

## Presentación

doi: 10.18543/ced-55-2016pp17-29

La Unión Europea (UE) es una organización política que elabora un creciente número de políticas públicas y estas políticas cubren virtualmente la mayoría de las áreas políticas sectoriales. El ámbito y el impacto de estas políticas es relevante desde una perspectiva económica, política y social en todos y cada uno de los estados miembros. Es por esto que el proceso político que tiene lugar en la UE tiene cada vez mayor relevancia en la opinión pública europea.

En la literatura existen muchas investigaciones sobre el proceso político que tiene lugar en los sistemas políticos de los diferentes estados miembros. Sin embargo, no es fácil encontrar textos e investigaciones donde se explique y/o investigue sobre el proceso político de la UE de un modo sistemático. Esto es, el juego político que tiene lugar entre los estados miembros que forman la Unión, las instituciones de la UE y los intereses organizados que intentan influir los resultados políticos que producen las políticas europeas. La formulación de políticas públicas en la UE es un proceso que abarca varios niveles de gobernanza tanto en la dimensión horizontal como en la dimensión vertical. En este proceso de gobernanza supranacional intervienen actores formales (supranacionales, nacionales y regionales) y actores informales (grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil, que actúan en este proceso en defensa de sus intereses). El grado de participación y las estrategias utilizadas por estos actores difieren entre las distintas áreas políticas.

Cualquier política pública que se establece en la UE tiene repercusiones en el ámbito internacional, europeo, nacional, regional y local. El análisis del proceso político en el que se deciden las políticas públicas tiene como principales objetivos evaluar la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la legitimidad del sistema de gobernanza de la UE. Además el proceso político ayuda a entender el desarrollo y la evolución de las instituciones y de los actores involucrados en el sistema político de la UE. También ayuda a identificar los intereses que prevalecen, el tipo de interacciones que se establecen (entre actores), las ventanas de oportunidad política que se crean o la relevancia de los factores formales, informales o contextuales en el proceso político. Todos estos factores permanecen ocultos para el observador

externo y, sin ellos no sería posible entender y explicar los resultados políticos que produce el sistema político de la UE.

El estudio del proceso político habitualmente se lleva a cabo a través de las distintas fases que integran el mismo. Este sistema proporciona una estructura para el análisis que permite, entre otras cosas, hacer un *zoom* sobre un curso específico de los acontecimientos que tienen lugar en el proceso de una política pública. El proceso político suele desglosarse en cinco fases: 1) Establecimiento de la agenda política; 2) *Framing* y formulación de políticas; 3) Proceso de negociación; 4) Proceso de toma de decisiones; y 5) Proceso de implementación de la legislación adoptada. Este especial *issue* tiene como principal objetivo un análisis sistemático sobre la relevancia que tiene cada una de estas fases, así como mostrar el estado del arte en los hallazgos que la Ciencia Política ha ido obteniendo en el estudio de cada una de las fases que integran el proceso político de la UE. Esto es relevante en la medida en que cualquiera de las fases que integran este proceso político ayuda a generar nuevas perspectivas sobre el estudio del proceso de integración europeo.

Lo que este *issue* aporta a la literatura es un alto grado de sistematicidad sobre cómo analizar el proceso político de la UE. En particular, los diferentes artículos plantean responder preguntas tales como por qué y cómo algunos temas (y no otros) se introducen en la agenda europea, cómo se negocia o formula una política, cuáles son los principales determinantes del proceso de negociación, qué variables y factores influyen en el proceso de toma de decisiones políticas que se adoptan en Bruselas o cómo y con qué efectividad se implementan las decisiones adoptadas en la UE en cada uno de los estados miembros. Todo ello ayudará a tener un entendimiento mejor y más sistemático sobre el proceso político de la UE así como sobre cada una de las fases que integran dicho proceso. Esto permitirá profundizar en el contexto político e institucional en el que se originan las políticas europeas, así como evaluar el nivel de eficacia y eficiencia política que la UE está consiguiendo alcanzar.

Cada una de las fases del proceso político analizadas en este *issue*, aporta los principales conceptos, teorías, metodologías y fuentes que se han utilizado en el estudio del proceso político de la UE. Este *issue* se estructura en seis artículos en los cuáles se recogen algunos de los hallazgos teóricos y empíricos más importantes en relación a cada una de las fases estudiadas.

Cualquier política pública *nace* en la fase del establecimiento de la agenda. Es el primer paso a la hora de introducir un tema en el proceso político. El análisis sobre el establecimiento de la agenda identifica qué actores han invertido recursos, tiempo y energía a la hora de introducir un tema en la agenda política y/o su contrario, es decir, quién ha tratado de evitar que dicho tema se introdujera en la agenda. Por tanto, el establecimiento

de la agenda política se refiere a la competición que existe en cualquier sistema político para priorizar unos temas sobre otros en la agenda legislativa. En cualquier sistema de gobernanza cada actor tiene su propia agenda y esta puede ser muy distinta a la de otros actores. En el caso de la UE existe una competición latente entre los distintos actores formales e informales a la hora de priorizar temas en la agenda legislativa. El análisis del establecimiento de la agenda nos aportará información sobre quién tiene un interés en un tema, cómo se establece el *framing* y por qué este se considera importante. La fase del *agenda-setting*, además tiene capacidad de explicar la manera en la que los problemas, las soluciones y los acontecimientos políticos pueden converger en un punto determinado en el tiempo y abrir una ventana de oportunidad para dar prioridad a un determinado tema o conjunto de temas en la agenda política. La configuración de la agenda política en la UE es relevante en la medida en que ayuda a entender el proceso de elaboración legislativa en la UE. Es el primer paso del proceso legislativo del que dependen los demás. En este sentido, puede ayudar a tener una visión más sólida y consistente de la naturaleza y los resultados del proceso legislativo de la UE y, por tanto, del propio proceso de integración.

En el primer artículo del presente *issue*, «*Configuración de la agenda en la UE*», **Alexandrova** y **Carammia** describen el proceso de configuración de la agenda en la UE como un proceso informal y muy abierto. Una característica del proceso de establecimiento de la agenda política en la UE es que la movilización pública se ve limitada por la falta de responsabilidad directa de los que adoptan las decisiones en Bruselas, además de la inexistencia de una esfera pública europea. Aunque formalmente es la Comisión Europea el actor encargado de llevar a cabo la configuración de la agenda, al tener capacidad exclusiva en la introducción de la legislación europea, esta puede llegar a estar en algunos momentos ciertamente limitada. Alexandrova y Carammia señalan que la Comisión ha de tener en cuenta en este proceso una diversidad de factores tales como las opiniones de los legisladores, las peticiones informales del Consejo Europeo o la voluntad de las Presidencias rotatorias del Consejo. Además, para entender la configuración de la agenda en la UE un factor clave es conocer el nivel de consenso que pueda generar introducir una determinada ley dentro de la propia Comisión. En este sentido, si las distintas direcciones generales están de acuerdo, podría tener lugar un *framing* legislativo exitoso, mientras que el conflicto entre diversos actores dentro de la Comisión puede generar una dinámica de conflicto interno que empeore la posición de la propia Comisión Europea a la hora de introducir un tema en la agenda. De acuerdo a Alexandrova y Carammia existen, básicamente, dos vías para la configuración de la agenda en la UE. Por un lado, la ruta de la *alta política* (acuerdo Consejo-Comisión) *versus* la ruta de la *baja política* que empieza en los ac-

tores más técnicos que políticos, en particular, en los grupos de trabajo de expertos tanto de la Comisión como del Consejo.

Alexandrova y Carammia utilizan la teoría constructivista como aproximación teórica para explicar el proceso de *agenda-setting* en la UE. De acuerdo a estos autores, este es el enfoque más adecuado ya que un tema no entra en la agenda europea por su severidad intrínseca, sino como consecuencia de un proceso de competición política que tiene lugar entre diversos tipos de actores. En este sentido, la inclusión o no de un tema en la agenda es fruto, la mayor parte de las veces de la competición entre coaliciones alternativas. Alexandrova y Carammia también utilizan la teoría del equilibrio puntuado para explicar el *agenda-setting* en la UE. Esta teoría explica cómo los legisladores ignoran la información acerca de un determinado problema político a lo largo de un tiempo; sin embargo, llega un momento en que dichos problemas ya no pueden ser ignorados. Esta teoría utiliza dos nociones para entender cómo se introduce un tema en la agenda política europea. La primera noción (*venue*) consiste en utilizar uno de los puntos de acceso al sistema político europeo que los actores consideran más receptivos para lograr dicha inclusión —llamada *policy venues*— y la segunda consiste en crear una imagen de un tema que permita a los actores tener éxito en la búsqueda de la atención política requerida para introducir dicho tema en la agenda —llamada *policy images*—. Alexandrova y Carammia señalan que los dos son muy importantes y que la interacción entre ambos es crucial para entender el proceso de establecimiento del *agenda-setting* en la UE.

Alexandrova y Carammia se centran en el *agenda-setting* de la Comisión y el Consejo Europeo. El primero actúa a través de la vía formal mientras que el segundo lo hace a través de un canal más bien informal. Dicho binomio aparece en más de una ocasión, constatando que el establecimiento de la agenda es un *continuum* que debido al creciente proceso de integración ha visto como se multiplican los puntos de acceso informales. Esto estaría provocando una suerte de *institucionalización* alejada del formalismo inicial de la UE. En este sentido Alexandrova y Carammia señalan, de un modo sutil, que las dinámicas en formación de la agenda del Consejo Europeo hacen que (en este momento) este se esté comportando «de facto» como el gobierno de la UE. Alexandrova y Carammia concluyen expresando la necesidad de profundizar en la relación entre *agenda-setting* y *policy-making*, siendo necesario el uso de una misma jerga por parte de los académicos para que se pueda alcanzar un avance científico proveniente de verificar hipótesis alternativas.

En el segundo artículo «*Enmarcar, narrar y convencer: el papel de la información y las ideas en el proceso político de la UE*», **Bouza** analiza la relación que existe entre el sistema político de la UE y el espacio público

europeo. Este autor considera que la ausencia de un espacio público europeo no se debe a una ausencia de interés de la opinión pública sobre las políticas de la UE, sino a la separación entre el proceso político europeo y la opinión pública. Dicha separación produce una fragmentación entre varios espacios públicos europeos y es esta multiplicidad de espacios públicos (en la UE) la que origina una multiplicidad de agendas como referente imaginario de cada uno de estos espacios públicos. Sin embargo, Bouza deja claro que en la UE tan sólo existe una agenda, y apuesta por el incrementalismo a la hora de explicar el proceso de establecimiento de la agenda en la UE. De acuerdo a este concepto, los cambios en la agenda de la UE son fruto de numerosas transformaciones políticas que se acumulan a lo largo del tiempo y los cambios que se plantean son las respuestas que se ofrecen a las diferentes demandas. Además, Bouza también considera que el incrementalismo implica una definición de la UE que se adecúa muy bien a la realidad ya que concibe a la UE como un ente de gobernanza multinivel, caracterizado tanto por distintos puntos de acceso a la agenda como por distintas ventanas de oportunidad para formular demandas. Esto hace que los actores informales que intentan influir el proceso decisorio busquen al actor político o institución más receptivo a sus preferencias. Todo esto implica que para que se puedan producir cambios en la agenda política de la UE, es preciso que existan redes o coaliciones amplias que agrupen a diferentes tipos de actores. Un único actor no puede promover en solitario un cambio en la agenda política de la UE. Además, Bouza vincula el éxito de las coaliciones de actores con la existencia de comunidades epistémicas. Estas se definen como grupos de expertos más o menos permanentes (o al menos estables), que obtienen información de unas mismas fuentes y que, por tanto, comparten un entendimiento general tanto sobre los problemas existentes como sobre las posibles alternativas políticas para abordarlos.

El artículo de Bouza ilustra el espacio político europeo como un ámbito en el que los actores se mueven en entornos muy competitivos, de racionalidad limitada y en los que factores tales como la información y el conocimiento se convierten en recursos muy valorados a la hora de formar coaliciones para poder conseguir unos determinados objetivos. En este contexto, los grandes grupos de intereses presionan para que las instituciones se hagan eco de sus preferencias. Para ello, utilizan la información técnica de que disponen (y a la que muchas veces, algunas instituciones de la UE no tienen acceso) como moneda de cambio durante el proceso decisorio. Si un tema ha conseguido introducirse en la agenda política, con el tiempo evoluciona hacia la fase del *framing* y de la formulación de la política. En este sentido, el modo en el que se define un tema es clave en la medida en que cualquier definición de un problema presta especial atención a algunos aspectos (y evita otros) al mismo tiempo que introduce conceptos, hipótesis

e información que pueden influir en una decisión política final. Un mismo tema puede tener diferentes *framings* que presten más o menos atención a determinados aspectos. Cuando se elige un *framing*, este se ha de ajustar al objetivo de influir de manera selectiva en la percepción de los actores que adoptarán una decisión. Por tanto, la relevancia del *framing* legislativo radica en que tiene suficiente potencial para determinar la dirección en el desarrollo de las políticas públicas.

En esta fase de formulación de políticas es donde se *pre-cocinan* las decisiones y se confeccionan los textos legislativos que los actores formales (Consejo y Parlamento Europeo) empezarán a negociar en la fase posterior. En esta fase de formulación hay muchos actores involucrados, incluidos los funcionarios nacionales (de las representaciones permanentes de los 28 estados) o los funcionarios europeos, todos ellos expertos de naturaleza técnica en el tema sobre el que se va introducir una propuesta legislativa. A estos actores también hay que añadir los grupos de intereses que con su capacidad de *expertise* desempeñan un papel crucial en esta fase del proceso político. Además, la Comisión es el actor central en esta fase, ya que es el único actor con capacidad de formular ideas, argumentos o hipótesis en la propuesta legislativa. Bouza explica cómo se adapta el marco de interpretación de una propuesta legislativa en función de la posición que los actores tienen en el proceso político de la UE. En este sentido, los grupos de interés tienden a reproducir los marcos de referencia empleados por la propia Comisión y si ésta no ha elaborado un *frame* favorable a sus intereses buscan a otro actor o institución como punto de acceso más favorable.

La siguiente etapa del proceso político es el proceso de negociación. Éste se caracteriza por ser un proceso de *bargaining* entre los estados miembros (dentro del Consejo) y entre este y el Parlamento Europeo. El nivel de implicación de estos actores es una función del ámbito de aplicación de una ley y de las competencias y prácticas informales. Este es un proceso altamente complejo donde intentan influir gran número de actores con preferencias y capacidades muy divergentes. La Comisión coordina el proceso de negociación y hace de *broker* cuando surgen tensiones entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Además, el Tribunal de Justicia de la UE puede llegar a tener un poder relevante en la medida en que tiene la capacidad formal de decidir el procedimiento legislativo que se ha de utilizar a la hora de decidir una ley.

En el artículo «*Negociaciones intergubernamentales en la Unión Europea: estrategias y poder*», **Mateo** examina los distintos tipos de tácticas y estrategias utilizadas por los estados miembros de la UE en el proceso negociador, así como los factores que pueden determinar este proceso de negociación. También se analiza el poder que tienen los estados en el proceso de negociación y cómo influye este poder en los resultados del proceso de-

cisorio. Mateo comienza cuestionando la idea de que el desarrollo continuo de negociaciones en la UE haya generado una cultura del compromiso entre los estados miembros. Mateo argumenta que en algunos estudios cuantitativos sobre el Consejo se puede observar como dicha lógica sólo existe en la aprobación de propuestas «poco complejas». En este sentido, y citando a Moravcsik (1998)<sup>1</sup> en las grandes cumbres los estados hacen una lectura marcadamente nacional de todo aquello que se plantea. Mateo expone que hay diversos tipos de estrategias a disposición de los estados miembros, pero a lo largo de su análisis estas estrategias quedan reducidas básicamente a dos: estas que tienen una naturaleza cooperativa *versus* estas que tienen una naturaleza de confrontación. El contexto institucional es un elemento que claramente influye en la dinámica negociadora. Por ejemplo, McKibben (2015)<sup>2</sup> muestra como el voto por mayoría cualificada se relaciona con una estrategia cooperadora mientras que el voto por unanimidad se vincula con una estrategia de confrontación. No obstante, la fórmula de voto está implícitamente ligada con la temática sobre la que se negocia, de manera que las decisiones más simples se toman por mayoría cualificada (de ahí el carácter cooperativo). El grado de politización hace que un asunto se etiquete de *high politics* cuando es de gran interés político y/o de *low politics* cuando el tema es de naturaleza más técnica. El primero tiene un componente conflictivo, mientras que el segundo carece de dicho componente. Mateo también considera la cultura como un factor relevante en el proceso negociador. En este sentido, establece que las democracias mayoritarias son más favorables al conflicto que las consensuales, siendo estas últimas más propensas a la cooperación. Además, la heterogeneidad que caracteriza la Unión Europea desde la entrada de nuevos estados en 2004, ha establecido una cierta pauta en las negociaciones: la posible existencia de un eje norte-sur-este. Si bien es cierto que Mateo explicita que todos los factores son importantes para determinar la estrategia política que sigue un estado en el proceso negociador, también argumenta que el poder de los estados es el factor más importante y determinante.

Las negociaciones en el Consejo parecen responder a una lógica intergubernamental en la que cada estado vela por sus intereses. Mateo también plantea la posibilidad de que exista un tipo de poder institucional mediante la capacidad de veto de los estados en algunos temas. A través de dicha capacidad de veto se podría llegar a un consenso que permita avanzar en aquellas reformas que están más relacionadas con una lógica supranacional.

---

<sup>1</sup> Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press: 1998).

<sup>2</sup> Heather McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies.» *American Journal of Political Science*, 57, no. 2 (2013): 411-27.

En esta misma dirección Mateo sugiere que existe una disyuntiva a la hora de evaluar el papel de la Presidencia como mediadora en las negociaciones. Primero expone la visión de Schalk *et al.*<sup>3</sup> en la que en los estadios finales de las negociaciones, la presidencia de turno podría intentar satisfacer sus preferencias nacionales; posteriormente, formula una visión diferente al argumentar que la responsabilidad de la presidencia de turno juega un papel muy importante. En este sentido, concluye mencionando que se requieren más estudios en relación al papel que desempeña la presidencia en el proceso negociador, ya que la mayoría son anteriores a la reforma del Tratado de Lisboa en 2009. Además el poder estructural es muy importante. Este se concibe, principalmente, en su dimensión exógena, es decir, mediante el poder económico y el número de votos, pero también existe una dimensión endógena fundamentada en la capacidad y la información. El primero sigue siendo más importante, pero claramente existe una interrelación entre los dos. A través de esta lógica, la UE se entiende como una organización fruto del mínimo común denominador de las negociaciones entre los tres países con un poder estructural más fuerte: Alemania, Francia y Reino Unido.

**Karagiannis** en su artículo «*Decision-making in the EU or the meticulous design of power dispersion*», realiza un análisis mediante el cual pretende mostrar cómo se ha ido gestando la actual UE en relación al proceso de toma de decisiones y, por tanto, de la cesión de poderes de unas instituciones a otras. Karagiannis confiere una importancia central a las normas sobre el proceso de toma de decisiones que los distintos tratados han ido introduciendo a lo largo de los años. Mediante dicho enfoque, se explica la evolución y la diferencia de poderes que existe entre las tres instituciones más relevantes de la UE: el Parlamento, la Comisión y el Consejo.

Desde el Tratado de Roma predominaba el procedimiento del dictamen conforme (*assent procedure*). En este procedimiento, el país con unas preferencias más cercanas al *status quo* era el que, debido a la norma de unanimidad, tenía el poder y/o la capacidad de veto. Dicha situación provocaba que este estado fuese el más determinante en el proceso de toma de decisiones y que, de este modo, la Comisión no tuviese la capacidad de *agenda-setting*. Esta dinámica cambia con la introducción del procedimiento de consulta con el Acta Única Europea. Esto implica la instauración de una mayoría cualificada para poder adoptar una propuesta legislativa. Esto supuso, entre otras cosas, que la Comisión volviera a recuperar la capacidad de *agenda-setting*. Esto implica, tal y como muestra Karagiannis en su modelo undimensional, que el estado pivote en el proceso de toma de decisio-

---

<sup>3</sup> Jelmer Schalk, René Torenlid, Jeroen Weesie, y Frans Stokman, «The Power of the Presidency in EU Council Decision-making», *European Union Politics*, 8, n.º 2 (2007): 229-250.

nes deja de ser este cuya preferencia política se vinculaba al *status quo*. Karagiannis menciona que en última instancia esto implicaba la posibilidad real de elaborar e implementar políticas en áreas tales como la desregulación —sin posibilidad de que un estado que fuera reacio a cualquier indicio de supranacionalidad lo pudiera vetar—. Karagiannis estudia el procedimiento de co-decisión. Este procedimiento aporta al Parlamento Europeo poder de veto pero le aleja del *agenda-setting* que había adquirido en 1986. Este *agenda-setting* iría a parar directamente al Consejo. Asimismo, la Comisión también pierde poder de *agenda setting* ya que tiene un papel menor en conciliación —donde se puede realizar enmiendas—. No obstante, mediante el Tratado de Ámsterdam la codecisión cambia, de manera que el gobierno con preferencias más cercanas al *status quo* (y, como consecuencia, anti-integracionista), dejaría de tener capacidad de *agenda setting*; y el Parlamento Europeo también deja de tener poder de veto, pero a partir de entonces pasará a ser co-legislador. Con el Tratado de Lisboa se profundiza en esta dinámica, con el ahora denominado Procedimiento Legislativo Ordinario.

Siendo consciente de que el modelo espacial unidimensional simplifica la complejidad interna sobre el funcionamiento de cada institución, Karagiannis realiza un análisis más penetrante sobre los factores que condicionan el proceso de toma de decisiones. En este sentido muestra cómo, por ejemplo, la Comisión se puede observar desde distintas perspectivas: como un ente con una determinada ideología, como una institución en la que los comisarios actúan de acuerdo con la regla del votante medio o como una organización que adopte la postura que adopte no deja de ser coyuntural. También plantea la posibilidad de que se entienda su comportamiento a través de la ideología del comisionario que tiene la cartera en la que se adopta una determinada ley. Utiliza dicha multiplicidad de visiones sobre la Comisión para mostrar que los politólogos todavía han de ahondar mucho en las dinámicas que verdaderamente determinan o explican la acción política de la Comisión Europea. En relación al Parlamento Europeo, Karagiannis observa cómo los procedimientos internos son más relevantes que el poder del votante medio. Concretamente explica que el poder del Parlamento en el proceso decisorio es compartido por los líderes del partido, el presidente del comité y el pleno. En el Consejo, Karagiannis analiza los cambios en las normas de voto a la hora de adoptar decisiones. El objetivo no es otro que ver cómo influyen estas normas en los distintos estados del Consejo. En este sentido identifica el estado que tiene la clave del proceso decisorio —ya sea por la regla de unanimidad o mediante la posibilidad de crear una coalición mínima ganadora—. Observa que este estado ha pasado de ser el más cercano a unas preferencias vinculadas con el *status quo* a este que tiene con unas preferencias más integracionistas. La interacción de estos

procesos que tienen lugar en estas tres instituciones (Consejo, Parlamento y Comisión), determinan el resultado político del proceso de toma de decisiones de la UE.

El artículo de **Peñalver** «*Dentro de la fábrica de salchichas: Actores y proceso de toma de decisiones en el Parlamento Europeo*», trae algunos de los avances más importantes que están teniendo lugar en los últimos años en el desarrollo institucional del proceso de toma de decisiones. En particular, Peñalver examina la evolución del Parlamento Europeo y el modo en que este evoluciona hacia una suerte de «parlamento nacional». De acuerdo a Peñalver, dicho cambio se puede observar en diversos aspectos, por ejemplo, en el progresivo empoderamiento del Parlamento Europeo. Además, Peñalver habla de los cambios en el funcionamiento interno del Parlamento. Por ejemplo, menciona la creciente complejidad a la hora de delimitar las competencias de cada comité. Esto es así porque con frecuencia se producen solapamientos que se traducen en interacciones entre los distintos comités parlamentarios y el comité competente de cada tema. Durante el proceso decisorio, el Parlamento utiliza un equipo negociador formado por políticos, mientras que el equipo del Consejo está integrado, básicamente, por funcionarios. Ahora bien, en dichas negociaciones existe una especie de desequilibrio de fuerzas debido a que el Consejo puede identificar aliados entre los eurodiputados, ya que las reuniones de la comisión del Parlamento Europeo son públicas y se retransmiten por internet; mientras que el Parlamento Europeo desconoce qué estados miembros podrían apoyar sus posiciones. Por tanto, existe cierta asimetría en los procesos de transparencia que favorece la acción política del Consejo en relación al Parlamento Europeo.

Peñalver señala que actualmente existen tres dinámicas de funcionamiento en el Parlamento Europeo (fruto de tres tendencias distintas) en el proceso de toma de decisiones. La primera corresponde a una creciente centralización del poder y de la capacidad de influencia. En este sentido, por ejemplo, el Presidente del Parlamento Europeo ha visto aumentado sus poderes mediante sucesivas revisiones del reglamento interno; se han incrementado sus capacidades de debate durante el pleno, sus poderes sancionadores y su papel de mediación en temas legislativos sensibles (como por ejemplo el TTIP-Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones). Además, dicha centralización ha supuesto un reforzamiento de los principales grupos políticos en detrimento del poder individual de los eurodiputados, haciendo que aquellos que no tienen un papel formal (todos excepto el Presidente, los Vicepresidentes, los líderes de los grupos políticos, los coordinadores, ponentes o ponentes en la sombra) sólo tengan una capacidad de influencia muy marginal durante el pleno. La segunda dinámica corresponde a una reducción en el número de propuestas legislativas introducidas,

así como a la consecución de una mayoría de acuerdos en primera lectura. Peñalver señala que en la legislatura 2009-2014, el 85% de todos los acuerdos de la legislatura tuvieron lugar en primera lectura, algo inédito en periodos legislativos anteriores. Esto significa, entre otras cosas, que las negociaciones informales desempeñan un papel cada vez más central en el proceso de toma de decisiones de la UE. Sin embargo, Peñalver también señala el descontento de un creciente número de eurodiputados a la hora de llegar a acuerdos en primera lectura. Esto es así porque impide a los eurodiputados disponer de información completa sobre los acuerdos que se negocian en las comisiones de las que no forman parte. Uno de los efectos que está teniendo lugar como consecuencia de ello es que, últimamente, se ha producido un reforzamiento muy importante en la cohesión del voto entre el PPE, S&D y ALDE. La tercera tendencia señalada por Peñalver se refiere a la creciente influencia del Consejo Europeo en la legislación adoptada, ya que desde el inicio de la crisis económica el Consejo ha logrado dar una orientación clara al contenido de dichas leyes. Esto se ha debido a que el contenido de dichas leyes competen, básicamente, al Consejo de Ministros.

A partir de estas nuevas dinámicas de funcionamiento, se desprende que está habiendo, una racionalización en la organización sobre el proceso de toma de decisiones dentro del Parlamento Europeo. Esto sería una consecuencia de un proceso de maduración que ha convertido lo que anteriormente era una asamblea consultiva en un «pseudo-parlamento nacional». Ahora bien, Peñalver concluye que en dicha evolución subyacen una serie de retos a los que se debe hacer frente. Entre estos retos destaca el proceso de *Spitzenkandidaten* (la elección del presidente de la Comisión Europea mediante el Parlamento) como un mecanismo que tiene un efecto *spillover* en las tareas de control del ejecutivo, ya que imposibilita la realización de mociones de censura (que parecía normal realizarse después del escándalo *Luxleaks*). Asimismo, los procesos de transparencia y de rendición de cuentas son otros dos asuntos que han de afrontarse, ya que antes de que la primera lectura tenga lugar, el Consejo y las comisiones parlamentarias realizan unas negociaciones llamadas «trilogos informales» que implícitamente cuestionan la utilidad de la postura que el Parlamento adopta en primera lectura. Por último, dejar constancia de que los grupos políticos dentro del Parlamento Europeo ya no utilizan (en la medida en que se utilizaba antes) el clivaje izquierda-derecha como eje a partir del cual trazar alianzas en temas económicos y sociales. En este momento, los grupos políticos del PE se guían, en mayor medida, por una lógica que distingue entre los que están a favor y los que están en contra de la integración europea.

Después de que se haya adoptado una decisión en Bruselas, la siguiente fase del proceso político es la puesta en práctica de dicha política a través del proceso de implementación legislativa en todos los estados miembros.

El artículo de **Arregui** «¿Hasta qué punto cumplen los estados miembros con la legislación de la Unión Europea? Teoría y Factores Empíricos sobre el Proceso de Implementación» analiza de un modo crítico el estado del arte en los estudios sobre implementación de la legislación europea en los estados miembros, así como en qué medida existe un problema de deriva burocrática y de incumplimiento con la legislación europea. Este es un tema sustantivo en la medida en que si la legislación europea se implementa de un modo incorrecto puede socavar la eficacia y la eficiencia del mismo proceso de integración.

El proceso de implementación es un proceso altamente descentralizado en el que existen 28 maneras diferentes de poner en práctica la legislación europea. El artículo analiza las tres fases que incluye el proceso de implementación de la legislación europea (transposición legal, implementación administrativa y ejecución práctica de la ley). También se explicitan los tres mecanismos que la Comisión Europea puede utilizar para abrir un procedimiento de infracción a cualquier estado: carta de notificación, dictamen motivado y caso ante el Tribunal de Justicia de la UE. El estudio muestra con datos empíricos que abarcan el periodo comprendido entre 1986 y 2010 que el 67,46% de los procedimientos de infracción abiertos por el Tribunal de Justicia de la UE no pasaron más allá de una carta de notificación, en el 24,9% de los casos, la Comisión llegó a emitir un dictamen motivado y solamente en el 7,6% del total de los casos, la Comisión llevó ante el Tribunal de Justicia de la UE los procedimientos abiertos de infracción. Por tanto, tan sólo en un número reducido de casos, los estados miembros se resisten a implementar correctamente la legislación europea. Dicho de otra manera, la inmensa mayoría de las infracciones se resuelven con éxito antes de que lleguen al Tribunal de Justicia de la UE, y el número de casos en los que se producen incumplimientos reiterados son muy limitados.

También se analiza de un modo sistemático el número total de infracciones declaradas en el caso de España en el periodo 1995-2015. Los sectores políticos en los que España muestra un mayor número de infracciones en relación a las leyes europeas son por este orden en temas medioambientales, en las políticas del mercado interno y en temas relacionados con la agricultura y el desarrollo rural. Estos son los ámbitos en los que también existen más problemas en el resto de los estados miembros. La variación en el desempeño de la implementación legislativa entre los distintos estados se ha explicado de acuerdo a una serie de factores positivos (que facilitan una correcta implementación) y factores negativos (que dificultan dicha implementación). En líneas generales, la efectividad administrativa, el control parlamentario y la capacidad en los procesos de coordinación entre actores tienen una influencia positiva, mientras que el federalismo, la ineficacia administrativa, el número de jugadores veto y la existencia de posibles con-

flictos (de preferencias) entre actores tienen un impacto negativo a la hora de cumplir con la legislación europea.

El artículo sobre el proceso de implementación de la legislación europea concluye afirmando que no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento de los estados miembros en relación con la legislación europea sea un problema de primer orden para el proceso de integración. De hecho, los umbrales de cumplimiento con la legislación de la UE por parte de los estados miembros se sitúa en unos parámetros razonables, de acuerdo con las estadísticas oficiales: tan sólo un 7,6% de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión acaban en el Tribunal de Justicia de la UE. Esto significa que los estados miembros son capaces de solucionar en el tiempo una mayoría de casos que la Comisión identifica como problemáticos. Sin embargo, es obvio que los datos oficiales no cubren todos los problemas de implementación legislativa en la UE. Esto no significa que exista un problema sustancial en el proceso de la implementación legislativa en la UE, todavía más si tenemos en cuenta la miles de directivas, reglamentos, decisiones y artículos de los Tratados que forman parte del acervo legislativo comunitario.

Por último, este número de Cuadernos Europeos de Deusto cierra, como viene siendo habitual, con los comentarios de **David Ordóñez Solís** a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y con una Crónica de la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea elaborada por **Beatriz Iñarritu**.

Javier Arregui

## **Derechos de autor (Copyright)**

Los derechos de autor (distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) es gratuito, transcurridos 6 meses desde su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede).