

Reuniones del
Consejo de Ministros
de la Unión Europea
Notas de orientación
para los
Presidentes del Consejo

Presidencia Española de la U.E.
1-1/30-6-2002

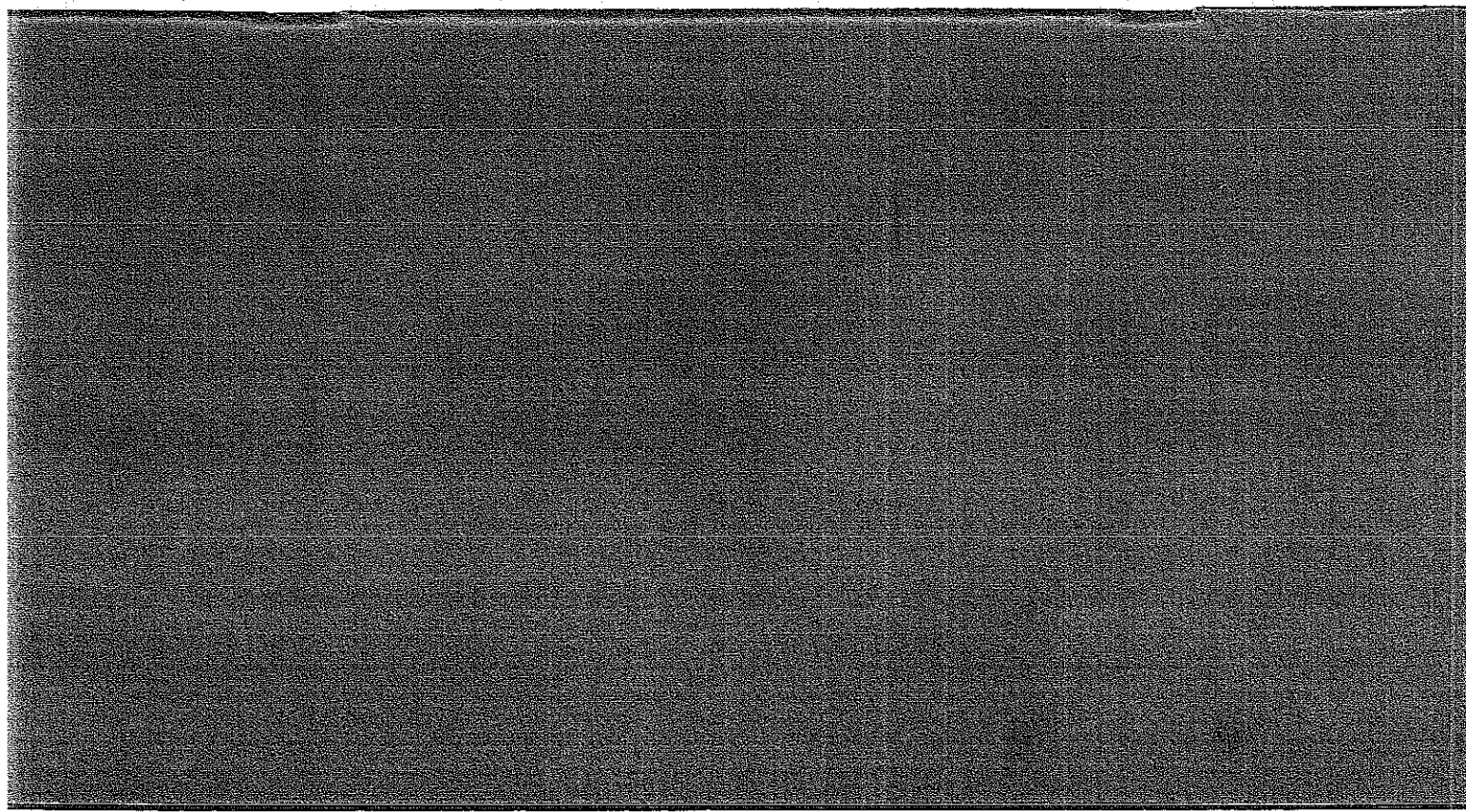


ue2002.es

**Reuniones del
Consejo de Ministros
de la Unión Europea**

Notas de orientación
para los
Presidentes del Consejo

Presidencia Española de la U.E.
1-1/30-6-2002



Contenido

1. Aspectos prácticos	5
1.1. Lugar	
1.2. Hora	
1.3. Colocación en la sala	
1.4. Quórum	
1.5. Acceso a la sala	
1.6. Idioma	
1.7. Micrófonos	
1.8. Petición de la palabra	
1.9. Hacerse entender correctamente en otros idiomas	
2. Preparación de una reunión del Consejo	11
2.1. Orden del día	
2.2. Preparación inmediata de reuniones del Consejo	
2.3. Preparación sobre el fondo de los temas	
3. La reunión del Consejo	14
3.1. Aprobación del orden del día	
3.2. Aprobación de puntos "A"	
3.3. Asuntos principales: Puntos "B"	
3.4. Voto	
3.5. Confidencialidad de las reuniones del Consejo	
4. El Parlamento Europeo	28
5. Prensa	29
6. Constancia escrita de la reunión	31
6.1. Acta	
6.2. Cintas magnetofónicas	
6.3. Comunicado de prensa	
Procedimiento de codificación: El Comité de Conciliación	32
I. Procedimiento de codificación	
II. Comité de Conciliación	
Anejo I	40
Anejo II	42

Edición: Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea

Texto: Representación Permanente de España ante la Unión Europea

Depósito legal: M-52170/2001
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54, 28050 Madrid

1. Aspectos prácticos

■ 1.1. Lugar

Las reuniones del Consejo tienen lugar en Bruselas, excepto durante los meses de abril, junio y octubre en que las reuniones se celebran en Luxemburgo.

En Bruselas las reuniones se celebran en las salas de conferencias del edificio del Consejo, "Justus Lipsius".

En Luxemburgo el Consejo se reúne en el Centro Europeo de Kirchberg, a las afueras de la ciudad.

■ 1.2. Hora

Las reuniones del Consejo pueden empezar y acabar a cualquier hora. Las reuniones de un día empiezan normalmente a las diez de la mañana; las de dos días pueden hacerlo a las diez de la mañana o a las tres de la tarde del primer día. La hora de comienzo de cada sesión debe ser anunciada con antelación.

Las reuniones acaban cuando finaliza en su totalidad el orden del día.

Las reuniones del Consejo suelen empezar de hecho un cuarto de hora después de la hora fijada, pues los Ministros se saludan, intercambian impresiones y ese tiempo es utilizado, además, por los fotógrafos de prensa para realizar su trabajo.

Una vez pasado ese cuarto de hora se puede solicitar de la Seguridad del Consejo que ruegue a los periodistas que abandonen la sala para iniciar la sesión.

■ 1.3. Colocación en la sala

El Estado miembro que ostenta la Presidencia semestral de la Unión Europea debe desempeñar las labores de dirección de la reunión y las de su representación nacional.

El Presidente se encuentra flanqueado a la izquierda por el personal de la Secretaría General del Consejo, que le asesora y toma nota del debate para el acta, y a la derecha por el Representante Permanente de su país, o el Representante

Permanente Adjunto, y el equipo español de la Presidencia. En el extremo opuesto se hallan los miembros de la Comisión con su personal.

Los demás Estados miembros se sientan a lo largo de ambos lados de la mesa en el orden oficial de ejercicio de la Presidencia establecido por decisión del Consejo de Ministros de 1 de enero de 1995. A la derecha de España se sienta Dinamarca; a la izquierda está Bélgica.

Si el Ministro que se encuentra ejerciendo la Presidencia de la reunión desea ausentarse de ella, debe traspasar tales funciones a otro Ministro de su propio país (si está presente) o al Ministro del país que siga al suyo (Dinamarca). *No puede delegar su función de Presidente en otra persona de su propio país que no tenga nivel ministerial (ni siquiera en un Subsecretario, Secretario General, Representante Permanente, etc.).*

La delegación española dispondrá de asientos a la derecha del equipo de la Presidencia.

1.4. Quórum

Las sesiones del Consejo no deben comenzar sin un quórum de Ministros o Secretarios de Estado de, al menos, ocho Estados miembros presentes. En caso de duda, la Presidencia debe hacer consulta antes de convocar una reunión del Consejo para comprobar qué representantes de, al menos, ocho Países miembros van a estar presentes.

En ocasiones, la exigencia de quórum ha sido incumplida si, una vez que la reunión ya ha comenzado, algunos Ministros se han ausentado después.

En la práctica, no se suele invocar la falta de quórum para interrumpir un debate.

Sin embargo, es absolutamente imprescindible que haya quórum en el momento en el que aprueben los puntos "A", ya que si no podría producirse su anulación por defecto grave de forma. También es necesario el quórum en el momento que se toma una decisión o se votan puntos "B".

1.5. Acceso a la sala

El acceso a la sala del Consejo está controlado. A la Delegación de la Presidencia se le entrega antes de cada reunión un número limitado de pases adicionales a los cinco que se dan a cada Delegación para la sala principal. Normalmente se habilita también una "sala de escucha", para que otros funcionarios de las delegaciones puedan seguir el desarrollo del Consejo.

El Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas o el Representante Permanente Adjunto acompañarán al Ministro presente. Los demás puestos de los que disponga España serán ocupados por aquellos funcionarios directamente interesados en el tema que se trate. No suele haber sitio para todos los funcionarios que acuden de Madrid a la reunión del Consejo, aunque un cierto número podrá seguir el debate desde la "sala de escucha" ya citada, si se llega a poner en funcionamiento.

A la delegación que ejerce la Presidencia se le consiente un número mayor de funcionarios, para permitir cubrir tanto las tareas de asistencia al Presidente del Consejo como las de la propia delegación nacional.

1.6. Idioma

1.6.1. Oral

Cada Ministro habla su propia lengua. Hay interpretación simultánea de y a todas las lenguas oficiales de la Comunidad, once tras la última ampliación: francés, inglés, alemán, italiano, neerlandés, danés, griego, español, portugués, finés y sueco.

1.6.2. Escrito

Todos los documentos deben ser publicados en las once lenguas comunitarias. Este requisito es estricto para la aprobación formal de actos legislativos, pero durante la negociación, en la práctica, esto no sucede siempre, ni con la celeridad deseada: en caso de urgencia aparece primero un texto francés o inglés; los demás idiomas pueden demorarse más, si es que llegan a aparecer.

Todas las delegaciones están en su derecho de negarse a proseguir o comenzar un debate ante la inexistencia de algún texto en su propio idioma; esta alegación puede ser usada como maniobra dilatoria para impedir el avance de algún asunto incómodo.

Es costumbre aceptada que durante los Consejos, cuando se entra en el proceso de negociación final de textos (formales o de compromiso de la Presidencia, por nuevos artículos o declaraciones), si se distribuyen los documentos en cuestión en una sola lengua (siempre que ésta sea francés o inglés), ninguna delegación debe bloquear el debate y la correspondiente orientación común que se produzca. Es decir, si la distribución es en una sola lengua no cabe utilizar la excusa del idioma para negarse a entrar en el fondo del debate. Por ello, es conveniente evitar hacer la distribución en dos lenguas, si se pretende avanzar en el debate.

1.7. Micrófonos

El micrófono lo abre y lo cierra cada orador pulsando un botón rojo. Una luz roja encendida avisa de que el micrófono está abierto. Al abrir un micrófono se corta automáticamente el del orador anterior. La Presidencia debe cuidar de no cortar el micrófono por inadvertencia a algún orador que quizá no había concluido su exposición.

Cuando se vaya a hablar, es aconsejable quitarse los auriculares y reducir el volumen al mínimo para evitar que creen interferencias en el micrófono (que se traducen en un silbido muy desagradable).

Debe cuidarse de no hacer comentarios al margen con la propia delegación en tanto la luz roja no se haya apagado. Esto es muy importante, ya que la Presidencia, en su función de dirección de los debates, tiene en muchas ocasiones encendido su micrófono y por ello hay que evitar a toda costa realizar comentarios sobre el debate, que puedan molestar o irritar a otras delegaciones al ser oídos de manera automática por todas las personas asistentes a través de los auriculares.

1.8. Petición de la palabra

Si un Ministro quiere hablar, la costumbre es que levante la mano para atraer la atención del Presidente y espere a que le sea concedida la palabra. En este momento abrirá su micrófono pulsando un botón rojo.

En algunas ocasiones ninguna delegación desea hablar, teniendo que provocar la Presidencia, con habilidad, el debate. A tal efecto, la fórmula más usual es la de manifestar que si no se interviene en contrario, se entenderá aprobada la propuesta correspondiente. Igualmente, también se producen otras ocasiones en las que hay numerosas peticiones de palabra, que hay que tratar de atender por riguroso orden, con ayuda de la Secretaría General del Consejo, para evitar incidentes o irritaciones de alguna delegación (algunas delegaciones pueden interpretar el retraso en concederle el uso de la palabra como una táctica para crear un estado de opinión contrario a su posición).

Es tradicional dar la palabra a la Comisión una vez que han intervenido las delegaciones que lo deseen (salvo en los casos en que la Comisión presenta una propuesta, que lo hace naturalmente en primer lugar).

1.9. Hacerse entender correctamente en otros idiomas

Es muy duro el trabajo de los intérpretes, que deben cumplir su misión con exactitud durante todo el día. Es conveniente asegurarse su buena disposición, por ejemplo dándoles las gracias al final de cada reunión y facilitándoles al máximo su trabajo.

El orador debe recordar que está siendo interpretado, hablar despacio, con frases muy claras y cortas, evitar la concentración excesiva de ideas y hacer frecuentes pausas de unos pocos segundos; los refranes, anécdotas y las citas literarias no causan más que problemas de interpretación. Por último, es muy útil repetir nuevamente las ideas clave para concluir.

Dado que se dispone de interpretación de y a todas las lenguas, utilice siempre el español e invite a las demás delegaciones a

2. Preparación de una reunión del Consejo

usar su respectiva lengua materna. Si en algún momento va a cambiar de idioma, para leer un documento por ejemplo, adviértalo expresamente.

Si es posible, conviene que los intérpretes dispongan con antelación de copias de las declaraciones del Ministro, si es que constan por escrito. No debe temerse por la seguridad de la información, ya que los intérpretes están vinculados por rigurosos deberes de confidencialidad.

■ 2.1 Orden del día

El orden del día de cada reunión del Consejo es establecido con antelación por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y enviado por télex a los Estados miembros.

Según el artículo 3.º del Reglamento interno del Consejo, el orden del día provisional de cada sesión se fija por el Presidente, debiendo ser enviado a los demás miembros del Consejo y de la Comisión, al menos *atorce días* antes del comienzo de la sesión (en el caso de que haya un Estado miembro o la Comisión que deseen incluir un punto en el orden del día, tienen que comunicarlo a la Secretaría General al menos dieciséis días antes del comienzo de la sesión en cuestión).

Sólo cabe incluir un nuevo punto en el orden del día, fuera de dichos plazos, al comienzo de la sesión del Consejo y por unanimidad.

En el orden del día provisional se debe hacer constar, igualmente, los *puntos respecto de los cuales se puede solicitar una votación, debiendo llevar al final un asterisco entre paréntesis, símbolo de que pueden ser votados*. Si se incluye un punto adicional por unanimidad, también puede ser votado.

La lista de temas y su contenido habrán sido ya discutidos en profundidad por funcionarios nacionales en los Grupos de Trabajo del Consejo y por el COREPER, órgano que prepara las reuniones de los Consejos según el TCE.

En el orden del día pueden figurar puntos referentes a propuestas de actos legislativos de nivel comunitario (Reglamentos, Directivas y Decisiones del Consejo) o a declaraciones de carácter político (Resoluciones, Recomendaciones o Conclusiones del Consejo).

■ 2.2. Preparación inmediata de reuniones del Consejo

La documentación general que sirve de base al debate en los Consejos es preparada por la Secretaría General del Consejo, a la luz de los resultados alcanzados en las reuniones previas del COREPER (o del Comité Especial de Agricultura). Es rígida

tradición que ninguna cuestión se presente directamente al Consejo de Ministros sin que haya sido objeto de estudio y debate a nivel de COREPER (o de Comité Especial de Agricultura).

Con independencia de lo anterior, la Secretaría General del Consejo prepara una documentación confidencial expresamente reservada a la Presidencia en la que, además de la documentación general antes citada, figuran las llamadas "notas a la Presidencia", en las que se recoge:

- El estado de la situación.
- Las posiciones de los diferentes Estados miembros, con especial referencia a las de los más señalados, con indicación incluso de sus posibles argumentos.
- Por último, se señalan posibles vías de salida.

Para realizar una buena Presidencia se requiere una preparación completa y minuciosa de todos los asuntos, para lo que es preciso que con anterioridad a la entrega de la documentación antes citada, el Ministro en cuestión disponga de un buen "dossier" para todos los puntos del orden del día.

Es muy conveniente, para una buena preparación del Consejo, que el Ministro encargado de la Presidencia llegue a Bruselas o a Luxemburgo con la antelación suficiente (el día anterior) para mantener, acompañado del Representante Permanente o del Representante Permanente Adjunto, dos reuniones sucesivas: la primera, una sesión de trabajo con la delegación española y con la Reper, y, una segunda sesión de trabajo posterior, con la Secretaría General del Consejo, de carácter recapitulativo y de conocimiento de los últimos acontecimientos. Es también tradicional y muy aconsejable entrevistarse previamente con el o los Comisarios competentes.

2.3 Preparación sobre el fondo de los temas

Para todas aquellas cuestiones importantes, con serios efectos legislativos, económicos, sociales o políticos, una buena Presidencia debe realizar un trabajo de negociación directa con

cada una de las capitales, o con alguna que tenga especiales dificultades. A tal efecto, es usual que los Presidentes de los Consejos hagan personalmente viajes a las capitales o designen a uno o varios expertos de su confianza que recorren en sesiones de trabajo las diferentes capitales, buscando puntos de encuentro, posibles fórmulas de acomodo o delimitando cuáles son los problemas reales (en gran número de casos las reservas que se establecen son puramente tácticas o negociadoras en función de intereses muy específicos).

En el actual proceso histórico de desarrollo de la Comunidad, rige la regla de la mayoría cualificada para la mayor parte de las decisiones y, aunque siempre es más conveniente políticamente buscar consensos, no hay que perder de vista que la Presidencia tiene la obligación de impulsar el desarrollo normativo y la consecución de los objetivos comunitarios.

No hay que perder de vista que el Reglamento interno permite exigir el voto en una serie de circunstancias, como se indica más adelante.

3. La reunión del Consejo

3.1 Aprobación del orden del día

El primer punto del orden del día es el de su aprobación. A tal efecto se aprobará el orden del día provisional, citando siempre el número de documento en que se haya recogido. Sólo se pueden añadir puntos por unanimidad.

Antes de la aprobación formal del orden del día, la Presidencia debe indicar qué temas desea tratar bajo "varios" y preguntar a las otras delegaciones y a la Comisión si desean incluir cuestiones bajo esa rúbrica.

Es muy importante tener en cuenta que bajo "varios" no cabe tomar ninguna decisión, sirviendo para que alguna delegación o la Comisión llame la atención sobre algún asunto de interés político o de relevancia especial, con objeto de prejuzgar o de impulsar los futuros debates sobre la referida cuestión a nivel comunitario.

Si alguna delegación solicita la inclusión de algún punto nuevo en el orden del día que se sepa que no recibe el asentimiento unánime, siempre cabe invitarle a que lo plantee bajo "varios".

Todos los puntos del orden del día que puedan ser objeto de debate (esto es, a excepción de los puntos "A" y de los "varios"), reciben el nombre de puntos "B".

3.2. Aprobación de puntos "A"

El segundo punto del orden del día viene constituido por la lista de puntos "A", que son aquellos que ya han sido acordados en todos sus detalles a nivel inferior (COREPER) o por Consejos de Ministros anteriores que los discutieron como puntos "B". La inclusión de puntos en la lista en cuestión implica que para cada asunto se ha conseguido ya la mayoría necesaria (en unas ocasiones la unanimidad, en otras la mayoría cualificada). En el caso de puntos "A" a los que se les aplica la mayoría cualificada, es posible que alguna delegación haga alguna declaración sin pedir debate, sin necesidad de retirar dicho punto "A" de la lista.

Es larga tradición que si una delegación solicita la retirada de un punto "A" de la lista, la Presidencia lo concede sin mayor

discusión, con independencia de la base jurídica y, por tanto, de la votación que haya sido precisa para su inclusión como punto "A". Sin embargo, la Presidencia o cualquier delegación podría exigir que se aprobara dicho punto "A", forzando una votación de procedimiento [mayoría simple (mitad más uno)] y posteriormente la votación por la mayoría requerida por la base jurídica del acto en cuestión. No obstante, se insiste en que pertenece al uso comunitario el poder retirar cualquier punto "A" por cualquier delegación.

La Presidencia puede retrasar la aprobación de la lista de puntos "A" siempre que sea necesario para que las delegaciones tengan todos los textos en sus lenguas, hagan las últimas comprobaciones, solventen alguna dificultad con sus capitales o exista quórum.

Es absolutamente necesario que en el momento en que se apruebe dicho punto "A" exista quórum en la sala, para lo que se precisa, como ya hemos mencionado, la presencia de ocho Ministros o Secretarios de Estado titulares del Consejo, sin que cuente ninguna otra persona asistente (Subsecretarios, Representantes Permanentes, Representantes Permanentes Adjuntos, etc.). Hay que tener sobre todo cuidado con los finales de reunión, momentos en los que algunos Ministros abandonan sus delegaciones.

3.3. Asuntos principales: Puntos "B"

No existen reglas generales sobre cómo conducir los debates, depende de la persona y opciones del Presidente de turno.

A continuación se recogen algunas posibilidades y posiciones generales:

3.3.1. Esquema general

En términos generales, la mecánica del debate comunitario consiste en tratar únicamente los problemas buscando fórmulas para que los Estados miembros levanten sus reservas.

En síntesis, únicamente se pregunta a los Estados que tienen

aún reservas, evitando solicitar la confirmación de los que ya han dado su acuerdo.

En numerosos Consejos, su desarrollo se centra en tratar de encontrar vías de salida para obtener la adhesión de los Estados que al comenzar el Consejo tienen dificultades, sin perder en ningún momento el acuerdo de los Estados miembros ya favorables a la propuesta.

En consecuencia, hay que tener gran cuidado en la elaboración de posibles fórmulas de compromiso, para evitar que se produzca la situación de obtener el levantamiento de reservas a costa de nuevas reservas de otros Estados miembros que hasta entonces no eran problemáticos.

En líneas generales, la mayoría de los temas tratados en los Consejos se desarrollan ejerciendo presión sobre los Estados que mantienen reservas, a los que las Presidencias suelen ofrecer varias alternativas:

- Alguna declaración del Consejo y/o de la Comisión para permitirle salvar la imagen y a efectos de política interna (como, por ejemplo, "el Consejo invita a la Comisión a estudiar... y a presentar eventualmente propuestas", etc.).
- Recordar que el Estado miembro en cuestión siempre puede hacer declaraciones unilaterales (esta fórmula no suele tener éxito, ya que ello no tiene implicaciones jurídicas y no significa prácticamente nada).
- Presionar a la Comisión para que busque alguna solución, al menos para que el Estado miembro se convenza sobre la irreductibilidad de la posición de la Comisión.
- Solicitar que el Estado miembro recalibrante dé su voto favorable "ad referendum", esto es, con el compromiso moral de someterlo a su Gobierno, pudiendo, por tanto, retirar posteriormente el consentimiento dado.
- Proponer que el asunto se cierre en el siguiente Consejo, dando un poco más de tiempo al Estado miembro, pero indicando claramente que la decisión se tomará sin mayor dilación en ese momento posterior.
- En último término, minorizar al o los Estados miembros que se oponen, si el asunto tan sólo requiere mayoría cualificada.

3.3.2. Breve aplazamiento

El Consejo puede suspender sus trabajos por unos minutos, para permitir a una o varias delegaciones meditar con calma alguna nueva propuesta de acuerdo, o para facilitar las conversaciones bilaterales entre las delegaciones que discrepen.

Como variante, puede suspenderse tan sólo la discusión de un determinado asunto y pasar al siguiente del orden del día. En ese tiempo se producen consultas y conversaciones de pasillo y, si hay avances, se vuelve luego sobre el asunto dejado en suspenso.

3.3.3. Grupos de Trabajo

A veces es útil detener la discusión del Consejo sobre un tema, quizá excesivamente prolijo, y encargar a un grupo de trabajo de funcionarios que se pongan a trabajar en el asunto y dar su aprobación al acuerdo alcanzado por los funcionarios, sin complicarse en cuestiones de detalle.

3.3.4. Propuesta de la Comisión

Quando se necesita una fórmula de compromiso, la Comisión puede ofrecerse a elaborar una propuesta o ser invitada a ello. El derecho exclusivo de iniciativa y de presentación de propuestas que le concede el TCE y, además, el gran apoyo técnico de que dispone, dan a la Comisión un valor incalculable para las labores de mediación. No obstante, debe tenerse siempre presente que, como institución independiente que es, la Comisión nunca puede aceptar órdenes del Consejo.

Según el artículo 250 del TCE, la propuesta de la Comisión solamente puede ser modificada, contra la voluntad de ésta, por decisión del Consejo tomada por unanimidad. Por ello, cualquier compromiso final de la Presidencia debe ser sondeado previamente con la Comisión, a menos que se tenga la certeza de contar con la unanimidad del Consejo (las abstenciones no impiden la consecución de dicha unanimidad).

3.3.5. Compromiso de la Presidencia

En muchas ocasiones es la Presidencia misma quien asume el papel de mediador (incluso aunque su propia delegación.

nacional sea una de las partes enfrentadas) y, como la Comisión, puede distribuir entre las delegaciones propuestas de posibles textos de compromiso, a veces sin apenas aviso previo. No obstante, la Presidencia debe ser cauta sobre el recurso a este método; para ponerlo en marcha debe estar razonablemente segura de sus posibilidades de éxito. La Secretaría General del Consejo y nuestra Representación Permanente podrán aconsejar a la Presidencia sobre cuándo y cómo procede proponer este método.

Prácticamente todas las cuestiones importantes que se debaten en la Unión Europea se convienen mediante compromisos de la Presidencia, y por ello es fundamental su buena preparación previa, que debe hacerse preferentemente mediante negociación y contacto directo con las capitales, para saber exactamente qué puntos plantean serias dificultades.

La Presidencia, al elaborar sus compromisos, debe buscar fórmulas de equilibrio, procurando obtener el consenso y, en su defecto, la mayoría cualificada correspondiente, caso este último en el que se necesita que la Comisión haga suyo dicho compromiso. En este sentido, es fundamental colaborar con la Comisión.

En las cuestiones más complejas, la Presidencia debe tener algún compromiso final alternativo preparado, para el caso de que fracase el propuesto en primer lugar.

3.3.6. Debates de orientación

La escasa madurez de algún tema hace recomendable que se debata en algún Consejo pretendiendo únicamente servir de orientación general o desbrozar algunas de las principales cuestiones. Para ello, es muy conveniente que la Presidencia, ayudada por la Secretaría General del Consejo, elabore con carácter previo una nota calificada exclusivamente como "de la Presidencia", en la que se hacen preguntas y se circunscribe el debate del Consejo a algunas cuestiones que permitirán más tarde, una vez solventadas, impulsar los trabajos posteriores del grupo y del COREPER.

3.3.7. Tour de table

La Presidencia puede querer pulsar las diversas posturas de las delegaciones nacionales respecto a alguna propuesta pidiéndoles que aporten sus comentarios por turno. La esencia del "tour de table" es que este turno sea riguroso, pero la Presidencia puede disponer a su arbitrio el sentido en el que desea desarrollarlo, de derecha a izquierda o de izquierda a derecha. Esta maniobra puede emplearse para incrementar la presión sobre una minoría solitaria: si se la deja hacia el final y antes todos o casi todos los demás se han manifestado ya en su contra, el Presidente tiene una mayor fuerza moral para pedir al renuente que se alinee con la mayoría.

Los "tour de table" son excepcionales, ya que alargan en exceso los Consejos, por más que la Presidencia pida concisión a las 15 delegaciones.

3.3.8. Sesiones restringidas

El Consejo se reúne a menudo en sesión restringida (Ministros solos, Ministros más uno o la mesa central (tres por delegación)).

Aunque una reunión sólo de Ministros no es impensable, normalmente lo más restringido suele ser reuniones de Ministros con un colaborador, el Representante Permanente

(o el Representante Permanente Adjunto), a las que se da el nombre de "super-restringidas". Recuérdese que por parte de la Comisión participan tantas personas como integrantes haya en cada delegación nacional. Las sesiones restringidas se producen cuando se desea mantener una mayor confidencialidad sobre algún tema sensible, o cuando los Ministros desean alcanzar un acuerdo político sobre algún tema difícil sin verse agobiados por problemas técnicos. También pueden ser útiles cuando el asunto tratado implica a varios departamentos en alguno de los Estados miembros que tiene problemas para dar su acuerdo. El Ministro afectado puede así sentirse menos presionado y más proclive al compromiso.

El peligro de este tipo de reuniones estriba en que sólo pocas personas saben exactamente qué se ha dicho y, eventualmente, acordado en ellas. Por lo tanto, los Ministros deben tener

siempre presente el peligro de malentendidos y, para evitarlos, exponer siempre muy claramente su postura e insistir en que el Presidente haga un resumen o conclusiones finales claras de los acuerdos logrados (lo que queda grabado en la cinta magnetofónica de la reunión). Otra posible solución para este problema es permitir la presencia en sala de un funcionario adicional por delegación como "tomador de notas", normalmente el Consejero Antici o Mertens de la Representación Permanente, al que se considera "invisible" o "transparente". Debe quedar en este caso claro que este puesto no puede de ninguna manera ser ocupado por un asesor adicional del Ministro. La Presidencia deberá también sujetarse a las mismas limitaciones que las delegaciones, pero siempre contará con el apoyo de la Secretaría General del Consejo y de su propia delegación nacional.

Aunque, como toda decisión de procedimiento, podría estar en teoría sometida a una votación previa sujeta a la regla de la mayoría simple, es tradición arraigada en la Comunidad que la Presidencia sea la que decida cuándo y con qué número de personas se constituye el Consejo en forma restringida. Esta formación es la que generalmente se adopta cuando se llega a la recta final de una negociación y ya no hay problemas técnicos, existiendo únicamente opciones políticas que tomar.

3.3.9. Almuerzo

En muchos Consejos se celebran almuerzos, o más raramente cenas, que suele organizar y pagar la Secretaría General del Consejo, en el propio edificio Justus Lipsius (Bruselas) o Kirchberg (Luxemburgo).

En dichos almuerzos se suele disponer de una interpretación restringida (inglés, francés e idioma de la Presidencia), facilitándose intérpretes adicionales a los Ministros que lo soliciten.

Es usual que en los almuerzos, en alguna ocasión, se aproveche ese ambiente para discutir cuestiones que van a ser posteriormente objeto de debate en el Consejo, u otros asuntos confidenciales o delicados que no figuran en el orden del día.

En cualquier caso, hay que anunciar previamente al almuerzo qué temas pueden ser objeto de discusión.

En algunos casos, la Presidencia puede intentar forzar acuerdos en dichos almuerzos, momento en el que todos los Ministros están más distendidos y suelen ser más propensos a aceptar compromisos. Sin embargo, es preciso exponer de manera clara cuáles son esos compromisos, para evitar posteriormente reacciones de irritación por parte de algún Ministro que no quiere asumir los mismos por falta de comprensión del compromiso (no conviene olvidar que, por haber un número importante de personas alrededor de la mesa, la audición no siempre es perfecta).

En todo caso, si se ha llegado a algún compromiso, para que éste tenga valor, el Presidente debe comenzar la continuación de la sesión formal del Consejo resumiendo y formalizando tal acuerdo, lo que debe ser anticipado a sus colegas al final del almuerzo o cena.

3.3.10. "Confesionarios" o reuniones bilaterales

En las cuestiones que sean muy complejas e importantes es usual que la Presidencia recurra a la técnica de los "confesionarios", reuniones bilaterales con las distintas delegaciones que se celebran durante el Consejo, previa interrupción temporal de éste. A tal efecto, la Presidencia suspende la sesión plenaria y convoca a las diferentes delegaciones, informando en público del orden que va a seguir (un "confesionario" suele durar entre cinco y treinta minutos por delegación).

A esos "confesionarios" se suele invitar a la Comisión, ya que su participación activa se requiere en todo caso para poder adoptar una decisión por mayoría cualificada (normalmente la Comisión tiene que modificar su propuesta, razón por la que es aconsejable incorporarla a las negociaciones).

En algunos casos no hace falta celebrar "confesionarios" con todas las delegaciones, sino únicamente con las interesadas, aunque nunca se puede seguir este método en casos en los que se puede causar un perjuicio, al cambiar de posición, a otras delegaciones que no han participado en el citado "confesionario".

El objetivo de los "consejeros" es averiguar a puerta cerrada cuáles son los puntos centrales importantes para cada delegación, y analizar si hay posibles alternativas, con la finalidad de procurar incorporar a la propuesta a las delegaciones que tienen problemas. El resultado puede ser, en muchas ocasiones, la elaboración de un nuevo compromiso de la Presidencia que reciba aceptación mayoritaria.

Los "consejeros", por su larga duración, sólo se llevan a cabo cuando no hay más alternativa y únicamente para cuestiones muy complejas de gran importancia.

3.3.1.1. "Consejos informales"

La práctica ha establecido una modalidad de "Consejos informales", que son en realidad **reuniones informales de**

Ministros y no Consejos, que se celebran en ciudades del país de la Presidencia, que por propia definición están fuera de todo procedimiento, **sin que puedan servir para elaborar compromiso vinculante alguno**. En ocasiones, sirven para tratar de concertar orientaciones o posiciones de principio siempre **sin documentación o conclusiones de carácter escrito**.

Lo que los Ministros manifiestan en dichos Consejos **no obliga a sus Gobiernos**.

Es muy recomendable insistir en que cada Ministro sólo esté acompañado de *dos colaboradores*.

La Presidencia debe evitar repetir en estos "Consejos informales" el orden del día o puntos específicos de los Consejos formales, lo que es muy mal recibido por las delegaciones con problemas o dificultades en esas cuestiones.

Lo anterior, naturalmente, no obsta para que en los "Consejos informales" se distribuyan documentos escritos de la Presidencia o de la Comisión, que pueden servir para una mejor orientación del debate.

Por lo general, los "Consejos informales" sirven, o bien para que la Presidencia presente su programa y sus prioridades, o bien para tratar alguna cuestión que podría ser objeto de debate de fondo en los meses siguientes, incluso bajo otras Presidencias.

Estos "Consejos informales" se "convocan" mediante una carta personal que el Ministro anfitrión envía a sus colegas, en la que, además de la invitación "turística", les adelanta cuáles son las cuestiones a las que propone dedicar su tiempo de conversación. **En ningún caso hay orden del día propiamente dicho.**

3.4. Voto

Cada proyecto de acto legislativo se apoya en alguna mención de los Tratados (lo que se denomina base jurídica del acto). La base jurídica determina el tipo de mayoría o la unanimidad que se requiere para su adopción (en caso de doble base jurídica prevalece la más exigente en cuanto al procedimiento, aunque el Servicio Jurídico del Consejo y el propio Tribunal de Justicia son reacios, en general, a la duplicidad de bases jurídicas, pidiendo que se identifique la dominante siempre que sea posible).

En consecuencia, la base jurídica es capital, constituyendo una de las cuestiones que normalmente son objeto de reserva hasta el final de la negociación. La principal regla que hay que conocer consiste en la imposibilidad de cambiar la base jurídica propuesta por la Comisión, a menos que haya unanimidad en el Consejo.

Existen los siguientes tipos de votación:

1. **Votación por mayoría simple** (mitad de Estados más uno): Es la excepción, aunque se aplica con carácter general para todas las cuestiones de procedimiento (éstas normalmente no son objeto de votación y son dejadas a la iniciativa de la Presidencia).
2. **Votación por mayoría cualificada**: Es la regla casi general. Dicha mayoría cualificada implica 62 votos positivos de un total de 87 posibles (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, 10; España, 8; Grecia, Portugal, Bélgica y Holanda, 5; Suecia y Austria, 4; Finlandia, Dinamarca e Irlanda, 3 y Luxemburgo, 2). Las abstenciones equivalen, "de facto", a votos negativos.

3. **Votación por unanimidad:** En este caso las abstenciones no la impiden.

Además hay que tener en cuenta:

1. **El "Compromiso de Luxemburgo":**

El "Compromiso de Luxemburgo" se estableció en 1966 como resultado y solución de una grave crisis de la Comunidad. Consiste en un "acuerdo sobre el desacuerdo", en el sentido de que cuando algún Estado miembro considera que un asunto es de "interés vital o fundamental" para su país, alega precisamente ese interés y manifiesta que "la cuestión aún no está madura y necesita más discusión", solicitando que *no se proceda a una votación* en la que presumiblemente sería minorizado. El "Compromiso de Luxemburgo" no es un concepto jurídico, sino exclusivamente político, y por ello no ha sido modificado por las reformas de los Tratados ni por las recientes modificaciones del Reglamento Interno del Consejo (en éste se permite que cualquier delegación pueda exigir el voto siempre que reciba el apoyo de la mayoría simple de los miembros del Consejo). En este sentido, si un Estado miembro invoca el "Compromiso de Luxemburgo" no cabe oponerle ni el Tratado ni el Reglamento Interno del Consejo.

De hecho, el "Compromiso de Luxemburgo" exige que haya un número suficiente de países que apoyen al invocante (aunque no estén de acuerdo con él sobre el fondo del asunto) y que dispongan de un número suficiente de votos para bloquear la decisión (en los casos de mayoría cualificada de al menos 26 votos, o de 23 a 25 votos si se invoca también el "Compromiso de Ioannina").

No todos los países lo aceptan ni todos lo invocan de la misma manera (por ejemplo, para Francia se requiere un interés directo).

En el caso de que algún Estado miembro, en el curso de los debates, amenace con invocar el "Compromiso de Luxemburgo", la Presidencia debe actuar con gran prudencia, procurando encontrar en la medida de lo posible soluciones alternativas.

Si ello no fuera posible, después de agotar todas las posibilidades existentes, o si algún Estado miembro exigiera la aplicación estricta del Reglamento Interno del Consejo, la Presidencia podría verse abocada a proceder a la votación. En ese caso, la delegación nacional española deberá pronunciarse apoyando al país que invoca el "Compromiso de Luxemburgo". En el caso de que se prevea que el compromiso puede ser invocado se deberá consultar con el Ministro de Asuntos Exteriores, ya que no todos los casos merecen la aplicación de este mecanismo.

2. **El "Compromiso de Ioannina"**

El "Compromiso de Ioannina" es un *Beschluss* o Decisión (se adjunta la misma en anejo) interna del Consejo, por lo tanto jurídicamente vinculante. Sin embargo está construido como un mecanismo político en virtud del cual, cuando no se llegue a 26 votos para bloquear una decisión pero varios miembros del Consejo reúnen un total de 23 a 25 votos, ambos inclusive, y manifiestan su intención de oponerse a la adopción de una decisión por mayoría cualificada, en ese caso, deberá procederse a una suspensión de la votación para intentar conseguir una solución satisfactoria a la que no se opongan Estados miembros que sumen 23, 24 ó 25 votos.

Una vez que se constata que existen Estados miembros que se oponen con más de 23 votos a la adopción de la decisión que pudiera ser adoptada por mayoría cualificada, el Consejo deberá esforzarse poniendo todos los medios a su alcance para lograr un acuerdo satisfactorio. Los esfuerzos del Consejo están limitados temporalmente por la referencia a "un plazo razonable", concepto éste de naturaleza política.

España fue uno de los países que insistió con vigor en la necesidad de la existencia de dicho acuerdo. Por ello, España debe apoyar la invocación del mismo, aunque su aplicación pueda afectar negativamente a sus intereses concretos en el dossier en cuestión.

En suma, aunque el "Compromiso de Ioannina" tiene valor jurídico, está de facto construido con nociones de interpretación

política, tales como "el Consejo hará todo lo que esté a su alcance", "plazo razonable" ...

En todo caso tanto la Presidencia, como el Consejo o la Comisión, tienen una obligación política de tratar de encontrar una solución satisfactoria, que permita votar favorablemente al menos a Estados miembros que representen 65 votos, es decir que no se opongan más de 22 votos.

En la Decisión, sin embargo, se incorporaron dos elementos que pueden evitar que las decisiones se pospongan ilimitadamente, interpretando, en su caso, lo que se entiende por plazo razonable, en efecto:

a) Los Estados reacios al "Compromiso de Ioannina" consiguieron incluir en la Decisión una referencia al obligado respeto del Reglamento Interno del Consejo, que en su artículo 11, párrafo 1, segunda frase, permite a la mayoría simple de Estados miembros exigir una votación, con la intención de que no se utilice este Compromiso para dilatar indefinidamente una toma de decisión. Sin embargo, sobre este particular, hay que destacar que esa segunda frase del citado artículo 11, párrafo 1, nunca se ha aplicado (la votación únicamente se produce a iniciativa de la Presidencia).

b) En segundo lugar, los Estados reacios también lograron incluir en la Decisión que se respetaran los plazos previstos en los Tratados para la toma de decisiones, especialmente en lo concerniente a los actos a aprobar con los procedimientos de cooperación y de codecisión (artículos 252 y 251 TCE). Esto no es demasiado importante ya que para la primera lectura del Consejo, es decir para fijar su posición común, no hay ningún plazo en el Tratado, y es bien sabido que el Consejo suele mantener el equilibrio de la posición común en su segunda o tercera lectura.

3.5. Confidencialidad de las reuniones del Consejo

En general, los debates del Consejo de Ministros son confidenciales (el artículo 6 del Reglamento Interno prevé que

las "deliberaciones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional, siempre que el Consejo no decida otra cosa"), aunque también se prevén debates públicos (art. 8) y la publicidad del resultado de ciertas votaciones (art. 9).

En la práctica, es tradición que los servicios de la Secretaría General del Consejo y la propia Comisión, así como las delegaciones, salgan regularmente de la sala para informar verbalmente a los medios de comunicación, asistiendo todos los periodistas, con independencia de su nacionalidad, a las pequeñas y repetidas ruedas de prensa que se van celebrando a lo largo del día.

Igualmente, el Ministro que ocupa la Presidencia debe celebrar al final de cada Consejo una rueda de prensa en tal calidad de Presidencia, en la que se exponen los resultados del Consejo. Se suele seguir la práctica de no citar los nombres de los Estados miembros al hablar de posiciones (lo común es hacer mención a "un Estado miembro", "dos Estados miembros", ...)

Por lo demás, los Ministros informan a sus Parlamentos nacionales de los resultados de las reuniones del Consejo y suelen asegurarse de transmitir, tanto a sus Parlamentos como a la opinión pública, cuál ha sido la postura que han defendido en algún asunto concreto del programa, sobre todo si no ha sido la línea triunfante. También suelen informar a la prensa.

4. El Parlamento Europeo

** Existen varios tipos de posibles intervenciones legislativas del Parlamento Europeo:

a) Dictamen del Parlamento para un gran número de actos del Consejo. Debe tenerse especial cuidado de no tomar decisiones a nivel del Consejo sin disponer previamente del dictamen del Parlamento, que en algunos casos tarda en llegar a poder del Consejo. En estos casos, y para no provocar al Parlamento, el Presidente del Consejo suele concluir al final del debate que el Consejo ha tomado una "orientación política favorable", sin concluir que hay una decisión formal.

b) Procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo, estando las relaciones entre ambas instituciones en esta materia reguladas por el artículo 252 TCE.

c) Procedimiento de codecisión (artículo 251 TCE): Por su importancia, creciente frecuencia y por afectar más a los Ministros se ha elaborado un *manual informativo independiente*.

d) Dictamen conforme (acuerdos internacionales importantes, etc.).

** *Comparecencias*

El Presidente del Consejo Europeo, es decir, el Presidente del Gobierno en el caso español, informa del mismo tras su celebración. En esta comparecencia puede estar acompañado por el Ministro de Asuntos Exteriores o comparecer solo.

El Presidente del Consejo de Asuntos Generales, esto es, el Ministro de Asuntos Exteriores, comparece al menos dos veces ante el plenario del Parlamento para exponer el programa de la Presidencia y para hacer balance de la misma, si no lo ha hecho el Presidente del Gobierno. Asimismo comparece al menos dos veces ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo para informar sobre cuestiones de la PESC/PESD.

Por último, los Presidentes de los Consejos especializados suelen realizar, al menos, una comparecencia durante su Presidencia ante la Comisión competente del Parlamento Europeo.

5. Prensa

El Presidente del Consejo celebrará al menos una conferencia de prensa al final de la reunión. Esta conferencia de prensa tiene lugar en la sala de prensa de la Presidencia y a ella pueden asistir los cerca de 1.000 periodistas (970) de todo el mundo acreditados ante las instituciones de la UE.

El Presidente comparece normalmente acompañado de uno o varios Comisarios, según los temas que se hayan tratado durante la reunión.

El Presidente del Consejo comienza haciendo un breve repaso de los temas que se han tratado siguiendo el orden del día del Consejo. En esta presentación se tendrán en cuenta los posibles puntos A aprobados, que por su especial interés deben destacarse. Tras su presentación, y antes de pasar al turno de preguntas, suele invitarse al Comisario/s presente a hablar de los asuntos de su competencia. Ambas intervenciones deben ser breves; cuatro o cinco minutos suelen ser suficientes.

La lengua utilizada por el Presidente del Consejo es el español, ya que se dispone siempre de cabinas de interpretación en las 11 lenguas oficiales.

En la presentación de los temas hay que tener en cuenta que los periodistas disponen normalmente de las versiones que, sobre el desarrollo del Consejo trasladan, por un lado, informalmente, los portavoces (Consejeros de Información) de las Representaciones Permanentes y del propio Consejo y Comisión y, por otro, los diferentes Ministros asistentes, que suelen dar ruedas de prensa, normalmente antes del almuerzo. Los periodistas intercambian la información que van recopilando de unos y otros y suelen llegar a tener una visión muy real de la forma en que ha transcurrido la reunión. Además, todas las Representaciones Permanentes celebran *briefings* previos a cada Consejo con los periodistas de cada nacionalidad, en los que exponen, con todo tipo de detalles, los temas y posiciones de cada Estado miembro.

En general, hay que dar la misma importancia a todos los temas, no hay que olvidar que un asunto que puede ser especialmente relevante para la opinión pública española no lo es

6. Constancia escrita de la reunión

necesariamente para la de Luxemburgo o Suecia, o al contrario. La Presidencia como tal responde en nombre de los 15 Estados miembros y está, por tanto, igualmente obligada a responder a todos los periodistas, independientemente de su nacionalidad. El Presidente del Consejo debe ser especialmente cuidadoso y separar claramente las ocasiones en las que habla como Presidencia y aquéllas en las que puede hablar en nombre de España únicamente.

Respecto al horario de las comparencias, conviene seguir las pautas que vienen siguiendo las Presidencias precedentes. A la llegada al Consejo es normal que la Presidencia responda brevemente a algunas preguntas de las agencias, radios y televisiones, que suelen esperar las llegadas de los ministros en la entrada VIP del edificio del Consejo. Tras la sesión de la mañana, conviene valorar la oportunidad de hacer una primera rueda de prensa, antes del almuerzo, según la importancia de los temas ya tratados, o bien después del almuerzo, si durante éste se van a tratar asuntos especialmente importantes. Esta primera comparencia debe ser normalmente breve. Esto permite a las agencias, radios y televisiones, tener la información y las imágenes necesarias para los informativos del mediodía.

Normalmente, al final de la reunión del Consejo, la Presidencia comparece para informar con más detalle de todos los asuntos.

La página web de la Presidencia (www.ue2002.es) publicará un breve resumen del desarrollo de la rueda de prensa inmediatamente después de la misma. Igualmente, estarán disponibles inmediatamente en la página web y en la sala de prensa del Consejo, las declaraciones, conclusiones, etc., que se aprueben a lo largo de la reunión.

Conviene valorar en cada caso el interés de que el Jefe de Delegación, si tiene el rango adecuado, celebre una conferencia de prensa, únicamente con los periodistas españoles, en un momento diferente de la de la Presidencia.

Para concluir, conviene no olvidar que uno de los criterios que más pesa a la hora de valorar el éxito de una Presidencia es precisamente su transparencia y la rapidez con la que es capaz de hacer llegar la información.

6.1. Acta

El acta formal de la reunión, con las decisiones en ella tomadas, es preparada por la Secretaría del Consejo después de finalizar el Consejo. Es luego revisada por funcionarios de las Representaciones Permanentes en Bruselas y por las capitales y aprobada más tarde como punto "A" en un Consejo posterior. Este acta es muy breve, aunque puede incluir como anejos los textos aprobados; de ningún modo es una transcripción literal del curso de la reunión. Muy excepcionalmente, cuando la discusión sea especialmente importante o controvertida, puede pedirse a la Secretaría General del Consejo que prepare un relato literal en tercera persona ("el señor Ministro X dijo que... y luego destacó que...").

6.2. Cintas magnetofónicas

Toda la reunión del Consejo se graba en cintas magnetofónicas, que pueden dar fe de lo realmente hablado y acordado.

Sólo la Presidencia tiene acceso a las cintas de la Secretaría General del Consejo en su integridad; las delegaciones nacionales sólo pueden pedir la referencia de lo que su Ministro dijo exactamente.

La Presidencia es la única competente para decidir una eventual distribución de todas o parte de las cintas. Casi nunca se distribuye por escrito su transcripción, ni siquiera parcial. En algunas ocasiones excepcionales se autoriza a alguna delegación a oírse en la parte en la que su Jefe de delegación ha hablado.

Sin embargo, en caso de desacuerdo sobre lo contenido, la Presidencia acude a las cintas para verificar quién tiene razón. Por ello las conclusiones finales de la Presidencia son fundamentales y decisivas si ninguna delegación las rebate posteriormente de manera expresa. Deben ser muy claras.

6.3. Comunicado de prensa

Lo prepara la Secretaría General del Consejo. Se reparte al final de la reunión.

No tiene ningún valor jurídico.

Procedimiento de codecisión: El Comité de Conciliación

I. PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de enero de 1994, se puso en marcha el sistema de toma de decisiones previsto en el artículo 189 B (hoy art. 251), denominado procedimiento de codecisión (anejo I).

En síntesis, el procedimiento de codecisión es el mismo procedimiento de cooperación que ya existía (dos lecturas del Parlamento Europeo y del Consejo que se comunican por escrito), al que se le añaden dos elementos: en primer lugar, la figura del Comité de Conciliación (procedimiento oral en el que una delegación del Consejo se reúne con una delegación del PE para tratar de llegar a un acuerdo en unos plazos determinados) y, en segundo lugar, la posibilidad última que tiene el PE de vetar la adopción de una decisión por parte del Consejo.

A lo largo de estos años se han elaborado distintos dictámenes jurídicos sobre la naturaleza y el desarrollo del procedimiento de codecisión y existe por tanto un cuerpo de doctrina relativamente importante sobre esta cuestión. Hay que señalar que sobre algunos puntos hay claras discrepancias entre el PE, la Comisión y el Consejo, destacando fundamentalmente la posibilidad que tiene el Comité de Conciliación de pronunciarse sobre enmiendas que no han sido adoptadas previamente por el PE. No obstante, hay también un acuerdo mínimo entre las instituciones sobre el desarrollo del procedimiento, que se ha plasmado en un acuerdo interinstitucional que trata fundamentalmente de las cuestiones de forma, composición de las delegaciones, lugares de las reuniones, plazos, etc.

El objetivo de estas notas no es entrar en una descripción jurídica del procedimiento de codecisión, sino señalar algunos problemas de orden práctico que pueden afectar a nuestra Presidencia, y que se centran fundamentalmente en uno de los aspectos de la codecisión, como es la celebración de un tipo especial de reuniones, es decir, el Comité de Conciliación.

II. COMITÉ DE CONCILIACIÓN

a) ¿Cuándo se celebra?

Si el Consejo en su segunda lectura no puede aprobar todas las enmiendas que el PE ha propuesto a la posición del Consejo.

La experiencia demuestra que prácticamente todos los temas importantes sujetos a este tipo de procedimiento desembocan en la conciliación. Solamente en casos muy excepcionales se ha conseguido evitar esta fase, al haber aprobado el Consejo todas las enmiendas del PE. También ha habido algún caso, normalmente muy técnico, en el que el PE no ha propuesto ninguna enmienda. Ha habido un caso reciente en que se ha alcanzado acuerdo entre Consejo y PE en primera lectura (tras improbados esfuerzos negociadores de la Presidencia de turno del Consejo).

b) ¿Quién lo compone?

Tal como se ha desarrollado en la práctica, la delegación del Consejo es en realidad un COREPER, presidido por el Ministro o Secretario de Estado titular de la formación del Consejo donde se haya aprobado la posición común que es objeto de discusión con el PE.

Esta composición ha irritado al PE, que considera que los Representantes Permanentes no son sus interlocutores naturales. Partiendo de este dato político e incluso de consideraciones jurídicas sobre la necesidad de que una delegación del Consejo esté presidida por un miembro del mismo, no se ha planteado jamás la posibilidad de que el Comité de Conciliación pueda ser presidido por parte del Consejo por persona distinta de la señalada. Ni el Representante Permanente ni otro alto cargo de la Administración pueden cubrir esta función. Por el contrario, no está descartado que pueda hacerlo otro miembro del Gobierno (Ministro o Secretario de Estado), distinto del titular exacto de la formación del Consejo que aprobó la posición común, aunque tampoco hay precedentes al respecto.

El nivel de los restantes miembros de la delegación del Consejo es sistemáticamente el del Representante Permanente encargado del Consejo de Ministros correspondiente, en la mayoría de los casos el R. Adjunto, por ser temas de COREPER I. Sólo muy excepcionalmente, y por razones de fuerza mayor, ha participado el delegado del grupo de trabajo.

La Comisión siempre está representada por el Comisario responsable.

Por parte del PE la delegación está compuesta por 15 parlamentarios y presidida por uno de los Vicepresidentes del PE. El resto de los miembros responden a una combinación de los siguientes elementos: Presidente de la comisión parlamentaria correspondiente, ponente del asunto, representantes de las comisiones "horizontales" (Presupuestos y Asuntos Institucionales) y Diputados de los diversos grupos políticos en la comisión parlamentaria correspondiente.

c) ¿Cómo se prepara?

Por parte del Consejo la preparación tiene tres etapas:

En primer lugar, la preparación previa clásica a nivel de grupo de trabajo y COREPER, donde se estudian las distintas enmiendas propuestas por el PE.

En segundo lugar, la preparación que hace la Presidencia con el PE. Esta actuación se realiza en el marco de contactos informales en forma de trílogo (Consejo, Comisión, PE). No tienen reglas fijas, pero hasta el momento han sido siempre asumidos por el Presidente del COREPER, el ponente del PE o el Presidente de la comisión parlamentaria y el Director General de la Comisión.

Por último, inmediatamente antes de la sesión del Comité de Conciliación, se ha instaurado en la práctica una reunión previa interna del Consejo, para que el Presidente tome contacto con los Representantes Permanentes y se adopte la posición de fondo y la estrategia que va a defender en nombre del Consejo durante la reunión con el PE.

d) La posición del Consejo.

En el curso de estos años se ha desarrollado en la práctica una forma de actuar que podemos denominar la solidaridad del Consejo con su posición común.

En resumen, esto quiere decir que la tendencia normal del Consejo es preservar al máximo los elementos que contribuyeron a la adopción de la posición común. En consecuencia, al discutir la incorporación de enmiendas nuevas que propone el PE, si alguna de ellas plantea dificultades graves para alguno de los países que votaron a favor de la posición común, esta enmienda normalmente no es aceptada por el Consejo. Por supuesto y a mayor abundamiento, cualquier propuesta del PE que provoque reacciones negativas en un número de Estados miembros que tengan mayoría de bloqueo es automáticamente rechazada.

La posición común del Consejo es el fruto de trabajos que han durado mucho tiempo, años incluso. Para adoptarla se han tenido ya en cuenta, de manera creciente, las enmiendas presentadas por el PE en su primera lectura. Sin excepción, todos los Estados miembros han tenido que negociar y modificar, a veces sustancialmente, sus posiciones de partida. Con este telón de fondo es comprensible que cualquier modificación pueda alterar de forma importante el equilibrio de intereses económicos, políticos, etc. que finalmente permitió la adopción de la posición común.

Hasta ahora no ha ocurrido que un país que hubiera votado favorablemente la posición común se haya visto obligado a cambiar su voto como consecuencia de las enmiendas introducidas por el Comité de Conciliación. Desde el punto de vista formal, esta situación podría producirse, pues no hay ninguna regla que prevea que la mayoría que aprobó la posición común tenga que ser la misma que aprueba el acuerdo definitivo tras el Comité de Conciliación.

e) ¿Cómo se desarrolla?

La reunión es copresidida, por turnos, por el Presidente del Consejo y por el Vicepresidente del PE. Se celebra también

alternativamente en locales del Consejo y del PE. Hasta ahora ha sido siempre en Bruselas, aunque alguna vez el PE llegó a amenazar con convocarla en Estrasburgo.

La característica principal de estas reuniones del Comité de Conciliación es la desigualdad en el comportamiento del Consejo y del PE, que se explica por su distinta composición y por la antes mencionada "solidaridad del Consejo con su posición común".

Por parte del PE preside formalmente uno de los Vicepresidentes, pero todos los parlamentarios presentes intervienen de forma sistemática en función del interés que cada uno representa. El peso de la discusión de fondo recae normalmente sobre el ponente o sobre el presidente de la comisión parlamentaria, pero los demás miembros de la delegación parlamentaria no se privan de intervenir para exponer sus posiciones personales o las de su grupo.

Frente a ello, por parte del Consejo prácticamente sólo interviene el Presidente. Habitualmente sólo lo hacen también aquellos Estados que se abstuvieron o votaron en contra de la posición común, para explicar su voto si éste persistiera. En alguna ocasión los Estados miembros intervienen para apoyar a la Presidencia, pero normalmente, por decirlo de una forma coloquial, prefieren dejar que se las arregle ella sola. También se ha producido algún caso en el que algún Representante interviene para señalar su disconformidad, si entiende que la Presidencia se ha apartado de la postura previamente acordada en la concertación interna. Esta "discrepancia" es frecuentemente jaleada por los diputados, que suelen criticar al Consejo por su, según ellos, falta de equilibrio y visión política. El tono de las intervenciones es también muy distinto. Mientras que los parlamentarios hacen gala de su elocuencia habitual, el Presidente del Consejo, constreñido por la "solidaridad con la posición común", no puede apartarse de las líneas convenidas previamente. Por otra parte, mientras que alguno de los parlamentarios, normalmente el ponente, es un auténtico

especialista en el tema, el Presidente del Consejo no suele estar tan familiarizado con la cuestión.

La intervención del Comisario en estas reuniones es muy desigual, en función de los intereses de esta institución en cada asunto discutido. Por regla general puede decirse que evita enfrentarse con el PE.

Por lo que se refiere a la reunión propiamente dicha, son práctica habitual las interrupciones cuando se aportan nuevas propuestas escritas u orales, para examinarlas en concertación interna cada una de las delegaciones de forma separada. El Presidente de la delegación del Consejo tiene entonces que explorar la reacción de los Estados miembros y anunciar la posición que va a defender en la continuación de la reunión con el PE.

En resumen, son unas reuniones muy atípicas, totalmente distintas a las del Consejo de Ministros, y en las que el papel de la Presidencia del Consejo no es nada cómodo.

f) Temas que se abordan.

Las cuestiones que se discuten son, en principio, aquellas enmiendas que el PE ha formulado en su segunda lectura sobre la posición común del Consejo y que éste no ha podido aceptar.

Esta interpretación restrictiva no es aceptada por el PE, al menos formalmente, pues basándose en una interpretación literal del artículo 251 TCE considera que el acuerdo del Comité de Conciliación puede contener elementos nuevos y no tiene por qué estar limitado al estudio de las enmiendas del PE.

El Consejo no ha aceptado esta interpretación, y las novedades, cuando las ha habido, han sido sólo de carácter formal, lingüístico, etc., pero no de fondo.

En cuanto a los problemas contenidos en las enmiendas podemos distinguir dos tipos. Por una parte, como es natural, las enmiendas llamémosles "técnicas", relativas al contenido mismo del acto que se esté discutiendo. En segundo lugar hay problemas de carácter horizontal, que afectan a las relaciones

institucionales entre el Consejo y el PE y que éste puede intentar plantear en cada expediente concreto.

g) Problemas principales.

En base a todo lo anteriormente descrito, los problemas más importantes que plantea la conciliación son los siguientes:

– Mala preparación de las reuniones

El triángulo que se celebra antes de la reunión se ha revelado en muchas ocasiones como totalmente insuficiente, e incluso a veces contraproducente.

La razón fundamental es doble. En primer lugar, la representación del PE no representa al resto de los miembros de la delegación parlamentaria. Solamente se representa a sí misma y tiene escasa capacidad para llegar a acuerdos. Además, al tratarse del ponente o del presidente de la comisión parlamentaria, normalmente mantiene una posición incluso más extrema, en la medida en que esa persona es frecuentemente el "padre" de las enmiendas.

En segundo lugar, el representante del Consejo no tiene ningún margen de maniobra para salirse de la posición común, puesto que como el PE no se mueve, no puede obtener el más mínimo cambio del resto de los Estados miembros, que le han dado el mandato de mantenerse en la posición común. Es una "pescadilla que se muerde la cola", pero que tiene difícil solución.

– Muchas reuniones

En cuanto el tema de fondo es un poco difícil, es necesario hacer más de una reunión. Normalmente son necesarias dos reuniones del Comité de Conciliación, pero algunos casos difíciles han llegado a exigir tres o cuatro.

Esta situación es realmente frustrante, puesto que por la importancia de las personas que deben asistir (Presidente del Consejo, Comisario, Parlamentarios), el acuerdo sobre una fecha conveniente para todos es muy complicado. Por otra parte, es también muy lamentable que algunas reuniones de este tipo hayan durado escasamente una hora y sólo hayan

servido para constatar que no hay acuerdo o que hay una propuesta nueva que debe estudiarse.

– Decisiones "al borde del precipicio"

Desde que se convoca el Comité de Conciliación, éste tiene un plazo máximo de seis semanas, prorrogables a ocho, para llegar a un acuerdo. Si al cabo de ocho semanas no lo ha conseguido, el acto se considera no adoptado.

En los temas con problemas importantes, es frecuente llegar a prácticamente agotar el plazo de ocho semanas para llegar a un acuerdo. Esto hace que la última reunión tenga ciertos tintes dramáticos, ya que tanto el PE como la Presidencia del Consejo están interesados en evitar el fracaso.

Al Consejo la táctica de aferrarse a la posición común y ser bastante intransigente con las enmiendas propuestas por el PE le ha venido dando buenos resultados, pues al final el PE ha solido ceder en la mayoría de sus pretensiones, retirando sus peticiones o conformándose con "hojas de parra".

En todo caso, a la Presidencia no le interesa de ninguna manera el fracaso del Comité de Conciliación, que en mayor o menor medida le podría acabar siendo achacado, sino por el contrario, que haya acuerdo y el acto sea adoptado.

Anejo I

ARTÍCULO 251 TCE

1. Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente.

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

El Consejo, por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo,

– si aprueba todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, podrá adoptar el acto propuesto así modificado;

– si el Parlamento Europeo no propusiera enmienda alguna, podrá adoptar el acto propuesto;

– en los demás casos, adoptará una posición común y la transmitirá al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común.

La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo.

Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo

a) aprueba la posición común o no tomara decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado con arreglo a esa posición común;

b) rechazara, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común, el acto propuesto se considerará no adoptado;

c) propusiera enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas.

3. Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo aprueba por mayoría cualificada todas ellas, se considerará que el acto de que se trate ha sido adoptado en la forma de la posición común

así modificada; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará en el plazo de seis semanas una reunión del Comité de Conciliación.

4. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Al realizar esta misión, el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

5. Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobara un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de los votos emitidos y por mayoría cualificada. Si cualquiera de ambas instituciones no aprobara el acto propuesto dentro de dicho plazo, éste se considerará no adoptado.

6. Si el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

7. Los períodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Anejo II

COMPROMISO DE IOANNINA

DECISIÓN DEL CONSEJO de 29 de marzo de 1994

Sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría cualificada (94/C 105/01)

Modificada por decisión de 1 de enero de 1995

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

DECIDE,

Artículo 1

En caso de que Miembros del Consejo que reúnan un total de 23 a 25 votos manifiesten su intención de oponerse a la adopción por el Consejo de una decisión por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por 65 votos, como mínimo, dentro de un plazo razonable y sin menoscabo de los plazos obligatorios fijados en los Tratados y en el Derecho derivado, como por ejemplo en los artículos 189 B y 189 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Durante este periodo, y respetando siempre el Reglamento interno del Consejo, el Presidente tomará, con asistencia de la Comisión, cuantas iniciativas sean necesarias para facilitar una base de acuerdo más amplia en el seno del Consejo. Los Miembros del Consejo le prestarán su asistencia.

Artículo 2

La presente Decisión se publicará en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas».

Hecho en Bruselas, el 29 de marzo de 1994

Por el Consejo
El Presidente
Th. PANGALOS