fuese el sistema general decidido) al menos algunos elementos basados en la rotación semestral⁸⁶.

Pero el Consejo Europeo de Sevilla no pudo tomar ninguna decisión positiva⁸⁷, ante el desacuerdo reinante entre los EEMM, por lo que se necesitó más tiempo para llegar a un acuerdo sobre la reforma de la Presidencia, especialmente para romper el sistema de rotación semestral en cada nivel, así como para modificar los Tratados en aquellos aspectos tocantes a la “columna vertebral” del Consejo. Finalmente, el Consejo Europeo de Sevilla pidió a la siguiente Presidencia danesa que hiciese lo necesario para proseguir la reflexión⁸⁸.

Ahora bien, el Consejo Europeo de Sevilla⁸⁹ sí aprobó algunas de las modificaciones contempladas en el informe de la Presidencia que no requerían la reforma de los Tratados⁹⁰: presidencia de ciertos grupos de trabajo por la Secretaría General del Consejo; definición del orden del día de la Presidencia mediante un programa estratégico plurianual y un programa operativo anual, con el fin de facilitar el vínculo

⁸⁶ Se mencionaban los siguientes casos: la columna vertebral del Consejo (Consejo Europeo, CAG y Comité de Representantes), reuniones informales de la Presidencia y Vice-presidencias en algunas áreas. “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo (elaborado junto con la Secretaría General del Consejo)”, cit., punto II. 1.3.

⁸⁷ La gran mayoría de las delegaciones creían que el actual sistema no funcionaría en una Unión ampliada y que su mantenimiento tendría consecuencias negativas en el funcionamiento del Consejo. Sin embargo, otros Estados Miembros consideraban que no se había probado objetivamente que el mantenimiento sin reformas del actual sistema pudiese plantear dificultades. Ibid., punto II.2, p. 7.

⁸⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, punto 5. De hecho, este punto se refiere a un informe concreto sobre la reforma de la Presidencia. Debe tenerse en cuenta que, aunque el punto II de las “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo (elaborado junto con la Secretaría General del Consejo)” se dedicaba a la reforma de la Presidencia, la Presidencia española también trabajó en un informe específico sobre la misma. Este informe, siendo objeto de importantes desacuerdos en el mismo ámbito que se ha explicado, no fue adjuntado al Consejo Europeo de Sevilla (vid. “Lista de informes de apoyo/informes para el Consejo Europeo”, Anexo VIII de las Conclusiones) pero fue dirigido al mismo. El Consejo Europeo simplemente tomó nota del informe y lo dirigió a la Presidencia danesa.

⁸⁹ “A la luz de un informe resumido, con propuestas detalladas, que la Presidencia ha presentado en Sevilla, el Consejo Europeo ha deliberado exhaustivamente sobre el tema y ha dado su aprobación a una serie de medidas concretas que pueden aplicarse sin modificar los Tratados a la organización y funcionamiento del Consejo Europeo (véase el Anexo I) y del Consejo (véase el Anexo II)”. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. No trataré aquí las medidas adoptadas en relación con el Consejo Europeo (Anexo I, “Normas para la organización de los trabajos del Consejo Europeo”) pues no afectan a la estructura o funcionamiento de la Presidencia.

⁹⁰ Concretamente dentro de las “Medidas relativas a la estructura y funcionamiento del Consejo”. Pueden consultarse en “Medidas para preparar el Consejo para la ampliación, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo (elaborado junto con la Secretaría General del Consejo)”, cit., punto I.1, pp. 6-7.

entre presidencias sucesivas y reducir el monopolio de la Presidencia a la hora de elaborar el orden del día; etc⁹¹.

La cuestión de la reforma de la Presidencia de la Unión no volvió a plantearse hasta la elaboración del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, cuyas previsiones pasamos a analizar a continuación.

4. Las modificaciones introducidas por el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.-

Con Niza, aparentemente, la tarea de adaptación de las instituciones de cara a la ampliación estaba resuelta, por lo tanto la Declaración sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado no incluyó la cuestión institucional entre los temas a analizar por la siguiente Conferencia Intergubernamental⁹². Sin embargo, la posterior Declaración de Laeken, introdujo una serie de cuestiones que supuso la inclusión del sistema institucional entre los temas a abordar por la Convención y se planteó si era posible mantener el sistema de rotación semestral de la Presidencia⁹³; y a lo largo de los trabajos de la Convención se plantearon diversas propuestas y contribuciones al respecto:

- unas, partidarias del refuerzo de la Presidencia bajo la forma de una estructura más permanente, creando el cargo de Presidente estable del Consejo Europeo, y de la abolición del sistema de rotación, para responder así a las exigencias de mayor liderazgo⁹⁴;

⁹¹ Pueden consultarse en las “Medidas relativas a la estructura y funcionamiento del Consejo”, Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. Este sistema ha sido modificado pues, en septiembre de 2006, el Consejo modificó su reglamento interno y volvió a introducir cambios en la programación de sus actividades, sustituyendo el anterior sistema de programas anuales por programas de dieciocho meses elaborados conjuntamente por las tres Presidencias que vayan a ejercer en ese período, y que someterán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para su aceptación.

⁹² Paz Andrés Sáenz de Santa María. “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad? En Enoch Albertí Rovira (Dir), Eduard Roig Molés (Coord.). *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant-monografías. Valencia, 2004. P. 137.

⁹³ Vid. Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. P. 23. Puede consultarse en castellano en la siguiente página: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

⁹⁴ De entre estas propuestas destacan la franco-alemana y la hispano-británica. En enero de 2003, Francia y Alemania presentaron una contribución conjunta a la Convención en la que proponían una presidencia bicéfala para la Unión formada por un Presidente estable del Consejo Europeo y por un Presidente de la Comisión, así como diversas modalidades de presidencias para las diversas formaciones del Consejo: presidencia del Consejo de Asuntos Generales por el Secretario General del Consejo y del de Relaciones Exteriores por el Ministro de Asuntos Exteriores, elección por los Consejos Ecofin, Eurogrupo y Justicia y Asuntos de Interior de sus Presidentes por dos años entre los miembros del Consejo, y rotación igualitaria para las demás formaciones del Consejo. Vid. Contribución de D. Dominique de Villepin y D. Joschka Fischer titulada “Contribución francoalemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión” CONV 489/03, CONTRIB 192. Bruselas, 16 de enero de 2003. Pp. 3 y 5. Un

- otras, defendiendo la continuidad de dicho sistema tanto para la presidencia del Consejo Europeo como para las de los Consejos especializados, adaptándolo a las nuevas exigencias⁹⁵.

Pese a las oposiciones de diversos Estados miembros, la idea de un Presidente europeo estable fue respaldada por el Presidente de la Convención y, si bien el Presidium fue introduciendo cambios, en el Proyecto de Tratado se mantuvo lo esencial: el cargo⁹⁶.

Otra de las cuestiones que planteó problemas a lo largo de los debates de la Convención fue la determinación de las Presidencias de las formaciones especializadas del Consejo. En un primer momento se estableció que el Consejo Europeo podría decidir por consenso que asumiese la presidencia de una formación del Consejo un Estado miembro durante un año. Posteriormente, se estableció que la misma sería desempeñada por representantes de los Estados miembros en el Consejo, de manera rotatoria, teniendo en cuenta los equilibrios geográficos y políticos europeos y la diversidad de los Estados

estudio detallado de la propuesta franco – alemana en Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean – Louis Quermonne et Joachim Schild. “Le nouvelle architecture institutionnelle de l’Union Européenne: un troisième voi franco – allemande?”. Groupement d’Études et de recherches Notre Europe. Etudes et Recherches n° 23, Avril 2003. <http://notre-europe.eu/fr>. La propuesta hispano – británica, por su parte, proponía asimismo el establecimiento de un Presidente para el Consejo Europeo, con dedicación exclusiva y mandato de cuatro años, y un sistema de presidencias colectivas por equipos durante dos años para el Consejo de la UE, excepto para la formación Asuntos Generales para la que se proponía su presidencia por el Presidente del Consejo Europeo y la formación Relaciones Exteriores por el Alto Representante para la PESC. Vid. Contribución de D^a Ana Palacio y D. Meter Hain titulada “Las instituciones de la Unión” CONV 591/03, CONTRIB 264. Bruselas, 28 de febrero de 2003. P. 3.

⁹⁵ El Benelux defendió el mantenimiento del principio de igualdad entre los Estados miembros y del sistema de rotación tanto para la Presidencia del Consejo Europeo como para la de los Consejos especializados. Vid. Contribución de los Sres Louis Michel, Gijs de Vries y Jacques Santer, miembros de la Convención “Memorándum Benelux: un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, mas eficiente y transparente”, CONV 457/02, CONTRIB 171. Bruselas, 11 de diciembre de 2002. P. 5. Vid, asimismo, Contribución de los países del BENELUX presentada por D. Gijs de Vries, D. Jacques Santer y D. Louis Michel: “Las Instituciones de la Unión”, CONV 732/03, CONTRIB 320. Bruselas, 8 de mayo de 2003. P. 5. Idénticos principios fueron defendidos por los miembros de la Convención representantes de los Gobiernos de Chipre, Hungría, Dinamarca, Austria, Suecia, Letonia, República Checa, Eslovaquia, Portugal, Bulgaria, Lituania, Estonia, Irlanda, Eslovenia, Malta y Finlandia. Señalando que el principio de igualdad de los Estados miembros debía ser respetado en la reforma de las Instituciones y mantener el sistema de rotación de la Presidencia del Consejo como aspecto predominante en un nuevo sistema. Vid. Contribución presentada por D. Michael Attalides, D. Peter Balazs, D. Henning Christophersen, D. Hannes Farnleitner, D.^a Lena Hjelm-Wallén, D.^a Danuta Hübner, D.^a Sandra Kalniete, D. Jan Kohout, D. Ivan Korcok, D.^a Maglena Kuneva, D. Ernani Lopes, D. Rytis Martikonis, D. Lennart Meri, D. Dick Roche, D. Dimitri Rupel, D. Peter Serracino-Inglott y D.^a Teija Tiilikainen, miembros de la Convención: “Reformar las Instituciones: Principios y premisas” CONV 646/03, CONTRIB 288. Bruselas, 28 de marzo de 2003. Pp. 4 y 5.

⁹⁶ Para más información, vid. Paz Andrés Sáenz de Santa María. “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad? En Enoch Albertí Rovira (Dir), Eduard Roig Molés (Coord.). *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant-monografías. Valencia, 2004. Pp. 167-171.

miembros⁹⁷. El texto final añadiría que la rotación se ejercería en condiciones de igualdad⁹⁸.

Finalmente, en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se introducía un sistema híbrido que combinaba unas Presidencias estables, para el Consejo Europeo⁹⁹ y el Consejo de Asuntos Exteriores, y unas rotatorias, para el resto de formaciones del Consejo¹⁰⁰, siendo el Consejo Europeo el encargado de establecer las reglas de rotación mediante una decisión europea¹⁰¹. Por lo tanto, el sistema de Presidencia de la Unión Europea era una de las mayores reformas institucionales contenidas en el mismo¹⁰².

Por lo que respecta a la figura de Presidente estable del Consejo Europeo, el texto constitucional estableció que el mismo sería elegido por el Consejo Europeo por

⁹⁷ El uso del plural “representantes” permitía el establecimiento de presidencias colectivas o por equipos. Vid. Art. 23.2 y 4 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. CONV 850/03. Bruselas, 18 de junio de 2003.

⁹⁸ *Ibid.* Pp. 180-181.

⁹⁹ Sería elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. Vid. Artículo I-22 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. *Diario Oficial n° C 310 de 16 diciembre 2004.* (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>).

¹⁰⁰ El Tratado estableció que la Presidencia de las demás formaciones del Consejo sería desempeñada “por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo”. Vid. Apdo 7 del artículo I- 24 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. *Diario Oficial n° C 310 de 16 diciembre 2004.* (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>).

¹⁰¹ A este respecto, la “*Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo*”, aneja al Tratado Constitucional, recogía un proyecto de decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo, que se adoptaría el día de la entrada en vigor del Tratado. El citado proyecto señalaba que la presidencia del Consejo (con excepción de la formación de Asuntos Exteriores) sería desempeñada por “*grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses*”; ahora bien, como el Tratado constitucional no preveía esta modalidad de presidencia, el proyecto señalaba que cada miembro del grupo la ejercería por rotación durante un período de seis meses. Asimismo, el proyecto estipulaba que el Consejo adoptaría una decisión por la que se establecerían las medidas de aplicación. Así, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en su sesión n° 2630 celebrada en Bruselas el 13 de diciembre de 2004, alcanzó un acuerdo político sobre las disposiciones relativas al ejercicio de la presidencia del Consejo, incluido el orden de rotación entre 2007 y 2020, cuestión que analizaremos en el apartado siguiente. Vid. Artículos 1 apartado 2 y artículo 4 del PROYECTO DE DECISIÓN EUROPEA DEL CONSEJO EUROPEO RELATIVA AL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO, contenido en la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2004: “Cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores”. DOUE C 310/401, de 16 de diciembre de 2004.

¹⁰² Vid. Spyros Blavoukos, Dimitris Bourantonis, George Pagoulatos. “A President for the European Union: a new actor in town?” *JCMS Volume 45. Number 2.* P. 232.

mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio¹⁰³, y le encomendaba las siguientes tareas¹⁰⁴:

- presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo;
- velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- presentar un informe al Parlamento Europeo al término de cada reunión del Consejo Europeo
- asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

En cuanto a la Presidencia de las demás formaciones del Consejo, el Tratado estableció que sería desempeñada “por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo”¹⁰⁵. Se asignaba al Consejo Europeo, de esta forma, la determinación de las reglas de rotación, penetrando así en un tema de organización de otra institución, el Consejo, sustrayéndole de esta manera una facultad que tiene otorgada por los vigentes tratados¹⁰⁶.

A este respecto, la “*Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo*”, aneja al Tratado Constitucional, recogía un proyecto de decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo, que se adoptaría el día de la entrada en vigor del Tratado. El citado proyecto señalaba que la presidencia del Consejo (con excepción de la formación de Asuntos Exteriores) sería desempeñada por “*grupos predeterminados de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses*”;

¹⁰³ Renovable una sola vez. Vid. Artículo I-22 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. *Diario Oficial n° C 310 de 16 diciembre 2004*. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Vid. Apdo 7 del artículo I- 24 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. *Diario Oficial n° C 310 de 16 diciembre 2004*. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>).

¹⁰⁶ El vigente artículo 203 TCE establece que “La Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad”.

ahora bien, como el Tratado constitucional no preveía esta modalidad de presidencia, el proyecto señalaba que cada miembro del grupo la ejercería por rotación durante un período de seis meses¹⁰⁷. Asimismo, el proyecto estipulaba que el Consejo adoptaría una decisión por la que se establecerían las medidas de aplicación¹⁰⁸. Así, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en su sesión nº 2630 celebrada en Bruselas el 13 de diciembre de 2004, alcanzó un acuerdo político sobre las disposiciones relativas al ejercicio de la presidencia del Consejo, incluido el orden de rotación entre 2007 y 2020¹⁰⁹.

Mediante Decisión 2005/902/CE, Euratom¹¹⁰, el Consejo fijó el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo para los Estados miembros de la Unión Europea en fecha de 1 de enero de 2006 y, con la incorporación el 1 de enero de 2007 de dos nuevos EEMM, Bulgaria y Rumania, una nueva decisión sustituyó a la señalada a fin de incluir en el orden de rotación de la Presidencia a los citados Estados¹¹¹. La Decisión establecía que surtiría efecto el 1 de enero de 2007 por lo que, desde dicha fecha, el orden establecido para la rotación de las Presidencias es el siguiente¹¹²:

| Alemania | enero-junio | 2007 |
|-----------------|--------------------|-------------|
| Portugal | julio-diciembre | 2007 |
| Eslovenia | enero-junio | 2008 |

¹⁰⁷ Vid. Artículo 1 apartado 2 del PROYECTO DE DECISIÓN EUROPEA DEL CONSEJO EUROPEO RELATIVA AL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO, contenido en la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2004: “Cada miembro del grupo ejercerá por rotación, durante un período de seis meses, la presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores”. DOUE C 310/401, de 16 de diciembre de 2004.

¹⁰⁸ Ibid. Artículo 4.

¹⁰⁹ Vid. Sesión nº 2630 Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Asuntos Generales. Bruselas, 13 de diciembre de 2004. Pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/343&language=es>

¹¹⁰ Decisión del Consejo de 12 de Diciembre de 2005 relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo (2005/902/CE, EURATOM). DO L 328 de 12.12.2005, p. 60.

¹¹¹ La lista relativa al orden de rotación de las presidencias ha sido establecida recientemente por Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 (2007/5/CE, EURATOM) DOUE L 1/11 de 4 de enero de 2007. Puede consultarse en la siguiente dirección: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2007/l_001/l_00120070104es00110012.pdf.

¹¹² Ibid. Anexo.

| | | |
|-----------------|-----------------|------|
| Francia | julio-diciembre | 2008 |
| República Checa | enero-junio | 2009 |
| Suecia | julio-diciembre | 2009 |
| España | enero-junio | 2010 |
| Bélgica | julio-diciembre | 2010 |
| Hungría | enero-junio | 2011 |
| Polonia | julio-diciembre | 2011 |
| Dinamarca | enero-junio | 2012 |
| Chipre | julio-diciembre | 2012 |
| Irlanda | enero-junio | 2013 |
| Lituania | julio-diciembre | 2013 |
| Grecia | enero-junio | 2014 |
| Italia | julio-diciembre | 2014 |
| Letonia | enero-junio | 2015 |
| Luxemburgo | julio-diciembre | 2015 |
| Países Bajos | enero-junio | 2016 |

| | | |
|-------------|-----------------|------|
| | | |
| Eslovaquia | julio-diciembre | 2016 |
| Malta | enero-junio | 2017 |
| Reino Unido | julio-diciembre | 2017 |
| Estonia | enero-junio | 2018 |
| Bulgaria | julio-diciembre | 2018 |
| Austria | enero-junio | 2019 |
| Rumania | julio-diciembre | 2019 |
| Finlandia | enero-junio | 2020 |

Poca novedad aporta esta nueva organización de los turnos de rotación de las presidencias respecto de la práctica anterior, pues cada Estado la seguirá ejerciendo por un período de seis meses. Apenas la asistencia que podrán proporcionar los otros dos Estados miembros de la presidencia colectiva y la formación de grupos predeterminados de tres Estados¹¹³.

Acorde a este nuevo orden de rotación, el Consejo modificó su Reglamento interno, introduciendo de nuevo cambios en la programación de sus actividades y sustituyendo el anterior sistema de programas estratégicos plurianuales para tres años, elaborados por las Presidencias afectadas, y de programas operativos anuales, por programas de dieciocho meses elaborados conjuntamente por las tres Presidencias que vayan a ejercer

¹¹³ Vid. Michele Colucci e Salvatore Sica. *L'Unione Europea: principi – istituzioni – politiche – costituzione*. Zanichelli, Bologna, 2005. P. 74.

en ese período, y que someterán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores para su aceptación¹¹⁴.

5. Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.-

Como es sabido, la “Constitución” Europea no pudo entrar en vigor y hasta 2007 no se consiguió salir del atolladero, convocándose una nueva Conferencia Intergubernamental que redactaría un nuevo Tratado de Reforma, en el cual se han introducido la mayor parte de las innovaciones resultantes de la CIG de 2004¹¹⁵. Así, el nuevo Tratado de Lisboa recoge todas las cuestiones relativas a la Presidencia que recogía la Constitución Europea¹¹⁶.

Recoge nuevamente la figura de Presidente estable del Consejo Europeo¹¹⁷, por un mandato de dos años y medio, al que atribuye las mismas funciones que se le otorgaban en el Tratado Constitucional:

“6. El Presidente del Consejo Europeo:

a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;

b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;

c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;

¹¹⁴ El proyecto de programa de actividades se preparará en estrecha cooperación con la Comisión y una vez realizadas las consultas adecuadas y las tres Presidencias lo presentarán conjuntamente como mínimo un mes antes de que comience el período correspondiente. Vid. Art. 1.4 actual RIC.

¹¹⁵ En el mandato dado a la CIG, el Consejo Europeo estableció que: “*Por lo que respecta al contenido de las modificaciones de los actuales Tratados, se integrarán en el TUE y en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión las novedades resultantes de la CIG de 2004, tal como se especifican en el presente mandato*” Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto I.4 del Anexo I, p. 16. El mandato también puede consultarse en la nota de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Bruselas 26 de junio de 2007. Doc. 11218/07.

¹¹⁶ Tratado que nuevamente se enfrenta al mismo peligro que el texto constitucional pues el referéndum celebrado en Irlanda, único país obligado constitucionalmente a realizarlo, ha arrojado un resultado negativo. De momento el proceso de ratificación continúa y ya lo ha ratificado Reino Unido (otro de los países en los que había cierto temor a que no se ratificase y donde había presiones para celebrar también un referéndum). Habrá que esperar a ver qué solución se adopta para el No de Irlanda, pero no es la primera ocasión en que el resultado de un referéndum ha sido negativo y luego ha sido ratificado el Tratado: ya ocurrió igualmente con Irlanda respecto del Tratado de Niza y con Dinamarca en 1992. Se realizaron algunas modificaciones en el Tratado (sin volver a abrir el proceso de reforma y contraviniendo, por tanto, las disposiciones establecidas en los Tratados) y permitiendo que dichos países realizaran un segundo referéndum en el que ya sí se pudo ratificar la reforma.

¹¹⁷ “2. *El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión*”. Vid. Apartado 2 del nuevo artículo 9B que inserta el Tratado de Lisboa en el TUE. Artículo 1 punto 16 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE nº C 306 de 17 de diciembre de 2007.

d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”¹¹⁸.

Por lo que respecta a la Presidencia, también se han recogido las mismas previsiones que había establecido el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa¹¹⁹. Así, el nuevo artículo 9C del TUE establece que *“La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 201 ter del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*, y el nuevo artículo 201 ter del Tratado de Funcionamiento de la UE dispone que el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada *“una decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 9 del artículo 9 C del Tratado de la Unión Europea”*. Por lo tanto, la Presidencia se ejercerá por los representantes de los EEMM mediante un sistema de rotación igual, debiendo el Consejo Europeo establecer el orden de rotación mediante una decisión¹²⁰.

Por lo tanto, nuevamente, aneja al Acta Final de la CIG se ha incluido una Declaración relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo¹²¹, la cual recoge el mismo Proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia que ya se

¹¹⁸ *Ibid.* Apartado 6 del nuevo artículo 9B.

¹¹⁹ Vid. Artículo 1 punto 17 del Tratado de Lisboa, que inserta un artículo 9C en el TUE (apartado 9) y Artículo 2 punto 189 que inserta un nuevo artículo 201 ter en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (nueva denominación del TCE). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE nº C 306 de 17 de diciembre de 2007.

¹²⁰ Vid. Nuevos artículos 9C y 201ter. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE nº C 306 de 17 de diciembre de 2007. Como ya hemos señalado en el apartado anterior, esta previsión implica una invasión de las competencias del Consejo por parte del Consejo Europeo, pues actualmente es el Consejo el encargado de establecer dicho orden de rotación – vid. Actual art. 203TCE-. La actual lista relativa al orden de rotación de las presidencias fue establecida por Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 (2007/5/CE, EURATOM) DOUE L 1/11 de 4 de enero de 2007. Puede consultarse en la siguiente dirección: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2007/l_001/l_00120070104es00110012.pdf

¹²¹ Declaración relativa al apartado 9 del artículo 9 C del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo. DOUE C 306/253, de 17 de Diciembre de 2007.

contenía en la misma Declaración aneja al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa¹²², que hemos analizado en el apartado anterior.

La Presidencia si perderá algunas competencias respecto de las que ostenta de acuerdo con la regulación de los actuales Tratados, al igual que ya ocurría con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:

- En cuestiones relacionadas con la PESC que requieran una decisión rápida será el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el que convoque una reunión extraordinaria del Consejo¹²³, y no la Presidencia como establece el de momento vigente artículo 22 TUE¹²⁴.
- En materia de PESC será el Presidente del Consejo Europeo quien represente a la Unión¹²⁵, mientras que de acuerdo con las disposiciones vigentes es la Presidencia del Consejo quien representa a la Unión y cuando es apropiado expresa las posiciones comunes de ésta¹²⁶.
- También, desde el Tratado de Ámsterdam, el Consejo puede solicitar a la Presidencia que negocie acuerdos internacionales en beneficio de la Unión, acuerdos que el Consejo celebrará posteriormente con base en las recomendaciones de la Presidencia¹²⁷. Pues bien, el Tratado por el que se

¹²² Vid. Proyecto de Decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, contenido en la Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2004; que se ha incluido tal cual en la Declaración relativa al apartado 9 del artículo 9 C del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo. DOUE C 306/253, de 17 de Diciembre de 2007.

¹²³ Vid. Artículo 1 punto 33 del Tratado de Lisboa que inserta un artículo 15 bis que recoge el texto del artículo 22 del TUE con las siguientes modificaciones “*b) En el apartado 2, las palabras «la Presidencia convocará...» se sustituyen por «el Alto Representante convocará...», y los términos «a petición de la Comisión o de un Estado miembro,» se sustituyen por «a petición de un Estado miembro,»*”.

¹²⁴ “*2. En los casos que requieran una decisión rápida, la Presidencia convocará, de oficio o a petición de la Comisión o de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve*”. Artículo 22 TUE.

¹²⁵ Vid. Artículo 1 punto 16 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 9B en el TUE. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007. Además, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de seguridad pasará a estar al frente de la PESC, contribuyendo con sus propuestas a elaborar dicha política y ejecutándola como mandatario del Consejo. Vid nuevo art. 9E TUE.

¹²⁶ Vid. art. 18.1 y 2 TUE. El art. 18 TUE establece que “*1. En materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia asumirá la representación de la Unión. 2. La Presidencia será responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas con arreglo al presente título; en virtud de ello expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales*”. Para llevar a cabo estas tareas la Presidencia está asistida por el Secretario General del Consejo, que ejerce las funciones de Alto Representante para la PESC. Vid. Arts. 18.4 TUE y 207.2 TCE.

¹²⁷ Vid. art. 24.1 TUE. estableciendo el artículo 188 N, apartado 3, que: “*La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto*

establece una Constitución para Europa ya eliminaba esta posibilidad, pues su artículo III-325, que unificaba los mecanismos previstos por el artículo 300 TCE y 24 TUE para la celebración de acuerdos internacionales¹²⁸, no designaba a la Presidencia del Consejo como encargada de dirigir las negociaciones. Por el contrario, establecía que en función de la materia prevista se designaría el negociador o el jefe del equipo de negociación de la Unión; tarea que, para acuerdos en materia de PESC, seguramente habría llevado a cabo el Ministro de Asuntos Exteriores (por el papel director que le atribuía el Tratado Constitucional). El Tratado de Lisboa mantiene las mismas previsiones.

- Asimismo, con el Tratado de Lisboa será el Alto Representante el responsable de asegurar la coherencia de la acción de la Unión a nivel internacional, mientras que actualmente dicha responsabilidad recae en el Presidente, junto con la Comisión¹²⁹.

6. A modo de conclusión.-

La Presidencia del Consejo es lo más destacado para un Estado miembro en la vida de la Unión. De un origen puramente formal y semi-honorífico, su papel e importancia ha ido creciendo a lo largo del proceso de integración, dando al Estado que la ejerce un poder de representación y de dirección así como una función administrativa.

Sin embargo, pese a esta importancia creciente y al gran interés que representa para un Estado ostentar la misma, en el TCE apenas se encuentran referencias a ella: no se definen en el mismo sus tareas y, simplemente, se establece que la misma es ejercida por cada EM de una manera sucesiva durante un período de seis meses y según un orden del día que determina el Consejo por unanimidad.

Y las tareas desarrolladas por la Presidencia no son una cuestión baladí. Todos los Estados miembros prestan una gran atención a su presidencia, intentando aprovechar su turno para impulsar la Unión en la dirección que desean. Como hemos visto, la

se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión". Vid. Artículo 2 punto 173 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 188N en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (anteriormente TCE), que sustituye al artículo 300. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

¹²⁸ Tanto para los ámbitos de competencia comunitaria como los de cooperación intergubernamental.

¹²⁹ Vid. Artículo 1 punto 19 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que inserta un artículo 9E en el TUE.

Presidencia de turno puede utilizar sus facultades de distinta manera, bien para impulsar el proceso decisorio, bien para frenarlo, y dependiendo de cómo utilice sus potestades, hemos visto cómo cada tarea de la Presidencia puede transformarse en un verdadero poder.

Ello nos demuestra las dificultades que ha habido a la hora de introducir reformas respecto a la misma. A lo largo de los años se han planteado distintas propuestas para su reforma, de cara a un mejor funcionamiento, y también se han introducido algunos cambios en sus métodos de trabajo.

Una de las cuestiones más discutidas ha sido el sistema de rotación semestral, cuya periodicidad parece demasiado breve acorde con el ritmo legislativo de la Unión. Por ello se planteó la conveniencia de mantener el principio de rotación semestral de la Presidencia para todos los cuerpos preparatorios del Consejo de cara a una Unión ampliada. Por ello, se fueron planteando diferentes propuestas a lo largo de los años (y ya desde la CIG de 1996) para solventar los problemas señalados y se realizaron algunas modificaciones. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo de Sevilla adoptó varias reformas, como la definición del orden del día de la Presidencia mediante un programa estratégico plurianual y un programa operativo anual, con el fin de reducir el monopolio de la Presidencia a la hora de elaborar el orden del día y de facilitar el vínculo entre presidencias sucesivas.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, por su parte, introducía un sistema híbrido que combinaba unas Presidencias estables, para el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores, y unas rotatorias, para el resto de formaciones del Consejo, siendo el Consejo Europeo el encargado de establecer las reglas de rotación mediante una decisión europea; constituyendo una de las mayores reformas institucionales contenidas en el mismo.

El nuevo Tratado de Lisboa ha recogido lo ya acordado en el texto constitucional y, de nuevo, prevé la figura de un Presidente estable del Consejo Europeo, también con la intención de dotar a la Unión de una figura más estable de cara a la representación exterior, y un sistema rotatorio para el resto de formaciones.

Pero los Estados miembros seguirán ejerciendo la Presidencia del Consejo a intervalos largos de tiempo pues el actual sistema de rotación, adoptado ya en previsión de las modificaciones que introducía la Constitución Europea, ha alargado los ciclos hasta los 13 años.