





# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 55/2016**

*Cuadernos Europeos de Deusto* es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

*Cuadernos Europeos de Deusto* agradece el patrocinio de la Dirección General de Acción Exterior de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

**Organización editorial:**

*Dirección:*

Beatriz Pérez de las Heras (Universidad de Deusto, España)

*Dirección-Adjunta:*

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)

*Consejo de Redacción:*

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, España)

Alberto Alemanno (HEC Paris, Francia)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Igor Filibi López (Universidad País Vasco, España)

Peter Gjortler (Riga University, Letonia)

Ainhoa Lasa López (Universidad de Alicante, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Enrique Linde Paniagua (UNED, España)

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca, España)

Oana Petrescu (Ministerul Justiției din România, Rumanía)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad de Deusto, España)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, España)

*Consejo Asesor:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Ander Audikana Arriola (Universidad de Deusto, España)

Cristina Churruca Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Juan Luis Crucelegui (UNCTAD, Suiza)

José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, España)

María Nagore (Universidad de Deusto, España)

Joaquín Roy (University of Miami, Estados Unidos)

Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

*Secretaría Técnica:*

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Noemí Angulo Garzaro (Universidad de Deusto, España)

*Administración y Secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

**Precios de Suscripción:**

	2 números año	Número suelto
Zona euro .....	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas .....	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI - 620-91

# Revista Cuadernos Europeos de Deusto

## Normas de publicación

**Contenido.** La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

**Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: [estudios.europeos@deusto.es](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

### Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.

—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.

—Tipo y tamaño letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

## Manual de estilo Chicago-Deusto

Para la incorporación de citas y referencias bibliográficas, los autores seguirán el sistema denominado «notas y bibliografía» del Manual de estilo Chicago-Deusto, <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/chicago-es/chicago01-es-guiabreve>

### Notas y bibliografía: ejemplos

- Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.
- En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

### 1. Libro

#### Un autor

- Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.
- Duch, *Mito...*, 15.
- Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.
- Segura, *Gramática...*, 75.

Duch, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 1998.

Segura, Santiago. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

#### Dos autores

- Orfelio G. León e Ignacio Montero, *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación* (Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993).

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993.

#### Tres autores

- Julio Borrego Nieto, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos, *El subjuntivo...*

Borrego Nieto, Julio, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

#### Cuatro o más autores

En la nota se cita solo el nombre del primer autor, seguido de *et al.* Sin embargo, en la entrada de la bibliografía se citan todos los autores.

- Natalia Ojeda et al., *La predicción del diagnóstico de esquizofrenia...*

—Ojeda et al., *La predicción...*

### **Editor, traductor o compilador en lugar de autor**

—Irene Andrés-Suárez, ed., *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo* (Madrid: Cátedra, 2012), 15-16.

—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato...*

Andrés-Suárez, Irene, ed. *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo*. Madrid: Cátedra, 2012.

### **Editor, traductor o compilador además de autor**

—Salvador Fernández Ramírez, *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Ed. por José Polo (Madrid: Arco/Libros, 1985), 145-46.

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza...*, 33

Fernández Ramírez, Salvador. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros, 1985.

### **Capítulo u otra parte de un libro**

—Josefina Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», en *La ciudad del futuro*, ed. por Antonio Bonet Correa (Madrid: Instituto de España, 2009), 177-217.

19 Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», 180.

Gómez Mendoza, Josefina. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España, 2009.

### **Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro**

—James Rieger, introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), XX-XXI.

—Rieger, introducción, XXXIII.

Rieger, James. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

### **Libro publicado electrónicamente**

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado.

En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

—Jane Austen, *Pride and Prejudice* (Nueva York: Penguin Classics, 2008), edición en PDF, cap. 23.

—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics, 2008. Edición en PDF.

## Libro consultado en línea

- Salvador Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica: Aproximación funcional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981), <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrezordonez>.
- Philip B. Kurland y Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), acceso el 28 de febrero de 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.
- Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica*.
- Kurland y Lerner, *Founder's Constitution*, cap. 10, doc. 19.

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

## 2. Artículo de revista

### 2.1. Artículo en una revista impresa

Para la nota a pie de página o final de capítulo, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la bibliografía, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

- María José Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», *Meta* 56, n.º 1 (2011): 112-13.
- Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», 115.

Hernández Guerrero, María José. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1 (2011): 101-118.

### 2.2. Artículo en una revista en línea

- Ángeles Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española», *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 470, doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.
- Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional», 475.

Feliu Albadalejo, Ángeles. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

## 3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...») en lugar de en una nota y, normalmente, se omiten en la bibliografía. Los siguientes ejemplos muestran una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma *online*, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo:

- Sheryl Gay Stolberg y Robert Pear, «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote», *New York Times*, 27 de febrero de 2010, acceso el 28 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.
- Stolberg y Pear, «Wary Centrists...».

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero de 2010. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

#### 4. Reseña del libro

- David Kamp, «Deconstructing Dinner», reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan, *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.
- Kamp, «Deconstructing Dinner».

Kamp, David. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

#### 5. Tesis o tesina

- Francisco José Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro» (tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2010), 145, <http://hdl.handle.net/10201/17600>.
- Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo», 130-132.

Hernández Rubio, Francisco José. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia, 2010. <http://hdl.handle.net/10201/17600>.

#### 6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

- Silvia Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo» (conferencia, Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012).
- Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción».

Rodríguez Vázquez, Silvia. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012.

#### 7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en el texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...») o en una nota. Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir una fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

—«McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts», McDonald's Corporation, acceso el 19 de julio de 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

McDonald's Corporation. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio de 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

## 8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») en lugar de en una nota y, generalmente, se omiten en la bibliografía. No es necesario añadir *seud.* después del nombre aparentemente ficticio.

—José Luis Ramírez, 17 de marzo de 2012 (21:28), comentario a Alberto Bustos, «Hacer los deberes», *Blog de Lengua española*, 13 de marzo de 2012, <http://blog.lengua-e.com/2012/hacerlos-deberes/#comments>.

*Blog de Lengua española*. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments>.

## 9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») o se dan en nota; raramente se incluyen en la bibliografía:

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.

—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

En lo que se refiere a las entrevistas, sea cual sea su forma, la cita normalmente comienza por el nombre de la persona entrevistada. El entrevistador, en caso de mencionarse, figura en segundo lugar:

—Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

—Spock, entrevista.

## 10. Obra registrada en bases de datos

Para los documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de la base de datos y, entre paréntesis, el número de identificación proporcionado o recomendado por la base de datos:

Choi, Mihwa. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

## 11. Documento legal y jurisprudencia

En los documentos legales y públicos, las menciones a la documentación se hacen generalmente en el cuerpo del texto. En otras materias, especialmente académicas, que usan como fuente documental textos legales y públicos, se mencionan tanto en el cuerpo del texto como en nota.

—Asunto C-38/14, Mr. Jones versus Secretariat of State, Judgment of the Court of 23 June 2015, ECLI:EU:C:2015:222.

### **Norma jurídica**

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (*BOJA* núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (*BOE* núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) nº 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (*DOUE* L 241 de 27 de mayo de 2011).

**Proceso de evaluación y publicación.** Los trabajos dirigidos a las secciones de Estudios y Otros estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

### **Derechos de autor**

El autor cede a la Universidad de Deusto los derechos de distribución, comunicación pública y reproducción del trabajo que somete a publicación en *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) en cualquier tipo de soporte, incluida la cesión para su inclusión en las bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

Transcurridos 6 meses desde su publicación, el acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley.

Así mismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* 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).

### **Aviso legal**

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista.

**Más información:** <http://ced.revistas.deusto.es>



# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 55/2016

Proceso político de la UE: fases, actores, procesos  
y eficiencia en el proceso de integración de la UE

## Sumario

---

<b>Presentación:</b> Javier ARREGUI	17
<b>Estudios</b>	
Petya ALEXandrova y Marcello CARAMMIA, Configuración de la Agenda en la Unión Europea	33
Luis BOUZA GARCÍA, Enmarcar, narrar y convencer: el papel de la información y las ideas en el proceso político de la UE	61
Gemma MATEO GONZÁLEZ, Negociaciones intergubernamentales en la Unión Europea: estrategias y poder	85
Yannis KARAGIANNIS, Decision-Making in the European Union – Or, the Meticulous Design of Power Dispersion	119
Nereo PEÑALVER GARCÍA, Dentro de la fábrica de salchichas: actores y proceso de toma de decisiones en el Parlamento Europeo	145
Javier ARREGUI, ¿Hasta qué punto cumplen los estados miembro con la legislación de la Unión Europea? Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación	165

## **Jurisprudencia**

David ORDOÑEZ SOLIS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 195

## **Crónica**

Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (junio de 2016) 237

## 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



# Estudios



# Configuración de la Agenda en la Unión Europea\*

## *Agenda-Setting in the European Union*

Petya Alexandrova  
Leibniz University Hannover

Marcello Carammia  
University of Malta

doi: 10.18543/ced-55-2016pp33-59

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Ámbito de investigación. 1. La aproximación teórica-racional. 2. La aproximación teórica-racional limitada.—III. Enfoque empírico de la investigación sobre el establecimiento de agenda en la UE. 1. Actores y escenarios. 2. Procesos, asuntos y «areas de interés».—IV. Conceptos clave y argumentos.—V. Herramientas de investigación.—VI. Conclusión.

---

**Resumen:** El establecimiento de la agenda es un proceso selectivo en el que los asuntos ganan la atención de los formuladores de políticas (policy-makers) y se les atribuye prioridad. Dentro del contexto de la UE se han aplicado dos grandes marcos teóricos para estudiar este proceso —uno basado en la elección racional y otro en la racionalidad limitada—. La investigación en el primer ámbito se ha centrado en los actores y el poder de configuración de la agenda (de carácter condicional), mientras que el segundo ha hecho más hincapié en las restricciones cognitivas, institucionales y externas al procesamiento de la información. Dentro de este último las teorías importantes han sido: 1) la teoría de corrientes múltiples; y 2) la teoría del equilibrio interrumpido. Respecto al enfoque empírico del establecimiento de agenda de la UE, podemos distinguir dos ámbitos. Los análisis de actores o escenarios intentan clarificar las relaciones de poder y la composición de agenda dentro de las instituciones. Los análisis de asuntos específicos (o las áreas de las políticas públicas) rastrean el camino que sigue un tema determinado en la agenda. Respecto a las principales características del sistema político en relación al establecimiento de agenda, algunas características destacadas son la coexistencia de rutas formales e informales de acceso, la competición entre niveles de jurisdicción, y diferentes rutas de configuración de agenda en relación a los principales escenarios de la acción política. De esta manera, el campo de configuración de agenda es rico tanto en marcos de análisis como en aproximaciones metodológicas.

**Palabras clave:** Unión Europea, configuración de agenda, política pública.

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 21 de junio de 2016.

**Abstract:** *Agenda setting is a selective process in which issues gain policy makers' attention and become prioritised. Within the EU context two major theoretical frameworks have been applied to study this process – one based on rational choice assumptions and one on bounded rationality. Research within the first has concentrated on actors and (conditional) agenda setting power, while the second has emphasised cognitive, institutional and external constraints to information processing. Within the latter particularly prominent theories have been multiple streams and punctuated equilibrium. In regard to the empirical focus of EU agenda setting, two main domains can be distinguished. Analyses of actors or venues aim to disentangle power relationships and agenda composition within institutions. Analyses of specific issues (or policy areas) trace the evolutionary path of the issue on the agenda. With respect to the main characteristics of the political system in relation to agenda setting, distinct features are the coexistence of formal and informal routes of access, the competition between levels of jurisdiction, and different agenda-setting routes in relation to the main policy venues involved. The field of EU agenda setting is therefore rich in terms of both analytical frameworks and methodological approaches.*

**Keywords:** *European Union, agenda setting, public policy.*

## I. Introducción

¿Por qué la Unión Europea (UE) se centra en determinados problemas políticos mientras ignora otros? ¿Qué significado tiene este proceso de selección y priorización para el sistema político de la UE? El conjunto de problemas potenciales que los sistemas políticos podrían tener en un momento determinado es extremadamente amplio, pero el recurso esencial para detectar dichos problemas, la atención, es limitado. La cantidad de atención prestada no es necesariamente proporcional a la severidad de los problemas detectados. Al contrario: los actores políticos tienden a ignorar habitualmente problemas durante el mayor tiempo posible, cosa que se traduce en una especie de sub-reacción. Cuando se alcanza un determinado umbral, esta práctica se sigue con una respuesta exagerada para compensar la ignorancia anterior. El acceso de los problemas a la agenda política y su priorización es fundamentalmente un proceso político, que implican elecciones explícitas pero limitadas. Entonces, el estudio del establecimiento de la agenda se ocupa tanto de las decisiones en políticas públicas como de los procesos políticos tras estas decisiones, que nos ofrecen una mayor introspección del funcionamiento de todo el sistema político.

La investigación en el establecimiento de agenda tiene su origen en los EUA en los años 60, en base a la tradición de estudios de poder polí-

tico<sup>1</sup>, y se ha expandido desde entonces<sup>2</sup>. Desde los años 90, este campo de estudio ha dado un paso adelante con el desarrollo de aproximaciones analíticas innovadoras y un cambio en el ámbito de interés más allá de los EUA, también en perspectiva comparada<sup>3</sup>.

En el contexto de la UE, investigaciones académicas sobre el establecimiento de agenda tomó una senda distinta. Hasta los años 90, el discurso dominante conceptualizó la UE como una organización internacional donde los Estados Miembros depositaron su soberanía y delegaron su poder a las instituciones supranacionales. Dentro de este paradigma, el establecimiento de agenda de la UE se centraba en la relación entre los Estados Miembros y las instituciones supranacionales, y las relaciones agente-principal en la delegación de poder y control del ejercicio de funciones<sup>4</sup>. En este marco institucional, los académicos estaban interesados en desenredar las preferencias y el comportamiento de los actores principales en el proceso de negociación y adopción de los actos legislativos de la UE, contra el trasfondo establecido por las reglas del juego y las oportunidades para ejercer influencia (ver especialmente el trabajo de Tsebelis y Garrett discutido abajo).

En los 90, una nueva idea cogió impulso. La UE ya no era vista como una entidad *sui generis*, sino más bien como un sistema político comparable con otros. Las herramientas de la política comparada fueron ganando popularidad entre los estudiosos de los actores y las instituciones europeas<sup>5</sup>, y las teorías y métodos de análisis de las políticas públicas también encontra-

---

<sup>1</sup> Peter Bachrach y Morton S. Baratz, «Two faces of power». *The American Political Science Review* 56, n.4 (1962): 947-952; Elmer Eric Schattschneider, *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960).

<sup>2</sup> Por ejemplo Roger W. Cobb y Charles D. Elder, «The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory». *The Journal of Politics* 33, n.4 (1971): 892-915; John W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*. (Boston: Little, Brown e Co., 1984).

<sup>3</sup> Por ejemplo Frank R. Baumgartner, Christoffer Green-Pedersen y Bryan D. Jones, ed. *Comparative studies of policy agendas*. Special Issue of the *Journal of European Public Policy* 13, n.7 (2006); Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones y John Wilkerson, ed. *Comparative studies of policy dynamics*. Special Issue of the *Journal of Comparative Political Studies* 44, n.8 (2011); Christoffer Green-Pedersen y Stefaan Walgrave, ed. *Agenda setting, policies, and political systems: A comparative approach*. Chicago: University of Chicago Press, 2014.

<sup>4</sup> Mark A. Pollack, «Delegation, agency, and agenda setting in the European Community». *International Organization* 51, n.1 (1997): 99-134; Mark A. Pollack, Delegation, agency and agenda setting in the treaty of Amsterdam. *European Integration Online Papers*, 3, n.6 (1999).

<sup>5</sup> Simon Hix, «The study of the European Community: The challenge to comparative politics». *West European Politics* 17, n.1 (1994): 1-30

ron su lugar en el estudio del proceso de adopción e implementación de las políticas de la UE<sup>6</sup>. Un artículo seminal de Guy Peters en 1994 allanó el terreno para una perspectiva completamente nueva en el establecimiento de agenda de la UE<sup>7</sup>. Ésta fue presentada como un proceso informal y abierto. Este resultado se consideraba que era resultado de dos factores interrelacionados: un gran número de actores, escenarios y puntos de acceso y un amplio abanico de alternativas políticas legítimas.

Desde entonces la investigación en este campo ha crecido significativamente, especialmente en la última década. Se han publicado una serie de estudios de casos centrados en un único asunto de políticas públicas. Los análisis también han señalado la dinámica de la formación de agenda en diferentes instituciones. El paradigma dominante ha cambiado desde la elección racional basada en los intereses hacia unas premisas de racionalidad limitada y más matizadas<sup>8</sup>. Además, se han hecho intentos para aplicar los modelos generales de configuración de agenda al caso de la UE, adaptándolos e identificando los elementos tras la naturaleza distintiva del escenario comunitario<sup>9</sup>. Más recientemente, se han hecho esfuerzos para desarrollar bases de datos cuantitativas sobre la distribución de la atención en la UE<sup>10</sup>. Estos esfuerzos sugieren que la investigación en la configuración de la agenda se ha movido cada vez más hacia la corriente principal de los estudios de configuración de agenda comparada, incluso si, como discutimos abajo, retiene algunos componentes específicos.

## II. **Ámbito de investigación**

La investigación sobre el establecimiento de agenda en la UE se remonta a los años 90 y se asocia con dos marcos teóricos principales. El pri-

---

<sup>6</sup> Jeremy Richardson, ed. *Power and policy-making in the European Union*. London: Routledge, 1996.

<sup>7</sup> B. Guy Peters, «Agenda-setting in the European Community». *Journal of European Public Policy*, 1, n.1 (1994): 9-26.

<sup>8</sup> Aunque esta primera aproximación no ha sido rechazada, se aplica con menos frecuencia.

<sup>9</sup> Sebastiaan Princen y Mark Rhinard, «Crashing and creeping: Agenda-setting dynamics in the European Union». *Journal of European Public Policy* 13, n.7 (2006): 1119-1132; Sebastiaan Princen, «Agenda-setting in the European Union: A theoretical exploration and agenda for research». *Journal of European Public Policy* 14, n.1 (2007): 21-38; Sebastiaan Princen, «Agenda-setting strategies in EU policy processes». *Journal of European Public Policy* 18, n.7 (2011): 927-943.

<sup>10</sup> Petya Alexandrova et al. «Measuring the European Council agenda: Introducing a new approach and dataset». *European Union Politics* 15, n.1 (2014): 152-167.

mero se fundamenta en premisas de la elección racional sobre la naturaleza y comportamiento humanos. Esta perspectiva toma una aproximación de negociación institucionalista y se centra en el poder de configuración de la agenda legislativa, es decir, en la capacidad de ciertos actores de hacer proposiciones que otros participantes del proceso de toma de decisiones no tengan capacidad de modificar. Su principal contribución se relaciona con la idea que las instituciones particulares de la UE pueden actuar como configuradores de agenda condicionales. El segundo marco teórico proviene de la literatura del análisis de políticas públicas y está basado en premisas de la racionalidad limitada. Dentro de ella, se pueden distinguir una serie de modelos teóricos, en particular las corrientes múltiples y el equilibrio interrumpido. Hay características distintivas a tener en cuenta en relación a la importancia de la presentación del problema y a las limitaciones en el comportamiento de los actores sobre distintos tipos de obstáculos cognitivos e institucionales a los que estos se pueden enfrentar.

### 1. *La aproximación teórica racional*

La aproximación de la elección racional al establecimiento de agenda asume que las instituciones de la UE y los Estados Miembro (representados en el Consejo de Ministros) tienen preferencias fijas que intentan optimizar durante la toma de decisiones de la UE. El poder de establecer la agenda es un instrumento que da ventaja en la formulación de decisiones. Esta aproximación teórica se hizo prominente al abordar las relaciones interinstitucionales y el balance de poder entre las instituciones en los distintos procedimientos de toma de decisiones de la UE.

En los primeros estudios el poder de configuración de agenda se veía como la «habilidad de hacer proposiciones que fueran difíciles de enmendar»<sup>11</sup>. Se analizó conjuntamente con (y hasta cierto punto en oposición a) el poder de veto, que representa la habilidad de rechazar proposiciones existentes. Los conceptos se aplicaron a las tres principales instituciones europeas —la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo (PE)— y se hizo una distinción entre los distintos procesos de toma de decisiones. La Comisión era considerada como el actor con un poder de configuración de agenda condicional en el proceso de consulta, mientras que este poder era compartido (o disputado) con el EP en el procedimiento de

---

<sup>11</sup> George Tsebelis y Geoffrey Garrett, «Agenda setting power, power indices, and decision making in the European Union». *International Review of Law and Economics* 16, n.3 (1996): 345-361, p. 346.

cooperación<sup>12</sup>. La validez de esta afirmación también ha sido cuestionada<sup>13</sup>. En el procedimiento de codecisión existía consenso sobre el poder de configuración de agenda del Consejo, pero el papel del PE se ponía en duda. Con la introducción de este procedimiento en el tratado de Maastricht el PE se convirtió para algunos autores en un configurador de agenda aún más débil<sup>14</sup> o, para otros, más fuerte<sup>15</sup>. Este campo de investigación se fundamentaba en la elaboración de modelos espaciales formales de la negociación institucional, y se centraban básicamente en consideraciones teóricas. También se realizaron varios estudios empíricos, la mayoría sobre el PE<sup>16</sup>.

Más recientemente, las aproximaciones a la teoría de la elección racional en el establecimiento de agenda se han extendido al análisis de más actores en el sistema de la UE, como el Consejo de Gobierno del BCE<sup>17</sup> o la Convención Europea responsable de la redacción del tratado constitucional de la UE<sup>18</sup>. Sin embargo, este tipo de investigaciones son algo excepcional, y el principal enfoque de análisis ha permanecido en las tres instituciones en el centro del proceso legislativo. Por otro lado, las preguntas de investigación planteadas han ido más allá de la medida y distinción del nivel de

---

<sup>12</sup> Por ejemplo Bernard Steunenberg, «Decision making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community». *Journal of Institutional and Theoretical Economics/ Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft* 150, n.4 (1994): 642-669; George Tsebelis, «The power of the European Parliament as a conditional agenda setter». *The American Political Science Review* 88, n.1 (1994): 128-142; Tsebelis e Garrett, «Agenda setting power, power indices...».

<sup>13</sup> Ver por ejemplo Peter Moser, «The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994)». *The American Political Science Review* 90, n.4 (1996): 834-838.

<sup>14</sup> Por ejemplo. Tsebelis y Garrett, «Agenda setting power, power indices...»; George Tsebelis e Geoffrey Garrett, «Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure». *The Journal of Legislative Studies* 3, n.3 (1997): 74-92.

<sup>15</sup> Por ejemplo Christophe Crombez, «The co-decision procedure in the European Union». *Legislative Studies Quarterly* 22, n.1 (1997): 97-119; Roger M. Scully, «The European Parliament and co-decision: A rejoinder to Tsebelis and Garrett». *The Journal of Legislative Studies* 3, n.3 (1997): 93-103.

<sup>16</sup> Por ejemplo Thomas König y Mirja Pöter, «Examining the EU legislative process: The relative importance of agenda and veto power». *European Union Politics* 2, n.3 (2001): 329-351; George Tsebelis y Anastassios Kalandrakis, «The European Parliament and environmental legislation: The case of chemicals». *European Journal of Political Research* 36, n.º 1 (1999): 119-154; George Tsebelis et al. «Legislative procedures in the European Union: An empirical analysis». *British Journal of Political Science* 31, n.º 4 (2001): 573-599.

<sup>17</sup> Ansgar Belke y Barbara von Schnurbein, «European monetary policy and the ECB rotation model. Voting power of the core versus the periphery». *Public Choice* 151, n.1 (2012): 289-323.

<sup>18</sup> George Tsebelis y Sven-Oliver Proksch, «The art of political manipulation in the European Convention». *Journal of Common Market Studies* 45, n.º 1 (2007): 157-186.

poder de los actores, y se han centrado en los efectos del poder de configuración de agenda en los distintos aspectos del proceso legislativo<sup>19</sup>.

## 2. La aproximación de la racionalidad limitada

El segundo enfoque en el estudio del establecimiento de agenda de la UE considera que las premisas racionales de preferencias fijas así como la maximización de la utilidad de los objetivos por parte de los actores plantean algunos problemas. Basándose en introspecciones de la psicología conductual, se ha argumentado que los seres humanos y las instituciones políticas tienen una racionalidad limitada. Esto sería un resultado de la capacidad limitada de los responsables de adoptar decisiones a la hora de buscar y procesar información, así como por la ambigüedad e incertidumbre del entorno en el que operan<sup>20</sup>. Esta línea de investigación se centra en investigar porqué se presta atención a determinados asuntos (y se descarta otros), y que capacidad tiene cada actor en cada asunto<sup>21</sup>. La orientación hacia los problemas es más típica de los constructivistas, ya que los problemas se consideran que son definidos por los actores que tienen capacidad para configurar la agenda<sup>22</sup>. Un problema se vuelve políticamente relevante no (únicamente) por su naturaleza intrínseca o severidad, sino (también) porque ciertos actores tienen más capacidad que otros para introducir ciertos asuntos en la agenda.

Un marco analítico relevante dentro de esta aproximación es el denominado modelo de corrientes múltiples de John Kingdon<sup>23</sup>. Dentro de este enfoque, existirían tres corrientes distintas: problemas, política y políticas públicas. Estos tres elementos se han de unir para que un asunto pueda ser introducido con éxito en la agenda de las instituciones políticas. El modelo de Kingdon fue una excepción de la hasta entonces visión dominante y ciertamente limitadora del proceso político como un ciclo en el que el establecimiento de agenda era una fase previa a la posterior formulación, decisión, implementación, y evaluación de políticas públicas. Ciertas soluciones (la

---

<sup>19</sup> Ver por ejemplo. Anne Rasmussen y Dimiter Toshkov, «The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament». *West European Politics* 34, n.º 1 (2011): 71-96 distribución del tiempo en el PE .

<sup>20</sup> Bryan D. Jones «Bounded rationality». *Annual Review of Political Science* 2, n.º 1 (1999): 297-321.

<sup>21</sup> Bachrach y Baratz, «Two faces of power»; Cobb e Elder, «The politics of agenda-building».

<sup>22</sup> David A. Rochefort y Roger W. Cobb, *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1994).

<sup>23</sup> Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*.

corriente de las políticas públicas) pueden existir previamente a la configuración de la agenda, y estar esperando la oportunidad para ponerse encima de la mesa —algo que puede darse en el momento adecuado, que es cuando el asunto (la corriente del problema) se hace relevante entre los que diseñan las políticas y la opinión pública (la corriente de la política)—. Esto puede ocurrir cuando se abre una ventana de oportunidad —por ejemplo, como consecuencia de eventos extraordinarios— y el momento es aprovechado por actores y emprendedores políticos extremadamente hábiles.

Varios estudios han aplicado este modelo teórico a la UE, incorporando las características específicas del sistema político de la UE<sup>24</sup>. Otros se han centrado en aspectos determinados de la teoría. Por ejemplo, el papel de los emprendedores políticos se ha estudiado de un modo extensivo, con la Comisión desempeñando este papel. Sin embargo, la habilidad de otros actores institucionales o grupos externos también han sido analizadas (ver la sección siguiente). La capacidad para eliminar o «desconfigurar» ciertos temas en la agenda política también se han analizado empíricamente<sup>25</sup>.

La teoría del equilibrio interrumpido se ha desarrollado con el objeto de explicar las dinámicas y los mecanismos de cambio en las políticas públicas. Esta teoría sostiene que la mayoría de las veces, estos que formulan las políticas ignoran la información que existe sobre muchos de los problemas de las propias políticas. Es por esta razón, que las políticas son mayoritariamente estables o cambian de un modo muy incremental. Sin embargo, en algunas ocasiones, determinados temas alcanzan un umbral lo suficientemente importante que es prácticamente imposible ignorarlos; ello, puede ocasionar reacciones exageradas o repuntes de atención. Este modelo puede aplicarse de dos modos distintos —en estudio de casos de asuntos<sup>26</sup> individuales, o en análisis longitudinales entre asuntos a largo plazo— ambos han encontrado su lugar en la comunidad académica de la UE<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Robert Ackrill y Adrian Kay, «Multiple streams in EU policy-making: The case of the 2005 sugar reform». *Journal of European Public Policy* 18, n. 1 (2011): 72-89; Ian Bache, «Measuring quality of life for public policy: An idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union». *Journal of European Public Policy* 20, n.1 (2013): 21-38; Paul Copeland e Scott James, «Policy windows, ambiguity and commission entrepreneurship: Explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda». *Journal of European Public Policy* 21, n.1 (2014): 1-19; Nikolaos Zahariadis, «Ambiguity and choice in European public policy». *Journal of European Public Policy* 15, n.4 (2008): 514-530.

<sup>25</sup> Petya Alexandrova, «Upsetting the agenda: The clout of external focusing events in the European Council», *Journal of Public Policy* 35, n. 3 (2015): 505-530; Princen e Rhinard, «Crashing and creeping...».

<sup>26</sup> Bryan D. Jones e F. R. Baumgartner. *The politics of attention. How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

<sup>27</sup> Sebastiaan Princen, «Punctuated equilibrium theory and the European Union». *Journal of European Public Policy* 20, n.6 (2013): 854-870.

Los casos de estudio se centran generalmente en las nociones clave de los escenarios de la acción política, así como de las imágenes que transmite la política<sup>28</sup>. El concepto de escenarios de la acción política hace referencia a los escenarios formales de toma de decisiones en el sistema político<sup>29</sup>, y diferentes escenarios en ocasiones son más receptivos a ciertos problemas que a otros. Como consecuencia, los actores interesados en hacer escalar determinados asuntos en la agenda llevan a cabo lo que se conoce como «venue shopping»: enfrentados a múltiples puntos de acceso, abordan el escenario donde es más probable que sus peticiones reciban atención<sup>30</sup>. Una estrategia relacionada consiste en intentar redefinir la imagen de un asunto ligándolo a unos marcos que tienen una probabilidad más alta de éxito en la lucha por la atención política<sup>31</sup>. La interacción entre escenarios e imágenes es crucial para comprender el establecimiento de agenda<sup>32</sup> y el cambio de las políticas en un sentido más amplio<sup>33</sup>. Un buen ejemplo de esto es la política migratoria de la UE. La Migración se convirtió en competencia de la UE cuando los gobiernos decidieron afrontar el control migratorio y los problemas que este generaba en algunos estados, en este contexto los países de la UE se percataron de que europeizar esta política era el escenario más adecuado para sus intereses. Lo lograron vinculando la migración con la seguridad, y presentando el escenario supranacional como una vía mejor para abordar ambos asuntos<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones. *Agendas and instability in American politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2009, 2a ed.).

<sup>29</sup> Sebastiaan Princen, *Agenda-setting in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 11.

<sup>30</sup> Por ejemplo Borja García, «From regulation to governance and representation: Agenda-setting and the EU's involvement in sport». *Entertainment and Sports Law Journal* 5, n.º 1 (2007); Virginie Guiraudon, «European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, n.º 2 (2000): 251-271; Christian Kaunert y Sarah Léonard, «The development of the EU asylum policy: Venue-shopping in perspective». *Journal of European Public Policy* 19, n.º 9 (2012): 1396-1413.

<sup>31</sup> Por ejemplo Falk Daviter, *Policy framing in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011); Annabelle Littoz-Monnet, «Agenda-setting dynamics at the EU level: The case of the EU cultural policy». *Journal of European Integration* 34, n.º 5 (2012): 505-522; Mark Rhinard, *Framing Europe: The policy shaping strategies of the European Commission* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2010).

<sup>32</sup> Por ejemplo Paul J. Stephenson, «Image and venue as factors mediating latent spillover pressure for agenda-setting change». *Journal of European Public Policy* 19, n.º 6 (2012): 796-816; Bryan Wendon, «The Commission as image-venue entrepreneur in EU social policy». *Journal of European Public Policy* 5, n.º 2 (1998): 339-353.

<sup>33</sup> Sebastiaan Princen, «Venue shifts and policy change in EU fisheries policy». *Marine Policy* 34, n.º 1 (2010): 36-41.

<sup>34</sup> Guiraudon, «European integration and migration policy...».

Mientras que el análisis de la atención a los temas y dinámicas de la agenda ha proliferado a través de los estudios de caso, todavía no existen muchas investigaciones de naturaleza sistemática sobre la distribución de la atención y los cambios en ésta. Sin embargo, algunos autores han avanzado en esta dirección y han examinado temas tan relevantes como el presupuesto de la UE<sup>35</sup> y la agenda política del Consejo Europeo<sup>36</sup>.

Entre las teorías basadas en premisas de racionalidad limitada, el marco de las coaliciones promotoras<sup>37</sup> en la UE ha tenido una relevancia especial. Dicho marco ha estudiado las estructuras de las actitudes y las creencias, vistas como herramientas poderosas para el cambio de las políticas europeas. En este sentido, se forman coaliciones entre distintos actores, que buscan influir en las decisiones en un área política determinada, y estas coaliciones se mantienen unidas por creencias e intereses compartidos. Las distintas coaliciones de actores compiten entre sí dentro de los subsistemas de las políticas. El cambio de las políticas (o su ausencia) es el resultado de la competición que se establece entre coaliciones alternativas, o del aprendizaje de políticas. El marco de las coaliciones promotoras considera el *venue-shopping* como una estrategia posible para maximizar las ventajas<sup>38</sup>. Por tanto, los estudios de *venue shopping* en la UE también pueden asociarse a esta aproximación. Las investigaciones que aplican el enfoque completo de esta perspectiva analítica en la UE tienen limitaciones<sup>39</sup>. No obstante, la noción de las coaliciones promotoras es una heurística estable-

---

<sup>35</sup> Frank R. Baumgartner, Martial Foucault y Abel François, «Public budgeting in the EU Commission». *Politique Européenne* 38, n.º 3 (2012): 124-153; Manuele Citi, «EU budgetary dynamics: Incremental or punctuated equilibrium?». *Journal of European Public Policy* 20, n.º 8 (2013): 1157-1173.

<sup>36</sup> Petya Alexandrova, Marcello Carammia y Arco Timmermans, «Policy punctuations and issue diversity on the European Council agenda». *Policy Studies Journal* 40, n.º 1 (2012): 69-88; Petya Alexandrova, Marcello Carammia y Arco Timmermans. «EU high politics: The policy agenda of the European Council, 1975-2010». En *The European Council and European governance. The commanding heights of the EU*, editado por F. Foret e Y. Rittelmeyer, 53-72. London: Routledge: 2014.

<sup>37</sup> Hank C. Jenkins-Smith, «Analytical debates and policy learning: Analysis and change in the federal bureaucracy». *Policy Sciences* 21, n.º 2 (1988): 169-211; Paul A. Sabatier, «An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein». *Policy Sciences* 21, n.º 2 (1988): 129-168.

<sup>38</sup> Paul A. Sabatier, «The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe». *Journal of European Public Policy* 5, n.º 1 (1998): 98-130.

<sup>39</sup> Karl Magnus Johansson, «Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: Uncovering transnational coalitions». *Journal of European Public Policy* 6, n.º 1 (1999): 85-101; Sonia Mazey, «The European Union and women's rights: From the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?». *Journal of European Public Policy* 5, n.º 1 (1998): 131-152; Jeremy Richardson, «EU water policy: Uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions». *Environmental Politics* 3, n.º 4 (1994): 139-167.

cida en el análisis de cooperación y la competición entre actores políticos en la UE.

### III. Enfoque empírico de la investigación en el establecimiento de la agenda de la UE

Con respecto al enfoque empírico de la investigación del establecimiento de agenda de la UE, se pueden distinguir dos ámbitos principales. El primero gira en torno a los actores o escenarios. Aquí el principal sujeto son las instituciones de la UE y los Estados Miembro. Los análisis buscan aclarar los papeles en el establecimiento de la agenda y los poderes de los actores individuales en diversos escenarios o centrarse más en las interacciones y su significado para la agenda de la UE. El segundo ámbito empírico se centra en temas específicos y busca esclarecer los procesos. De este modo, el interés está en un asunto o área política concreta y su evolución temporal. Una pregunta de investigación relevante es esta relacionada con las razones tras el origen de los asuntos y su priorización a nivel europeo. Los estudios pueden incorporar ambas perspectivas pero el enfoque es normalmente en uno de ellos.

#### 1. Actores y escenarios

Como consecuencia del derecho reconocido en los tratados a la Comisión Europea para generar iniciativas políticas, esta puede ser vista como un poderoso configurador de la agenda. No obstante, también puede estar limitada ya que necesita tener en cuenta una amplia gama de factores, como pueden ser las opiniones de los legisladores, las peticiones informales del Consejo Europeo y la planificación de la presidencia de la UE<sup>40</sup>. Múltiples estudios han demostrado que la Comisión actúa como un emprendedor político hábil y sofisticado en determinados asuntos o dentro de determinados dominios políticos<sup>41</sup>. Incluso puede innovar institucionalmente para refor-

---

<sup>40</sup> Ver, por ejemplo, Anne Rasmussen, «Challenging the commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». *West European Politics* 30, n.º 2 (2007): 244-264.

<sup>41</sup> Jakob Edler y Andrew D. James, «Understanding the emergence of new science and technology policies: Policy entrepreneurship, agenda setting and the development of the European framework programme». *Research Policy* 44, n.º 6 (2015): 1252-1265; Neil Fligstein, «Institutional entrepreneurs and cultural frames - the case of the European Union's single market program». *European Societies* 3, n.º 3 (2001): 261-287; Paulette Kurzer y Alice Cooper, «Hold the croissant! The European Union declares war on obesity». *Journal of Euro-*

zar su propia influencia sobre el establecimiento de la agenda<sup>42</sup>. El éxito o no de sus esfuerzos depende de un número determinado de condiciones, algunas de las cuales también han sido analizadas<sup>43</sup>. Las dinámicas internas también son relevantes para el establecimiento de la agenda, tal y como han demostrado algunas investigaciones recientes<sup>44</sup>. En realidad, el papel de la Comisión en el establecimiento de agenda en las distintas áreas depende de sus direcciones generales. Sus estrategias de cooperación a la hora de enmarcar el problema pueden mejorarlas<sup>45</sup>, mientras que el conflicto entre ellas las empeora<sup>46</sup>.

El Consejo Europeo ha jugado un papel importante en el establecimiento de la agenda de un modo informal<sup>47</sup>. La investigación existente ha evaluado los tipos de temas que la institución plantea<sup>48</sup>, las dinámicas del cambio político en su agenda<sup>49</sup>, y los temas particulares en los que centra su atención<sup>50</sup>. Además, los estudios sugieren una distinción esencial entre esta institución y la Comisión a la hora de establecer la agenda<sup>51</sup>. En ocasiones, las dos instituciones interactúan y pueden contribuir conjuntamente (o en

---

*pean Social Policy* 21, n.º 2 (2011): 107-119; Tomas Maltby, «European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism». *Energy Policy* 55, April (2013): 435-444; John Peterson, «Technology policy in Europe: Explaining the framework programme and eureka in theory and practice». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 29, n.º 3 (1991): 269-290; Paul J. Stephenson, «Talking space: The European Commission's changing frames in defining Galileo». *Space Policy* 28, n.º 2 (2012): 86-93

<sup>42</sup> Jens Blom-Hansen, «The origins of the EU comitology system: A case of informal agenda-setting by the Commission». *Journal of European Public Policy* 15, n.º 2 (2008): 208-226.

<sup>43</sup> Por ejemplo Alexandra Hennessy, «The role of agenda setting in pension market integration». *Journal of European Integration* 33, n.º 5 (2011): 577-597.

<sup>44</sup> Miriam Hartlapp, Julia Metz y Christian Rauh, «Linking agenda setting to coordination structures: Bureaucratic politics inside the European Commission». *Journal of European Integration* 35, n.º 4 (2013): 425-441

<sup>45</sup> Littoz-Monnet, «Agenda-setting dynamics at the EU level...».

<sup>46</sup> Jean Grugel y Ingi Iusmen, «The European Commission as guardian angel: The challenges of agenda-setting for children's rights». *Journal of European Public Policy* 20, n.º 1 (2013): 77-94.

<sup>47</sup> Jan Werts, *The European Council* (Amsterdam: North Holland Elsevier Science Publishers B.V., 1992); Jan Werts, *The European Council*. (London: John Harper Publishing, 2008).

<sup>48</sup> Alexandrova, Carammia y Timmermans, «Policy punctuations and issue diversity...»; Alexandrova, Carammia e Timmermans, «EU high politics...»; Wolfgang Wessels, *Das politische System der Europäischen Union* (Wiesbaden: VS Verlag, 2008).

<sup>49</sup> Alexandrova, Carammia y Timmermans, «Policy punctuations and issue diversity...».

<sup>50</sup> Alexandrova, «Upsetting the agenda...»; Alexandrova, P. «Explaining political attention allocation with the help of issue character: Evidence from the European Council». *European Political Science Review* (de próxima publicación), doi:10.1017/S1755773915000107

<sup>51</sup> Princen y Rhinard, «Crashing and creeping».

oposición al otro) a determinados resultados de configuración de agenda<sup>52</sup>. Finalmente, se ha discutido recientemente que las dinámicas de la formación de agenda en el Consejo Europeo sugieren que la institución está asumiendo progresivamente el papel del «gobierno de facto» de la UE<sup>53</sup>.

Las investigaciones empíricas del PE se han centrado principalmente en su papel en relación a las otras instituciones centrales de la UE<sup>54</sup>, aunque el impacto de los actores individuales dentro del PE, en particular los *rappor-teurs*, también se ha analizado<sup>55</sup>. En la tradición de la elección racional, el PE ha aparecido con bastante frecuencia en análisis interinstitucionales conjuntos<sup>56</sup>.

En los últimos años, las investigaciones han ido más allá de las principales instituciones de la UE, y existe un creciente interés en el papel desempeñado por determinados individuos. Los actores individuales que han sido objeto de interés académico son los Altos Representantes de la Política Exterior Común y de Seguridad<sup>57</sup>, y su sucesor —el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>58</sup> así como también el presidente de la Convención Europea<sup>59</sup>—.

<sup>52</sup> Pierre Bocquillon y Mathias Dobbels, «An elephant on the 13th floor of the berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting». *Journal of European Public Policy* 21, n.º 1 (2014): 20-38

<sup>53</sup> Marcello Carammia, Sebastiaan Princen y Arco Timmermans, «From summitry to EU government. An agenda-formation perspective on the European Council». *Journal of Common Market Studies* (de próxima publicación), DOI: 10.1111/jcms.12346.

<sup>54</sup> Por ejemplo Simon Hix, «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament won at Amsterdam». *British Journal of Political Science* 32, n.º 2 (2002): 259-280; König e Pöter, «Examining the EU legislative process...».

<sup>55</sup> Ver Giacomo Benedetto, «Rapporteurs as legislative entrepreneurs: The dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament». *Journal of European Public Policy* 12, n.º 1 (2005): 67-88; Hae-Won Jun,

<sup>56</sup> Geoffrey Garrett y George Tsebelis, «An institutional critique of intergovernmentalism». *International Organization* 50, n.º 2 (1996): 269-299; Sara Hagemann y Bjørn Høyland, «Bicameral politics in the European Union». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, n.º 4 (2010): 811-833; Pollack, «Delegation, agency, and agenda setting...»; Tsebelis, «The power of the European Parliament...»; George Tsebelis y Amie Kreppel, «The history of conditional agenda-setting in European institutions». *European Journal of Political Research* 33, n.º 1 (1998): 41-71; Tsebelis *et al.* «Legislative procedures in the European Union».

<sup>57</sup> Hylke Dijkstra, «Agenda-setting in the common security and defence policy: An institutionalist perspective». *Cooperation and Conflict* 47, n.º 4 (2012): 454-472.

<sup>58</sup> Sophie Vanhoonacker y Karolina Pomorska, «The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy». *Journal of European Public Policy* 20, n.º 9 (2013): 1316-1331.

<sup>59</sup> Mareike Kleine, «Leadership in the European Convention». *Journal of European Public Policy* 14, n.º 8 (2007): 1227-1248; Tsebelis e Proksch, «The art of political manipulation...».

El papel desempeñado por los Estados Miembro en el establecimiento de la agenda también ha sido objeto de análisis a través de la presidencia rotatoria de la UE —un escenario con un claro potencial para generar impacto en el establecimiento de la agenda—. Las oportunidades para que las presidencias rotatorias puedan influir provienen del acceso privilegiado a la información de las preferencias del resto de estados y a las herramientas de control sobre los procedimientos de decisión, el establecimiento de las agendas de trabajo, la estructuración de las mismas y la exclusión de posibles temas de la agenda<sup>60</sup>. De acuerdo a un estudio empírico cuantitativo, la Presidencia parece no disponer de una ventaja sistémica en el control de la agenda del Consejo Europeo<sup>61</sup>. Sin embargo, múltiples estudios de caso han demostrado que la posición privilegiada de la presidencia permite a esta dirigir el proceso político instando a sus socios a prestar mayor atención a unos temas sobre otros. Ejemplos de esto son Dinamarca sobre la ampliación<sup>62</sup>, Suecia sobre la prevención de conflictos<sup>63</sup> y las políticas anti-alcohol<sup>64</sup> y Polonia sobre la Asociación en la Europea Oriental<sup>65</sup>. Estos hallazgos muestran el potencial de investigación que tiene combinar visiones cualitativas con aproximaciones de naturaleza más cuantitativas y sistemáticas. Mientras que las primeras son más adecuadas para capturar los detalles y sutilezas de los asuntos políticos que se estudian, las últimas son necesarias para evitar generalizaciones equivocadas.

Más allá del enfoque sobre las instituciones de la UE y los Estados Miembro, existe un nicho de investigación que aborda la relación entre la UE y el nivel global en el establecimiento de agenda. Esta relación se analiza en ambas direcciones. Las organizaciones internacionales puede tener un impacto en la agenda de la UE, tal y como se ha mostrado en el marco de las reformas liberales del estado de bienestar y las políticas de mercado

---

<sup>60</sup> Jonas Tallberg, «The agenda-shaping powers of the EU Council presidency». *Journal of European Public Policy* 10, n.º 1 (2003): 1-19; Jonas Tallberg, «The power of the presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations». *Journal of Common Market Studies* 42, n.º 5 (2004): 999-1022.

<sup>61</sup> Petya Alexandrova y Arco Timmermans, «National interest versus the common good: The presidency in European Council agenda setting». *European Journal of Political Research* 52, n.º 3 (2013): 316-338.

<sup>62</sup> Lykke Friis, «The Danish presidency: “Wonderful Copenhagen”». *Journal of Common Market Studies* 41, Annual Review (2003): 49-51.

<sup>63</sup> Annika Björkdahl, «Norm advocacy: A small state strategy to influence the EU». *Journal of European Public Policy* 15 n.º 1 (2008), 135-154.

<sup>64</sup> Jenny Cisneros Örnberg, «Escaping deadlock – alcohol policy-making in the EU». *Journal of European Public Policy* 16, n.º 5 (2009): 755-773.

<sup>65</sup> Bruno Vandecasteele, Fabienne Bossuyt y Jan Orbie. Unpacking the influence of the Council presidency on European Union external policies: The Polish council presidency and the eastern partnership. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 17, n.º 5 (2013).

de trabajo de la OCDE<sup>66</sup> así como las políticas de la lucha contra obesidad de la OMS<sup>67</sup>. Pero, la UE también tiene capacidad para liderar la agenda global, tal y como se ha demostrado respecto a los esfuerzos de la Comisión en conseguir una convergencia global en la política de competición<sup>68</sup>.

## 2. Procesos, asuntos y áreas de interés

El segundo ámbito en el análisis empírico de la definición de agenda en la UE es bastante amplio y aborda los procesos, los asuntos y las áreas cubiertas. En este sentido, los ejemplos incluyen el estudio del mercado único<sup>69</sup>, la calidad de vida<sup>70</sup>, la ciencia y la tecnología<sup>71</sup>, las infraestructuras ferroviarias<sup>72</sup>, las misiones civiles y militares de la UE<sup>73</sup>, el crimen organizado<sup>74</sup>, el deporte<sup>75</sup> y los fondos de cobertura,<sup>76</sup> entre otros. Aunque sea menos común, también se han llevado a cabo algunos análisis cruzados de temas y/o dominios políticos diferentes. Por ejemplo, Princen ha estudiado la evolución de las agendas políticas de salud y de pesca de la UE<sup>77</sup> y un volumen editado trata aspectos diferentes de la agenda de política energética de la UE<sup>78</sup>.

Las políticas presupuestarias ocupan una posición central en los estudios empíricos. Dado que las políticas de gasto son transversales a una amplia gama de áreas políticas y son el resultado de un complejo proceso de negociación entre las instituciones de la UE (y otros actores), el presupuesto a veces es considerado como una representación de toda la agenda

<sup>66</sup> Jörg Michael Dostal, «Campaigning on expertise: How the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure». *Journal of European Public Policy* 11, n.º 3 (2004): 440-460.

<sup>67</sup> Kurzer e Cooper (2011).

<sup>68</sup> Chad Damro, «The new trade politics and EU competition policy: Shopping for convergence and co-operation». *Journal of European Public Policy* 13, n.º 6 (2006): 867-886.

<sup>69</sup> Fligstein, «Institutional entrepreneurs and cultural frames...».

<sup>70</sup> Bache, «Measuring quality of life for public policy...».

<sup>71</sup> Edler y James, «Understanding the emergence of new science...».

<sup>72</sup> Stephenson, «Image and venue as factors mediating latent spillover pressure...».

<sup>73</sup> Dijkstra, «Agenda-setting in the common security and defence policy...».

<sup>74</sup> Leticia Elias y Arco Timmermans, «Organised crime on the European Council agenda: Political attention dynamics». *The European Review of Organised Crime* 1, n.º 1 (2014): 160-177.

<sup>75</sup> García, «From regulation to governance and representation...».

<sup>76</sup> Manuela Moschella, «Getting hedge funds regulation into the EU agenda: The constraints of agenda dynamics». *Journal of European Integration* 33, n.3 (2011): 251-266.

<sup>77</sup> Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

<sup>78</sup> Jale Tosun, Sophie Biesenbender y Kai Schulze, ed. *Energy policy making in the EU. Building the agenda* (London: Springer, 2015).

de la UE. En este sentido, estudiar el cambio en el contenido del presupuesto de la UE contribuye a entender el funcionamiento del sistema de la UE, incluyendo la forma en que se asigna la atención de las diversas políticas de gasto<sup>79</sup>. Sin embargo, el presupuesto también puede ser interpretado como un campo de batalla entre los actores institucionales. Cada actor lucha por aumentar la prominencia de los temas que son más relevantes para ellos mismos<sup>80</sup>.

#### IV. Conceptos clave y argumentos

Un aspecto central del estudio de la agenda de la UE es la distinción entre los procesos formales e informales, como ha sugerido Pollack. Éste autor define el establecimiento formal de la agenda como el derecho (de la Comisión) o derecho condicional (del PE) para establecer la agenda formal o procedimental (del Consejo). El establecimiento informal de la agenda se refiere a la capacidad (en particular de la Comisión) de actuar como un emprendedor político, es decir, «su habilidad para definir los problemas y presentar propuestas que puedan generar consenso entre los que adoptan las decisiones finales»<sup>81</sup>. Estos dos modos «se basan en la noción de agenda de toma de decisiones y agenda gubernamental» de Kingdon<sup>82</sup>. La primera de ellas se refiere al conjunto de las cuestiones que son objeto de la toma de decisiones, mientras que la segunda expresa el conjunto más amplio de temas que reciben atención en el sistema político.

En los procesos formales de toma de decisiones, el principal factor que condiciona el poder de fijar la agenda de los actores involucrados es el tipo de procedimiento legislativo<sup>83</sup>. Sin embargo, el prestigio y la aplicación de los diferentes procedimientos han cambiado a lo largo del tiempo, y lo más importante, el número de áreas políticas en las que la UE legisla se ha expandido enormemente. Las instituciones y los procesos informales son

---

<sup>79</sup> Baumgartner, Foucault y François, «Public budgeting in the EU Commission»; Citi, «EU budgetary dynamics...».

<sup>80</sup> Por Ejemplo Giacomo Benedetto y Bjorn Hoyland, «The EU annual budgetary procedure: The existing rules and proposed reforms of the convention and intergovernmental conference 2002-04». *Journal of Common Market Studies* 45, n.3 (2007): 565-587; Giacomo Benedetto, «The EU budget after Lisbon: Rigidity and reduced spending?». *Journal of Public Policy* 33, n.3 (2013): 345-369.

<sup>81</sup> Pollack, «Delegation, agency, and agenda setting...», 121.

<sup>82</sup> Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*.

<sup>83</sup> Ver por ejemplo Tsebelis, «The power of the European Parliament...»; Tsebelis e Garrett, «Agenda setting power, power indices...»; Tsebelis e Garrett, «Agenda setting, vetoes and ...».

clave para que un problema sea competencia de la UE. Los actores que tratan de poner un tema en la agenda de la UE necesitan, en primer lugar, afirmar la «Europeonidad» de ese tema. En otras palabras, es necesario enmarcarlo como un problema europeo que requiere soluciones europeas<sup>84</sup>. Esta estrategia es importante por varias razones. En primer lugar, el principio de subsidiariedad lo establece como requisito para motivar explícitamente la necesidad de acción de la UE. En segundo lugar, la movilización pública en la UE se ve limitada por la falta de responsabilidad directa de los que adoptan las decisiones y una esfera pública europea adecuada. La lógica informal del establecimiento de la agenda implica que los actores importantes van más allá de las instituciones centrales de la UE encargadas de la redacción y votación de la legislación de la UE.

Este elemento en el que diversos temas van escalando en la agenda es típico de sistemas políticos federales, en los que los escenarios políticos existen en múltiples niveles<sup>85</sup>. En la UE, esto es especialmente relevante debido a que el cambio de la jurisdicción política hacia el nivel de la UE es clave para el proceso de integración europea. En este sentido, el análisis de la definición de la agenda de la UE proporciona una nueva perspectiva para el estudio de la integración de la UE<sup>86</sup>.

También se ha desarrollado otra distinción con respecto a las diferentes vías a utilizar para que los problemas puedan llegar a la agenda de la UE. Princen y Rhinard diferencian entre una ruta de «alta política» que se origina en las reuniones del Consejo Europeo, y una ruta de «baja política», que comienza en los grupos de trabajo de expertos de la Comisión y del Consejo<sup>87</sup>. En la primera ruta, el establecimiento de la agenda se lleva a cabo por actores políticos de alto nivel. Como resultado, el proceso tiende a girar en torno a cuestiones relacionadas con riesgos políticos, y a veces se encauza a través de acontecimientos relevantes. Por el contrario, los problemas de baja ruta política se originan en redes tecnocráticas, por lo general en torno a la Comisión Europea, y son más bien impulsados por preocupaciones de naturaleza profesional. Aunque la política tecnocrática de la UE y la formulación de políticas tienen sus propios elementos distintivos, el establecimiento de la agenda por los especialistas es un posible patrón de formulación de políticas en todos los sistemas políticos, que de hecho se convierte en dominante cuando los problemas no están bajo la atención de los actores políticos de alto rango y/o bajo la opinión pública<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

<sup>85</sup> Baumgartner y Jones, *Agendas and instability in American politics*.

<sup>86</sup> Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

<sup>87</sup> Princen y Rhinard, «Crashing and creeping...».

<sup>88</sup> Baumgartner y Jones, *Agendas and instability in American politics*.

## V. Herramientas de investigación

Como hemos narrado hasta ahora, el campo de estudios sobre la configuración de la agenda en la UE es rico y diverso. Esto tiene implicaciones tanto positivas como negativas. Entre las negativas destaca la falta de un lenguaje común entre los investigadores que participan análisis. Este hecho dificulta la sistematicidad a la hora de evaluar hipótesis alternativas, lo que limita el progreso científico. Por otro lado, desde una perspectiva más positiva, la diversidad de perspectivas, enfoques, teorías y modelos empleados, contribuye a la creación de campo muy próspero de estudio.

Una forma de acercar los diferentes enfoques de investigación es el desarrollo de herramientas genéricas para el análisis. Los diversos investigadores pueden llevar a cabo, sobre este tipo de base, tanto investigaciones de naturaleza cuantitativa sobre una o varias instituciones como investigaciones cualitativas sobre cuestiones políticas específicas. Un ejemplo puede ser el enfoque de codificación de datos adoptado en el proyecto de las agendas políticas de la UE<sup>89</sup>. Este enfoque se nutre de un marco de naturaleza comparativa a nivel internacional —el Proyecto Comparado de Agendas<sup>90</sup>— que reúne a más de treinta equipos de países diferentes<sup>91</sup>. Los datos recogidos permiten elaborar investigaciones de naturaleza comparada entre sistemas políticos diferentes en periodos largos de tiempo.

El Proyecto sobre Agendas Políticas de la UE ha presentado recientemente una base de datos<sup>92</sup>, clasificando la atención que ha dado el Consejo de la UE a distintos tipos de temas. Como los detalles de la base de datos están ya publicados<sup>93</sup>, aquí sólo presentamos un ejemplo para ilustrar cómo estos datos pueden encajar en diferentes investigaciones. A partir de esta base de datos sería posible llevar a cabo comparaciones entre instituciones.

Nos centramos en el ámbito de las políticas de inmigración y asilo, dado que en los últimos años han estado en el centro de atención diferentes problemas en esta área. Las fotos de barcos abarrotados en el Mediterráneo y las playas de Lesbos o Lampedusa se han convertido en el símbolo de un problema de escala mayor de los que la UE está acostumbrada a experimentar. La multiplicidad de actores afectados por el problema de maneras di-

<sup>89</sup> «The project», European Union Policy Agendas Project, acceso el 22 de abril de 2016. [www.policyagendas.eu](http://www.policyagendas.eu)

<sup>90</sup> Comparative Agendas Project, acceso el 22 de abril de 2016, <http://www.comparativeagendas.net/>

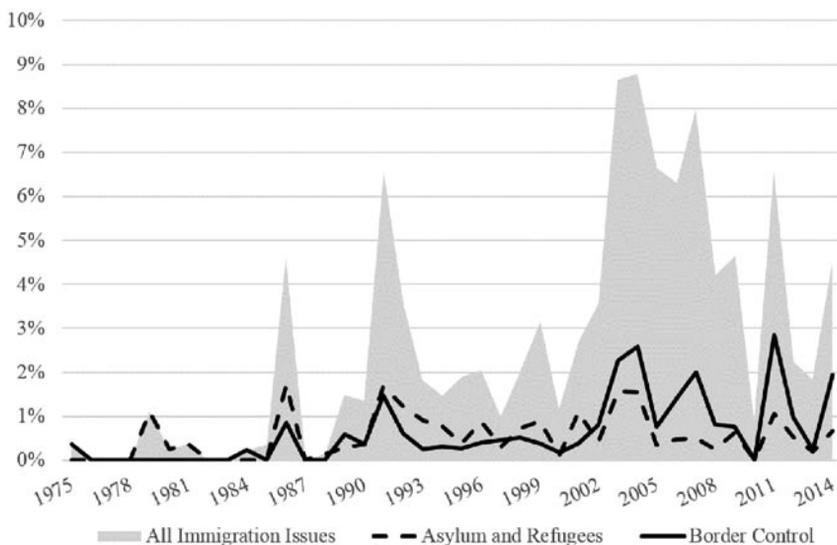
<sup>91</sup> La idea y la aproximación fueron inicialmente desarrolladas por Frank Baumgartner y Bryan Jones con respecto los EUA para el proyecto, *Policy Agendas Project* ([www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org))

<sup>92</sup> Se puede descargar en la página web del proyecto

<sup>93</sup> Petya Alexandrova *et al.* «Measuring the European Council agenda...».

recta o indirecta ha abonado un terreno para una variedad de perspectivas sobre cómo enmarcar el problema —desde los derechos humanos, a través de la criminalidad, hasta la carga económica o posibles oportunidades económicas que se pudieran generar, por mencionar algunos de los marcos utilizados más destacados—. La gravedad del problema y la imposibilidad de la UE para llegar a una posición común, en particular en el Consejo Europeo, se ha sumado a la urgencia y a la sensación de crisis.

La figura 1 ofrece una visión general de la atención a la inmigración en las reuniones del Consejo Europeo desde la primera cumbre regular de la institución en 1975 hasta finales de 2014. Esta figura muestra que, efectivamente, la atención a este ámbito ha sido mayor en el período más reciente (con la excepción de 1991). Pero incluso en los momentos en que la atención ha llegado a su punto más alto, este dominio ocupa menos del 9 por ciento del total de la agenda. Esto sugiere que puede haber límites al relieve de un tema si este está conectado a un problema en un campo político determinado. Por otra parte, la figura también ilustra la evolución en los flujos de atención (con aumentos y disminuciones), sobre todo desde el año 2009. La figura muestra que, por ejemplo, cada vez que la inmigración estaba en la agenda, la atención se centraba más en el asilo que en, por ejemplo, el control de fronteras. Esto es así hasta el año 2002, desde entonces la tendencia se ha invertido.



**Figura 1**

Atención a la política de inmigración y algunos temas dentro de la misma, 1975-2014

La información que se presenta en la figura 1 puede servir de base para analizar las razones para asignar atención a la política de inmigración así como a posibles cambios en la misma, utilizando datos sobre el número de inmigrantes que viven en la UE o el número de solicitudes de asilo, las posiciones de los distintos Estados miembros (o actores dentro de estos, como los partidos políticos), así como las preferencias de los diferentes actores (por ejemplo, las encuestas de opinión pública, grupos de interés). Dado que los temas compiten entre sí por la atención de los políticos, las alianzas entre actores son posibles y, a veces se practican incluso con regularidad. Por ejemplo, el caso de inmigración (o temas particulares dentro de ella) puede estar relacionado con otros ámbitos políticos (o temas). Además, los datos pueden servir como punto de partida para abordar cuestiones más complejas, como por ejemplo, si la naturaleza de esta política afecta a las estrategias de fijación de la agenda.

## VI. Conclusión

El establecimiento de la agenda es relevante para el estudio de la UE en al menos dos sentidos<sup>94</sup>. En primer lugar, como hemos demostrado anteriormente, por sus múltiples contribuciones a la hora de entender el proceso general de elaboración de las políticas públicas de la UE. En segundo lugar, estudiar la inclusión de un tema en la agenda de la UE implica una mejor comprensión de la naturaleza y los resultados del proceso de integración. El estudio sobre el establecimiento de la agenda se utiliza cada vez más para conocer mejor el funcionamiento de un sistema político y sobre las preguntas políticas que este genera<sup>95</sup>. En ambos casos, todavía existen vías de investigación que quedan por explorar.

Una dirección relativamente inexplorada y, sin embargo, importante para el establecimiento de agenda de la UE es el estudio de las cuestiones que se mantienen fuera de la agenda, la llamada «no-decision» o el «segundo rostro» del poder<sup>96</sup>. Este tipo de estudios son muy limitados<sup>97</sup> debido a la complejidad en los procesos de recopilar información de calidad. Sin embargo, sabiendo qué tipo de cuestiones no llegan al orden del día, y en qué condiciones esto es más probable que ocurra, podemos conocer mejor las implicaciones que esto tiene para comprender la configuración del establecimiento de agenda. Un enfoque que se centre únicamente en los pro-

<sup>94</sup> Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

<sup>95</sup> Green-Pedersen y Walgrave, *Agenda setting, policies, and political systems...*

<sup>96</sup> Bachrach y Baratz, «Two faces of power».

<sup>97</sup> Cf. Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

blemas que llegan a estar en el orden del día es un análisis que, inevitablemente, está sesgado.

La recogida de datos a gran escala y el análisis sobre el interés de los temas en la UE es otra vía de investigación que necesita profundizar más. Los datos presentados en este artículo pueden ser un ejemplo. Enfocar las agendas de las diferentes instituciones en un sector político determinado puede ser otra<sup>98</sup>. Se debe de profundizar en ambas orientaciones. Esto ayudaría a desarrollar modelos más avanzados en la configuración de las agendas dentro del contexto de la UE que incorporan múltiples actores y niveles<sup>99</sup>, así como también poder verificar estos modelos con datos empíricos de calidad. Todo ello nos ayudaría a profundizar sobre la selección de los temas y los mecanismos de priorización de los principales actores de la UE, así como las posibles luchas de poder a la hora de fijar la agenda política.

Por otra parte, es preciso distinguir entre la fijación de la agenda y la toma de decisiones. Esto es importante con el fin de poder estudiar la relación entre estas dos etapas de la formulación de políticas públicas en la UE. Incluso fuera del contexto de la UE existe poca investigación sobre la relación entre el nivel de interés sobre un problema político y las políticas públicas adoptadas al respecto<sup>100</sup>. Es necesario obtener más información sobre las condiciones en las que el éxito en el establecimiento de agenda se traduce en éxito en la toma de decisiones. Esto implica una mayor atención a la direccionalidad del interés sobre un tema y a la contextualización de problemas en una perspectiva sistemática. Este tipo de investigación también nos ayudaría a conocer la diferencia que existe entre la capacidad en la respuesta retórica y en la respuesta eficaz de las políticas de la UE<sup>101</sup>, un área de investigación con una clara relevancia social que sigue estando en gran parte inexplorada<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> Princen, *Agenda-setting in the European Union*.

<sup>99</sup> Princen, «Agenda-setting strategies in EU policy processes».

<sup>100</sup> Bryan D. Jones, Heather, Larsen-Price y John Wilkerson, «Representation and American governing institutions». *The Journal of Politics* 71, n.º 1 (2009): 277.

<sup>101</sup> Sarah Binzer Hobolt y Robert Klemmensen, «Government responsiveness and political competition in comparative perspective». *Comparative Political Studies* 41, n.º 3 (2008): 309-337.

<sup>102</sup> Petya Alexandrova, Anne Rasmussen y Dimiter Toshkov, «Agenda responsiveness in the european council: Public priorities, policy problems and political attention». *West European Politics*, (de próxima publicación) doi:10.1080/01402382.2015.1104995

## Bibliografía

- Ackrill, Robert, y Adrian Kay. «Multiple streams in EU policy-making: The case of the 2005 sugar reform». *Journal of European Public Policy* 18, n. 1 (2011): 72-89.
- Alexandrova, Petya. «Upsetting the agenda: The clout of external focusing events in the European council», *Journal of Public Policy* 35, n. 3 (2015): 505-530.
- Alexandrova, Petya. «Explaining political attention allocation with the help of issue character: Evidence from the European Council». *European Political Science Review* (de próxima publicación), doi:10.1017/S1755773915000107
- Alexandrova, Petya, Marcello Carammia, Sebastiaan Princen y Arco Timmermans. «Measuring the European Council agenda: Introducing a new approach and dataset». *European Union Politics* 15, n.1 (2014): 152-167.
- Alexandrova, Petya, Marcello Carammia y Arco Timmermans. «Policy punctuations and issue diversity on the European Council agenda». *Policy Studies Journal* 40, n.1 (2012): 69-88.
- Alexandrova, Petya, Marcello Carammia y Arco Timmermans. «EU high politics: The policy agenda of the European Council, 1975-2010». En *The European Council and European governance. The commanding heights of the EU*, editado por F. Foret e Y. Rittelmeyer, 53-72. London: Routledge: 2014.
- Alexandrova, Petya, Anne Rasmussen y Dimiter Toshkov. «Agenda responsiveness in the european council: Public priorities, policy problems and political attention». *West European Politics* (de próxima publicación), doi:10.1080/01402382.2015.1104995
- Alexandrova, Petya y Arco Timmermans, A. «National interest versus the common good: The presidency in European Council agenda setting». *European Journal of Political Research* 52, n.3 (2013): 316-338.
- Bache, Ian. «Measuring quality of life for public policy: An idea whose time has come? Agenda-setting dynamics in the European Union». *Journal of European Public Policy* 20, n.1 (2013): 21-38.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton S. «Two faces of power». *The American Political Science Review* 56, n.4 (1962): 947-952.
- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault y Abel François. «Public budgeting in the EU Commission». *Politique Européenne* 38, n. 3 (2012): 124-153.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen y Bryan D. Jones, ed. «Comparative studies of policy agendas». Special Issue of the *Journal of European Public Policy* 13, n.7 (2006): 959-1146.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2009 (2a ed.).
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones y John Wilkerson, ed. «Comparative studies of policy dynamics». Special Issue of the *Journal of Comparative Political Studies* 44, n.8 (2011): 947-1119.
- Belke, Ansgar y Barbara von Schnurbein. «European monetary policy and the ECB rotation model. Voting power of the core versus the periphery». *Public Choice* 151, n.1 (2012): 289-323.

- Benedetto, Giacomo. «Rapporteurs as legislative entrepreneurs: The dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament». *Journal of European Public Policy* 12, n.1 (2005): 67-88.
- Benedetto, Giacomo. «The EU budget after Lisbon: Rigidity and reduced spending?». *Journal of Public Policy* 33, n.3 (2013): 345-369.
- Benedetto, Giacomo y Bjorn Hoyland. «The EU annual budgetary procedure: The existing rules and proposed reforms of the convention and intergovernmental conference 2002-04». *Journal of Common Market Studies* 45, n.3 (2007): 565-587.
- Björkdahl, Annika. «Norm advocacy: A small state strategy to influence the EU». *Journal of European Public Policy* 15 n.1 (2008), 135-154.
- Blom-Hansen, Jens. «The origins of the EU comitology system: A case of informal agenda-setting by the Commission». *Journal of European Public Policy* 15, n.2 (2008): 208-226.
- Bocquillon, Pierre, y Mathias Dobbels. «An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting». *Journal of European Public Policy* 21, n.1 (2014): 20-38.
- Carammia, Marcello, Sebastiaan Princen y Arco Timmermans. «From summitry to EU government. An agenda-formation perspective on the European Council». *Journal of Common Market Studies* (de próxima publicación), DOI: 10.1111/jc-ms.12346.
- Cisneros Örnberg, Jenny. «Escaping deadlock – alcohol policy-making in the EU». *Journal of European Public Policy* 16, n.5 (2009): 755-773.
- Citi, Manuele. «EU budgetary dynamics: Incremental or punctuated equilibrium?». *Journal of European Public Policy* 20, n.8 (2013): 1157-1173.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder. «The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory». *The Journal of Politics* 33, n.4 (1971): 892-915.
- Comparatives Agendas Project. Acceso el 22 de abril de 2016. <http://www.comparativeagendas.net/>
- Copeland, Paul y Scott James. «Policy windows, ambiguity and commission entrepreneurship: Explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda». *Journal of European Public Policy* 21, n.1 (2014): 1-19.
- Crombez, Christophe. «The co-decision procedure in the European Union». *Legislative Studies Quarterly* 22, n.1 (1997): 97-119.
- Damro, Chad. «The new trade politics and EU competition policy: Shopping for convergence and co-operation». *Journal of European Public Policy* 13, n.6 (2006): 867-886.
- Daviter, Falk. *Policy framing in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- Dijkstra, Hylke. «Agenda-setting in the common security and defence policy: An institutionalist perspective». *Cooperation and Conflict* 47, n.4 (2012): 454-472.
- Dostal, Jörg Michael. «Campaigning on expertise: How the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure». *Journal of European Public Policy* 11, n.3 (2004): 440-460.
- Edler, Jakob y Andrew D. James. «Understanding the emergence of new science and technology policies: Policy entrepreneurship, agenda setting and the de-

- velopment of the European framework programme». *Research Policy* 44, n.6 (2015): 1252-1265.
- Elias, Leticia y Arco Timmermans. «Organised crime on the European Council agenda: Political attention dynamics». *The European Review of Organised Crime* 1, n.1 (2014): 160-177.
- European Union Policy Agendas Project. «The project». Acceso el 22 de abril de 2016. <http://www.policyagendas.eu/>
- Fligstein, Neil. «Institutional entrepreneurs and cultural frames - the case of the European Union's single market program». *European Societies* 3, n.3 (2001): 261-287.
- Friis, Lykke. «The Danish presidency: "Wonderful Copenhagen"». *Journal of Common Market Studies* 41, Annual Review (2003): 49-51.
- García, Borja. «From regulation to governance and representation: Agenda-setting and the EU's involvement in sport». *Entertainment and Sports Law Journal*, 5, n.1 (2007): 1-13.
- Garrett, Geoffrey y George Tsebelis. «An institutional critique of intergovernmentalism». *International Organization* 50, n.2 (1996): 269-299.
- Green-Pedersen, Christoffer y Stefaan Walgrave, ed. *Agenda setting, policies, and political systems: A comparative approach*. Chicago: University of Chicago Press, 2014.
- Grugel, Jean y Ingi Iusmen. «The European Commission as guardian angel: The challenges of agenda-setting for children's rights». *Journal of European Public Policy* 20, n.1 (2013): 77-94.
- Guiraudon, Virginie. «European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, n.2 (2000): 251-271.
- Hagemann, Sarah, y Bjørn Høyland. «Bicameral politics in the European Union». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, n.4 (2010): 811-833.
- Hartlapp, Miriam, Julia Metz y Christian Rauh. «Linking agenda setting to coordination structures: Bureaucratic politics inside the European Commission». *Journal of European Integration* 35, n.4 (2013): 425-441.
- Hennessy, Alexandra. «The role of agenda setting in pension market integration». *Journal of European Integration* 33, n.5 (2011): 577-597.
- Hix, Simon. «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament won at Amsterdam». *British Journal of Political Science* 32, n.2 (2002): 259-280.
- Hix, Simon. «The study of the European Community: The challenge to comparative politics». *West European Politics* 17, n.1 (1994): 1-30.
- Hobolt, Sarah Binzer y Robert Klemmensen. «Government responsiveness and political competition in comparative perspective». *Comparative Political Studies* 41, n.3 (2008): 309-337.
- Jenkins-Smith, Hank C. «Analytical debates and policy learning: Analysis and change in the federal bureaucracy». *Policy Sciences* 21, n.2 (1988): 169-211.
- Johansson, Karl Magnus. «Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: Uncovering transnational coalitions». *Journal of European Public Policy* 6, n.1 (1999): 85-101.

- Jones, Bryan D. «Bounded rationality». *Annual Review of Political Science* 2, n.1 (1999): 297-321.
- Jones, Bryan D. y Frank R. Baumgartner. *The politics of attention. How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Jones, Bryan D., Heather Larsen-Price y John Wilkerson. «Representation and American governing institutions». *The Journal of Politics* 71, n.1 (2009): 277-290.
- Jun, Hae-Won. «Supranational agenda setters in the European Union: Rapporteurs in the European Parliament». *Korea Review of International Studies* 16, n.1 (2013): 17-33.
- Kaunert, Christian y Sarah Léonard. «The development of the EU asylum policy: Venue-shopping in perspective». *Journal of European Public Policy* 19, n.9 (2012): 1396-1413.
- Kingdon, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown e Co., 1984.
- Kleine, Mareike. «Leadership in the European Convention». *Journal of European Public Policy* 14, n.8 (2007): 1227-1248.
- König, Thomas y Mirja Pöter. «Examining the EU legislative process: The relative importance of agenda and veto power». *European Union Politics* 2, n.3 (2001): 329-351.
- Kurzer, Paulette y Alice Cooper. «Hold the croissant! The European Union declares war on obesity». *Journal of European Social Policy* 21, n.2 (2011): 107-119.
- Littoz-Monnet, Annabelle. «Agenda-setting dynamics at the EU level: The case of the EU cultural policy». *Journal of European Integration* 34, n.5 (2012): 505-522.
- Maltby, Tomas. «European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism». *Energy Policy* 55, April (2013): 435-444.
- Mazey, Sonia. «The European Union and women's rights: From the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?». *Journal of European Public Policy* 5, n.1 (1998): 131-152.
- Moschella, Manuela. «Getting hedge funds regulation into the EU agenda: The constraints of agenda dynamics». *Journal of European Integration* 33, n.3 (2011): 251-266.
- Moser, Peter. «The European Parliament as a conditional agenda setter: What are the conditions? A critique of Tsebelis (1994)». *The American Political Science Review* 90, n.4 (1996): 834-838.
- Peters, B. Guy. «Agenda-setting in the European Community». *Journal of European Public Policy*, 1, n.1 (1994): 9-26.
- Peterson, John. «Technology policy in Europe: Explaining the framework programme and eureka in theory and practice». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 29, n.3 (1991): 269-290.
- Pollack, Mark A. «Delegation, agency, and agenda setting in the European Community». *International Organization* 51, n.1 (1997): 99-134.
- Pollack, Mark. «A Delegation, agency and agenda setting in the treaty of Amsterdam». *European Integration Online Papers*, 3, n.6 (1999): 1-19.

- Princen, Sebastiaan. «Agenda-setting in the European Union: A theoretical exploration and agenda for research». *Journal of European Public Policy* 14, n.1 (2007): 21-38.
- Princen, Sebastiaan. *Agenda-setting in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- Princen, Sebastiaan. «Venue shifts and policy change in EU fisheries policy». *Marine Policy* 34, n.1 (2010): 36-41.
- Princen, Sebastiaan. «Agenda-setting strategies in EU policy processes». *Journal of European Public Policy* 18, n.7 (2011): 927-943.
- Princen, Sebastiaan. «Punctuated equilibrium theory and the European Union». *Journal of European Public Policy* 20, n.6 (2013): 854-870.
- Princen, Sebastiaan y Mark Rhinard. «Crashing and creeping: Agenda-setting dynamics in the European Union». *Journal of European Public Policy* 13, n.7 (2006): 1119-1132.
- Rasmussen, Anne. «Challenging the commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability». *West European Politics* 30, n.2 (2007): 244-264.
- Rasmussen, Anne y Dimiter Toshkov. «The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament». *West European Politics* 34, n.1 (2011): 71-96.
- Rhinard, Mark. *Framing Europe: The policy shaping strategies of the European Commission*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- Richardson, Jeremy. «EU water policy: Uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions». *Environmental Politics* 3, n.4 (1994): 139-167.
- Richardson, Jeremy, ed. *Power and policy-making in the European Union*. London: Routledge, 1996.
- Rochefort, David A. y Roger W. Cobb. *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1994.
- Sabatier, Paul A. «An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein». *Policy Sciences* 21, n.2 (1988): 129-168.
- Sabatier, Paul A. «The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe». *Journal of European Public Policy* 5, n.1 (1998): 98-130.
- Schattschneider, Elmer Eric. *The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- Scully, Roger M. «The European Parliament and co-decision: A rejoinder to Tsebelis and Garrett». *The Journal of Legislative Studies* 3, n.3 (1997): 93-103.
- Stephenson, Paul J. «Image and venue as factors mediating latent spillover pressure for agenda-setting change». *Journal of European Public Policy* 19, n.6 (2012a): 796-816.
- Stephenson, Paul J. «Talking space: The European Commission's changing frames in defining Galileo». *Space Policy* 28, n.2 (2012b): 86-93.
- Steunenberg, Bernard. «Decision making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community». *Journal of Institutional and Theoretical Economics/ Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft* 150, n.4 (1994): 642-669.

- Tallberg, Jonas. «The agenda-shaping powers of the EU Council presidency». *Journal of European Public Policy* 10, n.1 (2003): 1-19.
- Tallberg, Jonas. «The power of the presidency: Brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations». *Journal of Common Market Studies* 42, n.5 (2004): 999-1022.
- Tosun, Jale, Sophie Biesenbender y Kai Schulze, ed. *Energy policy making in the EU. Building the agenda*. London: Springer, 2015.
- Tsebelis, George. «The power of the European Parliament as a conditional agenda setter». *The American Political Science Review* 88, n.1 (1994): 128-142.
- Tsebelis, George y Geoffrey Garrett. «Agenda setting power, power indices, and decision making in the European Union». *International Review of Law and Economics* 16, n.3 (1996): 345-361.
- Tsebelis, George y Geoffrey Garrett. «Agenda setting, vetoes and the European Union's co-decision procedure». *The Journal of Legislative Studies* 3, n.3 (1997): 74-92.
- Tsebelis, George, Christian B. Jensen, Anastassios Kalandrakis y Amie Kreppel. «Legislative procedures in the European Union: An empirical analysis». *British Journal of Political Science* 31, n.04 (2001): 573-599.
- Tsebelis, George y Anastassios Kalandrakis. «The European Parliament and environmental legislation: The case of chemicals». *European Journal of Political Research* 36, n.1 (1999): 119-154.
- Tsebelis, George y Amie Kreppel, A. «The history of conditional agenda-setting in European institutions». *European Journal of Political Research* 33, n.1 (1998): 41-71.
- Tsebelis, George y Sven-Oliver Proksch. «The art of political manipulation in the European Convention». *Journal of Common Market Studies* 45, n.1 (2007): 157-186.
- Vandecasteele, Bruno, Fabienne Bossuyt y Jan Orbie. Unpacking the influence of the Council presidency on European Union external policies: The Polish council presidency and the eastern partnership. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 17, n.5 (2013): 1-28.
- Vanhoonaeker, Sophie y Karolina Pomorska. «The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy». *Journal of European Public Policy* 20, n.9 (2013): 1316-1331.
- Wendon, Bryan. «The Commission as image-venue entrepreneur in EU social policy». *Journal of European Public Policy* 5, n.2 (1998): 339-353.
- Werts, Jan. *The European Council*. Amsterdam: North Holland Elsevier Science Publishers B.V., 1992.
- Werts, Jan. *The European Council*. London: John Harper Publishing, 2008.
- Wessels, Wolfgang. *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag, 2008.
- Zahariadis, Nikolaos. «Ambiguity and choice in European public policy». *Journal of European Public Policy* 15, n.4 (2008): 514-530.



**Enmarcar, narrar y convencer:  
el papel de la información  
y las ideas en el proceso político de la UE\***

*Framing, narrating and convincing:  
the role of information and ideas in the EU policy process*

Luis Bouza García  
Área de Ciencia Política, Universidad de Salamanca

doi: 10.18543/ced-55-2016pp61-83

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Establecimiento de la agenda en un espacio público fragmentado.—III. Una sociología política de la creación de conocimientos sobre la UE: los usos del conocimiento europeo. 1. Una sociología de los usos de Europa. 2. El conocimiento como recurso: *lobbying* informacional.—IV. El conocimiento y la información como formas de influencia. 1. Diferentes tipos de coaliciones. 2. Algunas implicaciones metodológicas.—V. Conclusión.—VI. Bibliografía.

---

**Resumen:** Desde mediados de los años 90 los análisis sobre políticas públicas están inmersas en el llamado «giro argumentativo». Estos enfoques desarrollados en EEUU llegaron sin embargo rápidamente al estudio del proceso político comunitario. Esto resulta llamativo debido a que este es el periodo de vigencia de la teoría de la decisión racional en los estudios sobre la UE y a que ésta carece de un espacio público. Sin embargo argumentamos que este giro argumentativo se puede entender debido a algunas similitudes en el proceso político puesto que la UE es también un sistema de pesos y contrapesos caracterizado por la intervención de múltiples actores en el cual la alineación de marcos interpretativos en procesos de medio y largo plazo contribuye a la creación de las coaliciones amplias que se necesitan para el establecimiento de la agenda y la transformación de políticas públicas en este tipo de sistemas. Este artículo repasa el uso enfoques epistémicos o centrados en las ideas para explicar el proceso político europeo. Desde el punto de vista teórico se señala la utilidad de analizarlos para estudiar la agenda desde una perspectiva de actores amplia y como mecanismo heurístico que permite estudiar la agencia de distintos intervinientes en los procesos de establecimiento de la agenda en la correspondencia entre estrategias de acción colectiva. Estos enfoques también permiten evaluar hipótesis relativas a la importancia del aprendizaje y la alineación de marcos cognitivos. Desde el punto de vista epistemológico y metodológico se señalan

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 21 de junio de 2016.

las ambigüedades pero también potencialidades para utilizar gran cantidad de datos y combinar procedimientos cuantitativos y cualitativos.

**Palabras clave:** Proceso político europeo, establecimiento de la agenda, marcos interpretativos, coaliciones, grupos de interés.

***Abstract:** Since the mid-90s public policy analyses has experienced the so-called «argumentative turn». These approaches developed in the US but quickly became usual in the study of the EU policy process. This is striking given the dominance of the rational choice theory in EU studies during this time and because the EU lacks a public space. However the article argues that this turn can be understood thanks to some similarities in the policy process: the EU is also a system of checks and balances characterised by the involvement of diverse actors in which the alignment of interpretative frame in the medium and long term contributes to create the broad coalitions that are required to establish and change the agenda. The article reviews the contribution of epistemic or ideas-centred approaches in explaining the European policy process. From the theoretical point of view these analyses provide a wide perspective on the actors involved and provide heuristic mechanisms to analyse actors' agency in the correspondence between collective action strategies and the institutional agendas. These approaches also formulate hypotheses on the importance of learning and interpretive frame alignment that imply some epistemological and methodological ambiguities but also shed potential for large N and mixed methods designs.*

**Keywords:** European policy process, agenda-setting, interpretive frames, coalitions, interest groups.

## I. Introducción

El día 23 de abril de 2013 —Día Internacional del Libro en honor de los grandes creadores de relatos que fueron Shakespeare y Cervantes— el entonces presidente de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso expuso la idea de que la Unión necesita un nuevo relato, puesto que el creciente descontento y desconcierto de los ciudadanos ante el rumbo de la UE confirmaría que la justificación original de la integración europea en torno a la pacificación del continente se estaría agotando debido a su propio éxito. La argumentación de Barroso es interesante en más de un aspecto, pero en el contexto de nuestra contribución a este número especial nos lleva a interrogarnos sobre las explicaciones del proceso político de la UE como un régimen de producción de conocimientos, explicaciones y creencias. En la afirmación de Barroso hay por lo menos dos aspectos controvertidos: que el proyecto de integración europea desde los años 1950 hasta los 2000 se había apoyado en un relato sobre la reconciliación —lo cual contrasta con ex-

plicaciones que indican que se habría tratado más bien de en un consentimiento pasivo por parte de los ciudadanos fundamentado en la ignorancia de dicho proceso<sup>1</sup> — y que las actitudes negativas hacia la UE pueden explicarse y modificarse a través de la construcción de relatos — obviando factores relativos a la situación económica, la evaluación de las políticas públicas comunitarias o las percepciones de la UE por diferentes categorías de la población —.

Si bien esta argumentación es una construcción interesada no deja de resultar ilustrativa del interés de los estudiosos de la UE y de las propias instituciones europeas por explicaciones centradas en el conocimiento, la argumentación y la creación de símbolos y relatos. Este énfasis en dicho enfoque resulta especialmente llamativo ante la conocida ausencia de un espacio público europeo, la debilidad de los actores que deberían realizar la mediación cultural de la política europea —medios e intelectuales<sup>2</sup>— y las diferencias en la estructura de la opinión pública hacia la UE entre los distintos Estados miembros, todos ellos factores que sugerirían un cierto escepticismo en torno a la posibilidad de explicar la política europea mediante factores cognitivos. Este interés por las explicaciones del proceso político comunitario en función de la capacidad de los actores de convencer a los demás no es nueva puesto que desde hace más de una década se acumulan los enfoques deliberativos, epistémicos o de análisis de los marcos interpretativos.

En este artículo intentamos explicar este interés por los enfoques cualitativos a pesar de la debilidad del espacio público y de la comunicación de la UE. El artículo repasa los enfoques sobre el uso del conocimiento y la información por parte de los actores del proceso político con el argumento de que el éxito de estos modelos tiene que ver con los modos de intervención en el establecimiento de la agenda en un espacio público segmentado como el europeo así como con el tipo de actores que predomina en el mismo. El artículo toma en serio la noción de uso de los marcos al apoyarse en un modelo de acción estratégica de la sociología política de la integración europea que subraya que las ideas contribuyen por una parte a definir las preferencias de los actores —y limitar por lo tanto su margen de maniobra— pero que también constituyen un recurso para la acción colectiva.

La primera parte del artículo aplica dos modelos de establecimiento de la agenda —el del equilibrio puntuado y el incremental— a la relación entre el proceso político y el espacio público de producción y circulación de

---

<sup>1</sup> Leon Lindbergand y Stuart Scheingold, *Europe's Would Be Polity* (Englewood Cliffs: Prentice Halls, 1970).

<sup>2</sup> Justine Lacroix y Kalypso Nicolaïdis, *European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Contexts* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

relatos. En la segunda sección el artículo se propone un modelo sociológico sobre el uso estratégico del conocimiento en el proceso político. Este modelo de racionalidad limitada en el cual se entiende que los actores actúan en función de sus creencias pero que también tienen un margen para actuar estratégicamente usando el discurso como herramienta es compatible con todos los enfoques que señalan la importancia de la información y las coaliciones y redes en el proceso político comunitario. La tercera sección analiza los aspectos comunes y las diferencias entre algunos de los modelos sobre el conocimiento en el proceso político europeo —marcos interpretativos, coaliciones promotoras o comunidades epistémicas— y presenta algunas implicaciones metodológicas.

## II. Establecimiento de la agenda en un espacio público fragmentado

Al preguntarnos por la importancia del análisis epistémico en el proceso político parece necesario interrogarse por la relación entre el sistema político comunitario y el o los espacios públicos europeos. La cuestión del espacio público europeo adquirió gran importancia en los años 2000 tanto desde estudios de teoría política que se preguntaban por la contribución de la deliberación a la democratización de la UE<sup>3</sup> como desde enfoques de sociología política que buscaban analizar si la europeización de políticas y actores y por lo tanto la expresión de demandas hacia el sistema político se vería acompañada del desarrollo de un espacio de debate a escala europea. Estos análisis han sido menos frecuentes tras la aprobación del Tratado de Lisboa, si bien la crisis del euro parece haber contribuido más al desarrollo de debates de alcance europeo al mismo tiempo en todos los Estados miembro que los de ratificación de los tratados en los años 2000.

En todo caso las conclusiones de casi todas estas contribuciones están claras: la ausencia de un espacio público europeo no se debe a una ausencia de interés objetiva de las políticas de la UE para el público sino a la desconexión entre el proceso político comunitario y la opinión pública. Eriksen<sup>4</sup> señala que más que la inexistencia de un espacio público europeo se debe hablar de su fragmentación. Lejos de una unanimidad sobre las políticas europeas existe un claro pluralismo de elites caracterizado por un intenso debate sobre políticas públicas europeas en los foros institucionales y es-

<sup>3</sup> Damien Chalmers, «The reconstitution of European public spheres», *European Law Journal*, 9, 2 (2003): 127-189.

<sup>4</sup> Erik Odvar Eriksen, «Conceptualising European public spheres. General, segmented and strong publics», en J. E. Fossum & P. Schlesinger, eds. *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?* (London: Routledge, 2007).

pecializados. Sin embargo este debate relativamente intenso tiende a no ampliarse hacia un público más amplio, debido fundamentalmente a la escasa competencia entre los actores del espacio intermedio que estarían llamados a realizar dicha mediación. Esto se debe a que en el juego político a nivel comunitario la movilización de la opinión pública es una estrategia costosa y poco exitosa por varios motivos. En primer lugar encontramos la falta de competencia por los puestos institucionales en el sistema político<sup>5</sup>, seguida de la especialización de los grupos de interés y su dificultad de conectar a sus miembros con el sistema político europeo<sup>6</sup> y las escasas ocasiones de rendición de cuentas ante un electorado europeo y no uno fragmentado<sup>7</sup>. Todas estas afirmaciones comparten la idea de que en las propias dinámicas de funcionamiento en el espacio público intermedio los actores carecen de incentivos para intentar asociar a sus miembros con mayor intensidad, lo cual dificulta el desarrollo de un espacio público europeo.

La literatura sobre el proceso de establecimiento de la agenda se apoya en dos modelos alternativos a la hora de explicar el cambio: el modelo del equilibrio puntuado frente al del incrementalismo<sup>8</sup>. Las diferencias entre ambos modelos se encuentran en la frecuencia e intensidad del cambio en la agenda así como en el modo del cambio. En cuanto a la primera dimensión el modelo del equilibrio puntuado señala que en la mayor parte de políticas predomina la estabilidad y la continuidad. Puesto que la capacidad de atención de los decisores es limitada lo más frecuente es que una vez que un determinado asunto alcanza un equilibrio los actores carezcan de incentivos para seguir concentrándose en el mismo. Por lo tanto las explicaciones sobre las alteraciones de dichos equilibrios tienen que ver con la incidencia de acontecimientos externos que focalizan la atención política y mediática (conocidos como «focusing events» en la literatura internacional), favoreciendo bruscos cambios de rumbo de la agenda política para responder a cambios sobrevenidos. En la UE estos acontecimientos suelen relacionarse con la tradicional argumentación de que la UE sólo avanzaría mediante las

---

<sup>5</sup> Andreas Follesdal y Simon Hix.. «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies*, 44.3 (2006): 552

<sup>6</sup> Christine Mahoney, «The Role of Interest Groups in Fostering Citizen Engagement: The Determinants of Outside Lobbying», en William Maloney y Jan van Deth (eds), *Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages* (Cheltenham: Edward Elgar, 2008).

<sup>7</sup> Thierry Chopin, «Towards a Genuine European Executive Power: from Governance to Government», *European Issues*, 274 (2013), [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-274-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-274-en.pdf).

<sup>8</sup> Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones y Peter B. Mortensen, «Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking», en Paul A. Sabatier y Christopher Weible (eds), *Theories of the policy process* (2014), 59-62.

crisis. Algunos ejemplos recientes podrían ser la creación de mecanismos de rescate financiero a los Estados del euro —cuando hasta entonces el tratado sugería que esto era imposible— y el cierre de fronteras entre Estados europeos como respuesta a la crisis de refugiados durante el verano y el otoño de 2015, poniendo en cuestión, siquiera simbólicamente, el principio de libre circulación. Sin embargo este enfoque tiene límites a la hora de explicar el cambio en las agendas europeas<sup>9</sup> puesto que dichos acontecimientos focalizadores son excepcionales, no sólo por su importancia sino por la dificultad de mediatizar hechos de este tipo de tal forma que se cree suficiente presión sobre las instituciones para modificar las políticas en vigor. Siguiendo la lógica de la economía de la atención, no basta con que un acontecimiento sea significativo y cuestione las preferencias de las instituciones de la UE, sino que las instituciones del sistema político tienen que sentir que sus preferencias se ponen en cuestión por parte de la opinión pública. Por lo tanto el tratamiento mediático de estos acontecimientos resulta decisivo a la hora de posibilitar que se pueda ejercer efectivamente una presión significativa para cambiar la agenda. En este contexto por lo tanto la debilidad de los medios transnacionales, la disociación entre decisiones gubernamentales en la UE y la rendición de cuentas a escala nacional, la diversidad de enfoques habituales sobre un mismo acontecimiento y lo extraordinario de que un mismo hecho interese a todos los medios de Europa al mismo tiempo hace que los cambios bruscos de agenda sean espectaculares pero raros.

La mayor parte de agendas comunitarias<sup>10</sup> parecen poder explicarse mejor a través del incrementalismo. La idea subyacente detrás de este enfoque es que la forma habitual de cambio en la agenda no pasa por los cambios bruscos debido a acontecimientos externos noticiosos sino por la acumulación de numerosos cambios que se van superponiendo en el tiempo como respuestas contingentes a demandas separadas. Esto significa que más que una gran batalla decisiva los procesos de establecimiento de la agenda son una serie de escaramuzas constantes e interrelacionadas cuyo sentido debe interpretarse en el plano estratégico. Este enfoque además le da un mayor peso a la acción intencionada para situar asuntos en la agenda por parte de actores interesados, emprendedores de causa y redes de políticas públicas. El énfasis en el papel de los actores también le presta atención a las resistencias a los cambios en la agenda por parte de los actores que se benefician del statu quo. De esta manera este enfoque sugiere que el margen para el cambio en cada oportunidad es menor. Esto tiene dos consecuencias importantes:

---

<sup>9</sup> Véase sin embargo Sebastian Princen, «Punctuated equilibrium theory and the European Union». *Journal of European Public Policy*, 20, 6 (2013).

<sup>10</sup> Sebastian Princen., *Agenda-setting in the European Union*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009).

por una parte los cambios en la agenda no son tanto el resultado de oportunidades históricas («critical junctures») como de la acumulación de cambios de menor alcance. En segundo lugar además resulta menos evidente localizar los cambios de la agenda en un único foro de elaboración de políticas públicas sino que pueden ser resultado de la acumulación de cambios relativamente menos importantes en varios campos que en principio parecerían desconectados, lo que Kingdon<sup>11</sup> conceptualizó como la confluencia de varios flujos («policy streams»).

Este enfoque es más coherente con la estructura del sistema político de la Unión Europea, que se puede caracterizar como un sistema de gobernanza en base a pesos y contrapesos más que como un sistema basado en la rendición de cuentas respecto a la capacidad de procesar rápidamente nuevas demandas o resolver nuevos problemas puesto que aunque la atención política sea limitada en un sistema caracterizado por la multiplicidad de puntos de acceso a la agenda existen numerosas ventanas de oportunidad para formular demandas que las instituciones de la UE puedan procesar. Esta concepción está próxima a la de la literatura sobre la gobernanza multinivel de la UE: al igual que en EEUU y en algunas democracias consociativas europeas el sistema institucional de la UE se caracteriza por la multiplicidad de puntos de acceso a la elaboración de políticas, la negociación permanente entre un gran número de actores y la existencia de numerosos actores con capacidad de veto<sup>12</sup>.

En primer lugar el modo de elaboración de las políticas públicas de la UE ofrece una gran cantidad de puntos de acceso a la agenda, a pesar de que el monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión pueda dar una impresión diferente. Esto se debe al funcionamiento de la UE como un sistema de gobernanza multinivel, en el cual está institucionalizada la representación de diferentes tipos de intereses tales como los territoriales, nacionales y comunitarios. Además las propias instituciones están especializadas en la representación funcional y política, directa e indirecta de cada uno de esos intereses. Dichas instituciones necesitan cooperar para alcanzar decisiones, ofreciendo numerosos cauces de acceso a la agenda en diferentes momentos. Por último el giro de la Comisión tras la caída de la Comisión Santer hacia formas manageriales de elaboración de políticas públicas supone una formalización de las oportunidades de acceso —a veces conocido como «stakeholderismo»— para aquellos actores afectados que tienen los recursos necesarios para participar.

---

<sup>11</sup> John W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York: Longman, 2003, 2 ed.), 86-89

<sup>12</sup> George Tsebelis y Xenophon Yataganas, «Veto Players and Decision-making in the EU After Nice», *Journal of Common Market Studies*, 40,2 (2002): 283-307.

En segundo lugar esta multiplicación de los puntos de acceso tiene que ver con el pluralismo del modo de intermediación de intereses en la UE. La progresiva transferencia de competencias hacia las instituciones de la UE y el activismo de determinados grupos ha dado lugar al desarrollo y consolidación de un ecosistema de grupos organizados a escala europea y con frecuencia muy especializados en la defensa de intereses sectoriales. A pesar de algunas inclinaciones hacia una organización corporatista de dicho entorno en los años 90, en lugar de designar interlocutores privilegiados las instituciones europeas han ido diseñando formas de interacción formalizadas que permitan que cualquier grupo pueda intervenir del mismo modo en la elaboración de políticas públicas, preocupándose por diseñar procedimientos para facilitar la competencia entre los mismos tal como el registro de transparencia. Este interés de las instituciones en favorecer la existencia a escala europea de múltiples grupos que se puedan contrarrestar ha ido hasta el apoyo financiero a la europeización de organizaciones ciudadanas como la Plataforma Social Europea, en lo que para unos es una estrategia neo-pluralista en la cual el sector público apoya la diversidad pero para otros parece un caso de «captura a la inversa» en el cual las instituciones controlan, al menos parcialmente, a aquellos que intentan ejercer influencia.

En tercer lugar en la política europea existen múltiples puntos de veto tal y como puede ser la Comisión en la fase de propuestas, una coalición de varios partidos en el Parlamento o una minoría de bloqueo en el Consejo. Todo ello obliga a que los actores que intentan conseguir influencia busquen asociar a la institución más favorable a su propuesta —no todas las DG de la Comisión o Estados miembro serán igual de receptivos— y a formular las propuestas de cambio de la agenda de manera general y en el contexto de transacciones. Por lo tanto la forma más habitual de promoción de cambios en la agenda es la de las redes o coaliciones amplias que agrupan a actores de diferente tipo y nivel y que asocian tanto a actores institucionales como a activistas externos.

El resultado de todo ello es que la influencia en la agenda se ejerce a largo plazo y a través de la presencia repetida y la reputación. Todo ello tiene un efecto sobre los tipos de actores y sus estrategias de influencia. La siguiente sección analiza esta cuestión.

### **III. Una sociología política de la creación de conocimientos sobre la UE: los usos del conocimiento europeo**

¿Qué tienen que ver los modos de establecimiento de la agenda con la importancia de los modelos epistémicos? El argumento central es que debido a que es más difícil usar la presión de la opinión pública para fomentar

el cambio, este se produce a través de la convergencia de las posiciones de los diferentes actores cuyo concurso es necesario para la toma de decisiones. No todos los enfoques asumen que estas estrategias consiguen modificar las preferencias de los actores<sup>13</sup>, aunque todos aceptan que la información y el conocimiento ejercen un papel clave en la articulación de coaliciones, ya sea mediante el intercambio y las transacciones o mediante el convencimiento.

### 1. *Una sociología de los usos de Europa*

Desde hace aproximadamente dos décadas se desarrolla sobre todo en Francia un enfoque de sociología política que se puede entender en el contexto de la innovación teórica en torno a la integración europea<sup>14</sup>, con la intención de superar el debate entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo, o al menos de proporcionar enfoques de alcance intermedio e intentar abrir las numerosas «cajas negras» de ambas teorías.

Estas teorías, próximas del nuevo institucionalismo sociológico en ciencia política, encuentran su dimensión sociológica en el estudio de los fundamentos sociales y los usos del poder en la integración europea. Para la mayor parte de autores se trata de analizar en qué medida las trayectorias de los actores o las decisiones de las instituciones son resultado de condicionamientos estructurales ya sean de nivel sistémico, institucional o individual. En este sentido buscan alejarse del paradigma de las teorías de la decisión sobre la capacidad de los actores de diseñar estrategias de maximización de sus intereses y señalan que los actores se mueven en entornos de racionalidad limitada, al tiempo que cambian el enfoque de los Estados o las instituciones a los actores concretos. En este sentido no conciben la Comisión Europea o el Estado como actores monolíticos sino como un conjunto de actores y servicios con intereses, formas de hacer las cosas e incluso *ethos* colectivos diferenciados.

Los enfoques sociológicos buscan entender las motivaciones de los actores en entornos de racionalidad limitada, por lo que los valores, ideas y en general formas de ver el mundo adquieren una importancia decisiva. Sin embargo los enfoques de sociología política también se alejan del constructivismo puesto que no entienden que las identidades, significados o la naturaleza construida del mundo social condicionen la actuación de los actores.

---

<sup>13</sup> Sobre la sociología cognitiva del proceso político, ver Pierre Muller, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», *Revue française de science politique* (2000), 189-207.

<sup>14</sup> Sabine Saurugger (dir), *Les approches sociologiques de l'intégration européenne: Perspectives critiques. Politique européenne*, 25 (2008): 5-230.

En este sentido Woll y Jacquot<sup>15</sup> señalan que los enfoques sociológicos conciben la relación entre estructura y agencia desde la noción de acción estratégica, en la cual los actores tienen una relación estructural y estructurante con las ideas, en la cual las mismas condicionan las posibilidades de acción y las nociones del valor de la acción social pero en la cual los actores también pueden construir y usar las nociones como mejor conviene a los objetivos que buscan. Desde este punto de vista por lo tanto el conocimiento y las ideas se pueden analizar como un recurso especialmente valioso en un proceso político caracterizado por la diversidad de actores y la necesidad de formar coaliciones en base a la reputación y la acción a largo plazo.

## 2. *El conocimiento como recurso: lobbying informacional*

Estos son factores que se tienen en cuenta desde hace tiempo en los análisis sobre la influencia de los grupos de interés en la UE y sobre los que empieza a haber una evidencia más sistemática. El análisis parte de la consideración del sesgo estructural de los sistemas de intermediación de intereses en el capitalismo hacia los intereses económicos<sup>16</sup>. Sin embargo la afirmación de esta predominancia estructural resulta difícil de compatibilizar con la evidencia de la activa movilización de dichos intereses: si se trata de intereses estructurales y que resultan privilegiados se podría esperar que las instituciones los tuvieran en cuenta de todos modos y por lo tanto no parece lógico que dichos grupos empleen recursos y se expongan públicamente para defenderlos. Por lo tanto los trabajos actuales sobre representación de intereses en la UE han buscado explicitar mejor por lo tanto el fenómeno de la movilización en un contexto pluralista como es la UE. En este sentido se ha señalado en primer lugar que el sistema europeo de representación de intereses es una forma de pluralismo de elite<sup>17</sup> en el que la movilización de numerosos intereses económicos y empresariales no deja de ser una manifestación de la naturaleza competitiva del pluralismo, una concepción de la intermediación de intereses basada el elitismo que enfatiza la competencia más que la cooperación entre las elites<sup>18</sup>. De este modo la sobre-representa-

---

<sup>15</sup> Sophie Jacquot y Cornelia Woll, «Action publique européenne: les acteurs stratégiques face à l'Europe», *Politique européenne*, 2 (2008): 161-192.

<sup>16</sup> Charles E Lindblom, *Politics and markets: the world's political-economic systems* (New York: Basic, 1977).

<sup>17</sup> Reiner Eising, «The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism?», *Journal of European Public Policy*, 14, 3 (2007): 384-403.

<sup>18</sup> Robert A. Dahl, «A Critique of the Ruling Elite Model», *American Political Science Review*, 52, 2, (1958): 463-464.

ción de los intereses económicos en la UE puede tener que ver con diferencias fundamentales entre ellos. De esta manera la literatura no ha dejado de señalar la tendencia a la fragmentación de los intereses empresariales hasta el punto que por ejemplo la industria del vidrio está representada por 7 organizaciones diferentes<sup>19</sup> mientras que las organizaciones de intereses generales han tendido a crear una gran asociación por sector, en parte por la presión institucional en este sentido<sup>20</sup>. Por otra parte se ha desarrollado recientemente un modelo de análisis sobre el intercambio de recursos: en un contexto pluralista las organizaciones necesitan intervenir para que las instituciones les escuchen a ellas y no a sus rivales, y para conseguirlo necesitan ofrecerles recursos a los que dichas instituciones no pueden acceder. En los últimos años numerosos autores han enfatizado la importancia de la información técnica para una pequeña administración generalista como es la Comisión Europea<sup>21</sup>.

La información es uno de los principales recursos intercambiados entre instituciones y grupos de interés en la UE. Aunque esta motivación también está presente en intercambios informales, hasta cierto punto podríamos decir que es la importancia de este recurso la que ha determinado la creciente formalización de los intercambios con los grupos de interés. Ya en su primera comunicación sobre los intercambios con los grupos de interés la Comisión (1992) subraya su papel como proveedores de información. La década en torno del fallido Tratado Constitucional rechazado en 2005 dio lugar a una serie de mecanismos participativos de poco recorrido en relación a su capacidad de asociar a los ciudadanos<sup>22</sup>, si bien en otro plano los diez años entre el libro blanco sobre la gobernanza de la UE de 2001 y la revisión del registro de transparencia (2011) han dado lugar a intercambios cada vez más reglados entre Comisión y grupos de interés<sup>23</sup>. En dicho proceso se ha ido desplazando el foco del debate desde la selección de las organizaciones que podían reunirse con la Comisión en base a criterios de re-

---

<sup>19</sup> Justin Greenwood, *Interest representation in the European Union* (London: Palgrave Macmillan, 2011), 15-16; 92-99.

<sup>20</sup> Greenwood, *Interest...* 130-137

<sup>21</sup> Peter Bouwen. y Margaret McCown, «Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union», *Journal of European Public Policy* 14: 2007; Adam W. Chalmers, «Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union», *Journal of European Integration* 33 (2011); Heike Klüver, *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. (Oxford: Oxford University Press, 2013).

<sup>22</sup> Luis Bouza García, *Participatory Democracy and Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation*. (2015), 130-143.

<sup>23</sup> Stijn Smismans, «European civil society: Shaped by discourses and institutional interests», *European law journal* 9.4 (2003): pp. 473-475.

presentatividad hacia el intercambio de información. De esta manera cada vez son menos frecuentes las llamadas consultas dirigidas con un grupo selecto de organizaciones mientras que es más frecuente encontrar consultas online abiertas a cualquier organización<sup>24</sup>. Lo más significativo es que dichas webs de consulta se han diseñado en torno a un cuestionario en el cual la Comisión busca recabar información sobre las posiciones de los grupos, al tiempo que facilita que las organizaciones envíen información adicional. La consolidación del registro de transparencia a partir de 2011 mediante la fusión de los registros de la Comisión y el Parlamento también confirma la importancia de la gestión de la información en los intercambios con la sociedad civil, en la medida en que además de suministrar información sobre su estructura, los intereses a los que representa o los recursos que emplea, por primera vez se establece un código de buena conducta que entre otras cosas compromete a los grupos de interés a suministrar información relevante y veraz. Independientemente de la ausencia de obligaciones legales derivada de la debilidad del registro esta evolución demuestra la importancia que está adquiriendo la información en los intercambios entre Comisión y grupos de interés así como en la reputación de las organizaciones.

Además la investigación sobre grupos de interés en la UE enfatiza la importancia del lobbying en coalición. A pesar de algunos relatos sobre el éxito de un único grupo en una gran decisión —como los industrialistas europeos (ERT) en las decisiones sobre el mercado único o del Lobby Europeo de Mujeres (EWL) en la inclusión de las cláusulas sobre igualdad de género en el tratado de Ámsterdam, la capacidad de un único actor —grupo de interés, empresa, región o Estado— de promover un cambio en la agenda de solitario es muy limitado. En general la promoción de cambios en la agenda es el resultado de la confluencia de varias organizaciones en torno a una o más coaliciones cuya influencia se ejerce en el largo plazo.

Estas coaliciones son relevantes para las instituciones en varios planos. En primer lugar resuelven problemas de acción colectiva en la medida en que simplifican un panorama caracterizado por una gran diversidad de actores, de tal modo que las instituciones pueden interactuar con unos pocos interlocutores. En segundo lugar estas coaliciones son señales para la Comisión sobre el grado de apoyo a una propuesta. Aunque Mahoney<sup>25</sup> argumenta que las coaliciones en la UE están más motivadas por el intercambio de recursos que por la construcción de causas hacia la opinión pública, esta dimensión sigue siendo significativa porque indica el grado de resistencia en la

---

<sup>24</sup> Christine Quittkat, «The European Commission's online consultations: a success story?», *Journal of Common Market Studies*, 49,3 (2011).

<sup>25</sup> Christine Mahoney, «Networking Vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU», *Journal of European Public Policy* 14, 3 (2007)

fase de decisión e implementación. Por último y de forma especialmente significativa las coaliciones sirven para la acumulación de recursos de diferente naturaleza. Tal y como han señalado los enfoques sociológicos sobre el proceso político comunitario los recursos no son sólo una disposición objetiva<sup>26</sup> que permita predecir cuáles serán las coaliciones ganadoras —por ejemplo, sabemos que los grupos de interés económico obtienen menos influencia de sus recursos que las organizaciones que defienden intereses ciudadanos<sup>27</sup>— sino que se generan en la propia interacción entre los actores y que además tienen que ser movilizadas conscientemente —no basta con ser un actor objetivamente importante, es necesario estar implicado en el proceso para obtener influencia— y adaptados al proceso político, por ejemplo una propuesta de alta complejidad técnica es valiosa para las instituciones —cuyos representantes se suelen enfrentar a un «dilema del folio en blanco» regulatorio— sólo en la medida en que además esté formulada en términos europeos tanto en el plano del contenido como en el lenguaje jurídico-institucional<sup>28</sup>.

A continuación abordamos en mayor detalle la cuestión de la información y la influencia. En segundo lugar nos interesamos por el papel del conocimiento y de las percepciones en la formación de diferentes tipos de coaliciones.

#### IV. El conocimiento y la información como formas de influencia

Resulta necesario abordar en primer lugar la cuestión de los marcos interpretativos y su aplicación al estudio del proceso político de la Unión Europea, no sólo porque son un enfoque aplicable a todos los actores —el interés por los marcos se origina en los estudios sobre comunicación<sup>29</sup> y movimientos sociales, pero es aplicable a las estrategias de los grupos de interés<sup>30</sup> y de las instituciones— sino porque se vincula con el modelo teórico sobre la sociología del uso del conocimiento en el proceso político.

---

<sup>26</sup> Jacquot y Woll, «Action publique européenne...

<sup>27</sup> Andreas Dür, Peter Bernhagen, y David Marshall, «Interest Group Success in the European Union When (and Why) Does Business Lose?», *Comparative Political Studies*, 48, 8 (2015).

<sup>28</sup> Philippe Aldrin, «Producteurs, courtiers et experts de l'information européenne», en D. Georgakakis, *Le champ de l'eurocratie*, (Economica, 2012)

<sup>29</sup> Juan Diez Medrano y Emily Gray, «Framing the European Union in National Public Spheres», en Ruud Koopmans y Paul Statham, (eds), *The making of a European public sphere: Media discourse and political contention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

<sup>30</sup> Frida Boräng, Rainer Eising, Heike Klüver, Christine Mahoney; Daniel Naurin, Daniel Rasch y Patricja Rozbicka, P., «Identifying frames: A comparison of research methods», *In-*

Los marcos interpretativos no son una ideología cerrada sino una serie de encuadres explicativos sobre el mundo político y social —que Goffman<sup>31</sup> define como el esquema que utilizan los individuos y grupos para organizar y explicar sus experiencias sociales— que los grupos sociales compiten por imponer en la definición de la agenda política. Se trata por lo tanto de un enfoque «que toma las ideas en serio»<sup>32</sup>, pero que es necesario diferenciar en el plano epistemológico y teórico de los enfoques constructivistas. En un contexto de racionalidad limitada los actores están condicionados por sus percepciones y valores pero tienen un grado de «habilidad social»<sup>33</sup> que les permite adaptar sus encuadres de los fenómenos sociales en función de las circunstancias o de las estrategias que estén buscando poner en marcha. Este argumento ha sido bien ilustrado por los análisis de los movimientos sociales al señalar que los marcos interpretativos son por una parte un elemento constitutivo de la identidad del propio movimiento y por otra un elemento central de sus formas de acción colectiva<sup>34</sup>.

El estudio de los marcos de referencia es un aspecto central del análisis del proceso político<sup>35</sup>, en la medida en que el proceso de establecimiento de la agenda no consiste sólo en la determinación de los temas que captan la atención sino los modos en que lo hacen. Los análisis centrados en los actores señalan que la adaptación del marco de interpretación en función de la posición de los actores en el proceso político es algo habitual. En este sentido algunos estudios sobre el funcionamiento de los foros de consultas de la Comisión Europea mencionados más arriba señalan que los grupos interesados tienden a reproducir los marcos de referencia empleados por la propia Comisión, adaptando sus demandas a los nuevos enfoques institucionales puesto que aquellas estrategias formuladas en los términos que la Comisión quiere oír suelen tener mayor éxito. Otra estrategia por parte de los actores consiste en la búsqueda del punto de acceso a la agenda más favorable («venue shopping»)<sup>36</sup>: el consabido pluralismo de la UE hace que

---

*terest groups & Advocacy*, 3, 2 (2014): 188-201.

<sup>31</sup> Erving Goffman, *Frame analysis: los marcos de la experiencia* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006).

<sup>32</sup> Vivien Schmidt, «Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”», *European Political Science Review*, 2, 1 (2010): 1-25.

<sup>33</sup> «Skilled actors» en la terminología de Neil Fligstein y Doug McAdam, *A theory of fields* (Oxford: Oxford University Press, 2012): 52-55.

<sup>34</sup> Sidney Tarrow. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. (Madrid: Alianza editorial, 2004): 209-216.

<sup>35</sup> Frida Boräng et al., «Identifying frames...»

<sup>36</sup> Falk Daviter, «Policy framing in the European Union», *Journal of European Public Policy* 14. 4 (2007): 663-664; Sebastian Princen, *Agenda-setting in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009): 27-28.

cada institución tenga su propia agenda y que por lo tanto una propuesta se pueda ver radicalmente reformulada en función del nivel al que se plantee. La mayor parte de políticas susceptibles de ser reguladas en el ámbito de la UE pueden afectar a varios servicios o direcciones generales de la Comisión o el Parlamento, pero el tipo de propuesta será radicalmente distinta en función de qué institución establezca el marco de referencia. En este contexto el encuadre y la definición del marco resultan fundamentales a la hora de definir el problema a tratar y de formular políticas públicas alternativas. En este sentido la reglamentación de los medios de comunicación en la UE será muy diferente en función de que se plantee como una cuestión que afecta fundamentalmente a las libertades públicas, a la política de competencia o a la innovación tecnológica y los derechos de autor<sup>37</sup>. A nivel estructural también cabe destacar la importancia de los encuadres en los cambios en la agenda, es decir el cambio del foco de una política de un objetivo a otro. Por ejemplo el cambio de objetivos de la PAC hacia la sostenibilidad y el medio ambiente y no a la producción tiene que ver con las metáforas sobre los lagos de leche y las montañas de mantequilla a los que habría dado lugar el productivismo de los años anteriores.

Por último se está desarrollando un nuevo enfoque, también de origen norteamericano, sobre las ideas en el proceso político que tiene que ver con los relatos de política pública<sup>38</sup>. Este enfoque argumenta que la política y la vida social están construidas mediante estructuras narrativas, y que por lo tanto también es necesario entender la elaboración de las políticas públicas como una competición por el establecimiento de relatos. Este enfoque también se aleja de las perspectivas más interpretativas al proponer un conjunto de hipótesis verificables, aunque la metodología de análisis de los relatos es menos clara, dando lugar a un debate sobre la coherencia epistemológica de la propuesta<sup>39</sup>. Además la perspectiva teórica se aleja de los argumentos sobre el «uso» de las ideas en la medida en que los defensores de la construcción narrativa de las políticas le prestan menor atención a la agencia en la construcción de los mismos y naturalizan la tendencia a actuar socialmente mediante relatos<sup>40</sup>. Si bien los enfoques sobre los relatos en la UE se han centrado hasta ahora fundamentalmente en la dimensión cultural de la in-

---

<sup>37</sup> Alison J. Harcourt, «EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 36.3 (1998): 369-389.

<sup>38</sup> Mark K. McBeth, Michael D. Jones y Elizabeth A. Shanahan, «The Narrative Policy Framework», en Paul Sabatier, y Christopher Weible (eds) *Theories of the Policy Process* (Boulder, CO: Westview Press, 2014).

<sup>39</sup> Michael D. Jones, y Claudio M. Radaelli, «The Narrative Policy Framework: Child or Monster?», *Critical Policy Studies*, 9.3 (2015): 339-355.

<sup>40</sup> Barbara Czarniawska, *Narratives in social science research* (Sage, 2004), p. 3.

tegración europea o en la posición de los intelectuales ante la misma<sup>41</sup> más que en las políticas públicas, el interés de las instituciones por los relatos y la ya mencionada similitud del proceso político estadounidense y el europeo permiten anticipar la próxima aplicación de este enfoque a la UE.

### 1. *Diferentes tipos de coaliciones*

El marco de las coaliciones promotoras, desarrollado en primer lugar en el contexto norteamericano, parece apropiado en un contexto multinivel caracterizado por la presencia de numerosos actores con veto y la necesidad de actuar en coalición en el largo plazo —el modelo enfatiza que los cambios en la agenda sólo son visibles en el plazo de una década— como es el de la Unión Europea, según ha reconocido su propio creador<sup>42</sup>. Lo significativo en el contexto de este artículo es que esta propuesta se organiza en torno a un modelo de círculos concéntricos de creencias más o menos intensas y por lo tanto adaptables. En este sentido las coaliciones promotoras reúnen a actores de naturaleza y posiciones diferentes y cuyas preferencias no están completamente alineadas pero que comparten una creencia nuclear. De este modo aunque puedan actuar en ámbitos y para fines distintos: lo que les reúne es una creencia compartida sobre la necesidad de la necesidad de abordar un problema o proponer una determinada política. Más allá de esta creencia nuclear y compartida existe un segundo y tercer círculo de creencias menos ancladas y por lo tanto más adaptables. Este argumento abre una puerta a entender que los miembros de la coalición pueden actuar con una cierta autonomía y adaptarse a las ventanas de oportunidad que surjan para promover propuestas limitadas que contribuyan a promover el argumento central. Al mismo tiempo permite establecer una relación con el establecimiento de marcos —las organizaciones pueden adaptar la presentación de su solución a diferentes interlocutores— y a la actuación estratégica, aceptando un cambio en sus preferencias y creencias secundarias para poder influir en la más importante.

Este modelo ha suscitado bastante interés para estudiar el desarrollo de cambios importantes en la agenda en torno a demandas con una cierta complejidad científica y que implican a actores diversos en ámbitos tales como la política de apoyo a las turbinas eólicas<sup>43</sup> o al sector de los hidrocarburos.

<sup>41</sup> Lacroix y Nicolaïdis *European Stories...*

<sup>42</sup> Paul Sabatier, «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe», *Journal of European public policy*, 5.1 (1998): 98-130.

<sup>43</sup> Joseph Szarka, «Bringing interest back in: using coalition theories to explain European wind power policies», *Journal of European Public Policy*, 17.6 (2010): 836-53.

ros<sup>44</sup>. Sin embargo el propio autor ha señalado que la adaptación de este enfoque a la Unión Europea requiere una serie de adaptaciones. En este sentido Rozbicka señala que resulta difícil encontrar coaliciones estables en un plazo largo en un contexto tan cambiante y con tantas ventanas de oportunidad como el de la UE, puesto que la mayor parte de miembros de una coalición va a encontrar oportunidades para desviarse del objetivo colectivo en un determinado momento<sup>45</sup>. Por ejemplo en el año 2003 durante la Convención europea las organizaciones de inspiración religiosa y los representantes de las regiones se desvincularon de las ONGs que defendían el reconocimiento de la sociedad civil en el tratado y con las que llevaban trabajando conjuntamente desde finales de los 90 porque tuvieron la oportunidad de conseguir un reconocimiento diferenciado<sup>46</sup>.

Uno de los aspectos centrales del análisis de las coaliciones promotoras tiene que ver con el aprendizaje y el conocimiento. En este sentido el tipo de influencia para explicar el éxito de las coaliciones que propone este modelo se aproxima del de las comunidades epistémicas. Este modelo de análisis propuesto en los años 90 para explicar la capacidad de establecer la agenda de las numerosas organizaciones internacionales de carácter técnico<sup>47</sup> ha tenido una aplicación casi natural al ámbito de la UE<sup>48</sup>. Esto se debe al carácter «tecnocrático» de muchas de las ventanas de oportunidad que ofrece el proceso político de la UE a los diferentes actores, tales como los grupos de expertos de la Comisión, los comités de comitología o las consultas previas preparatorias de evaluaciones de impacto, por no hablar de la creciente «agencificación» de numerosos procesos.

Princen define estas comunidades como grupos más o menos permanentes o al menos estables de expertos que «leen las mismas publicaciones, van a las mismas conferencias y reuniones, y de esta manera comparten un entendimiento de los problemas de política pública y de las opciones políticas disponibles para abordarlos»<sup>49</sup>. Este tipo de grupos son más frecuentes en las áreas de una cierta complejidad técnica —como por ejemplo la salud

---

<sup>44</sup> Rainer Eising, «The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism?», *Journal of European Public Policy*, 14.3 (2007): 384-403.

<sup>45</sup> Patricja Rozbicka, «Advocacy coalitions: influencing the policy process in the EU», *Journal of European Public Policy*, 20.6 (2013): 850-851.

<sup>46</sup> Luis Bouza García, *Participatory democracy and...*, 102-104.

<sup>47</sup> Peter M. Haas, «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International organization*, 46.1 (1992): 1-35.

<sup>48</sup> Anthony R. Zito, «Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration», *Journal of European public policy*, 8.4 (2001): 585-603.

<sup>49</sup> Sebastiaan Princen, *Agenda-setting in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009) 151-152, traducción del autor.

pública o el cambio climático<sup>50</sup>— en las cuales el grado de conocimiento científico es un argumento fundamental a la hora de promover unas soluciones u otras, si bien es cierto que este es cada vez más el caso con el creciente uso de las regulaciones de impacto en el marco del proyecto «regular mejor»<sup>51</sup>. Estas comunidades resultan importantes por dos motivos. Por una parte su naturaleza científica sugiere la sinceridad del convencimiento de sus miembros sobre la evidencia de cuál es la mejor propuesta. En este sentido aunque operen en el largo plazo —puesto que los marcos de los actores se adaptan lentamente a la nueva evidencia científica— potencialmente tienen un efecto más profundo puesto que actúan sobre las preferencias de los actores y no sólo en los aspectos superficiales del marco, por continuar la metáfora de Sabatier sobre los círculos concéntricos. Pero por otra parte tienen una capacidad de convencimiento especialmente alta debido a su composición: estas comunidades reúnen a expertos que comparten una temática de interés pero están ubicados en organizaciones distintas. Por lo tanto los miembros de la comunidad se convierten en promotores de causa dentro de sus organizaciones, facilitando la hegemonía de una propuesta una vez esta alcanza su grado de maduración.

## 2. Algunas implicaciones metodológicas

Uno de los aspectos problemáticos<sup>52</sup> respecto a las coaliciones promotoras o las redes de conocimiento tiene que ver con la dificultad de proporcionar evidencia sobre los cambios de preferencias, o ni siquiera de pasar del estado de metáfora<sup>53</sup> a la hora de evidenciar la existencia y la importancia de redes de políticas públicas. Sin embargo argumentamos que la perspectiva epistemológica y teórica sobre los usos del conocimiento así como algunas innovaciones metodológicas relativas al uso de mejores técnicas de análisis de textos y de redes tienen un fuerte potencial a la hora de transformar dichas «metáforas» en hipótesis verificables.

El análisis de los marcos de referencia y los aspectos teóricos sobre la «importancia de las ideas» reenvían a evaluaciones cualitativas que pueden ser difíciles de verificar empíricamente y sobre todo de generalizar. Además

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Comisión Europea, *Communication from the Commission. «Action Plan «Simplifying and improving the regulatory environment, COM/2002 278 (2002).*

<sup>52</sup> Hussein Kassim, «Policy networks, networks and European Union policy making: A sceptical view», *West European Politics* 17.4 (1994): 15-27.

<sup>53</sup> Keith Dowding, «Model or metaphor? A critical review of the policy network approach», *Political studies*, 43.1 (1995): 136-158.

estas perspectivas se alejan de buen número de los enfoques más frecuentes en torno a la elaboración de políticas públicas. Por lo tanto la comprensión del conocimiento y las ideas como un marco y al tiempo como un recurso puede servir para derivar hipótesis verificables sobre la correspondencia entre marcos de interpretación —que pueden estudiarse mediante análisis de textos y entrevistas con los actores— y formas de acción colectiva que pueden objetivarse mediante la presencia de dichos actores en consultas con la Comisión, encuestas o análisis de redes. Este tipo de procedimiento puede permitir verificar hipótesis sobre la importancia de los marcos para la acción colectiva o para el cambio de políticas públicas (es decir, ¿cambian las formas de actuación y el contenido de las propuestas tras cambios en los marcos de los actores? Esta perspectiva invita por lo tanto al empleo de métodos mixtos, lo cual resulta especialmente interesante gracias al reciente interés en los estudios sobre grupos de interés de métodos cuantitativos de análisis de texto —con qué frecuencia recogen los textos oficiales los argumentos de los grupos<sup>54</sup>— y las propuestas para sistematizar los marcos de referencia<sup>55</sup>.

## V. Conclusión

El repaso de la literatura sobre el papel de los actores en el establecimiento de la agenda en la UE confirma la pujanza de los enfoques centrados en el conocimiento y las ideas de forma sostenida a lo largo de casi dos décadas. Se trata además de un enfoque caracterizado por una gran diversidad interna y debates relativamente enconados dadas las diferencias epistemológicas y teóricas. En todo caso estos enfoques tienen la característica común de alejarse de las explicaciones centradas en las instituciones comunitarias y de la teoría de la decisión racional para centrarse en la importancia de las ideas y en los actores. Además de por poner en cuestión los enfoques teóricos predominantes el éxito de este enfoque resulta llamativo debido a que al menos en un primer momento la inexistencia de una opinión pública y de una esfera pública unificada debería ser un factor que dificultase estrategias orientadas al debate y la persuasión en favor de explicaciones basadas en la capacidad de los actores de alcanzar transacciones.

El artículo señala sin embargo que este éxito resulta menos sorprendente si se tiene en cuenta la naturaleza de un proceso político multinivel caracterizado por el pluralismo de los actores, la complejidad técnica de

---

<sup>54</sup> Klüver *Lobbying in...*

<sup>55</sup> Boräng et al. «Identifying frames...

los asuntos y la existencia de numerosos puntos de veto. En este contexto la introducción de cambios en la agenda requiere de la suma de actores que puedan superar los equilibrios inducidos. En este contexto la información y las ideas resultan importantes en un plano instrumental como sincero. De manera instrumental la información es un recurso clave en el proceso político comunitario y la adaptación de los marcos de referencia puede servir para ampliar coaliciones o para cambiar el foro de la elaboración de las políticas públicas hacia el que pueda ser más favorable a la coalición o actor en cuestión. En términos sinceros la importancia de la reputación y la complejidad de los temas, así como la constante búsqueda de legitimidad por parte de las instituciones comunitarias contribuyen a que se puedan construir ideas o causas casi imposibles de resistir por parte de potenciales destructores.

La aparente contradicción entre la consideración sincera e instrumental de la capacidad de persuasión de los actores comunitarios se puede reconciliar a través de una perspectiva sociológica sobre los «usos de Europa» por parte de sus actores. Esta es una perspectiva que asume que los actores persiguen sus objetivos y estrategias de forma consecuente en un entorno de racionalidad limitada por sus creencias y valores, al igual que los del entorno. De este modo tienen un margen de maniobra limitado a la hora de adaptar sus propuestas al contexto que pueda resultar más favorable. El grado de aceptación de los enfoques centrados en los marcos a pesar de las diferencias entre cada uno de los enfoques considerados en el artículo confirma la existencia de dinámicas de acción colectiva en torno a las ideas en el segmentado espacio de debate y elaboración de políticas públicas de la UE.

Sin embargo conviene ser cauto sobre el potencial explicativo de estos enfoques precisamente por su la riqueza interna y diversidad así como por sus diferentes grados de adaptación a la UE. En primer lugar por enriquecedora que sea, la tendencia a la fragmentación dificulta la comparación entre enfoques, y aún más la adopción de metodologías que permitan la verificación sistemática de las hipótesis avanzadas, si bien recientemente se están desarrollando enfoques de métodos mixtos centrados en el análisis cuantitativo de textos y marcos<sup>56</sup>. En segundo lugar todos los estudios citados expresan el potencial del enfoque utilizado en cada uno al tiempo que formulan cautelas importantes sobre la posibilidad de su aplicación sistemática a la UE. De este modo los autores señalan la capacidad explicativa de las comunidades epistémicas sobre algunas decisiones técnicamente complejas o de la excepcionalidad de coaliciones promotoras de largo alcance. Esto se

---

<sup>56</sup> Klüver *Lobbying in...* Boräng et al. «Identifying frames»

debe sin duda al hecho de que numerosos de estos enfoques se originan en el proceso político estadounidense, que comparte numerosas características con el de la UE pero del que le separan aspectos importantes en el plano institucional como en el de las ideas dada la capacidad de aquellos actores de recurrir con más facilidad a la opinión pública.

## VI. Bibliografía

- Aldrin, Philippe, «Producteurs, courtiers et experts de l'information européenne», en D. Georgakakis, *Le champ de l'eurocratie*, Economica (2012): 151-181
- Baumgartner Frank R., Bryan D. Jones y Peter B. y Mortensen. «Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking», en Sabatier Paul A. y Christopher Weible (eds), *Theories of the policy process*, (2014): 59-103.
- Boräng, Frida, Rainer Eising, Heike Klüver, Christine Mahoney, Daniel Naurin, Daniel Rasch y Patricja Rozbicka. «Identifying frames: A comparison of research methods», *Interest groups & Advocacy*, 3.2 (2014): 188-201.
- Bouwen, Peter y Margaret McCown, «Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 14 (2007): 422-43.
- Bouza García, Luis, *Participatory Democracy and Civil Society in the EU: Agenda-Setting and Institutionalisation*, 2015.
- Chalmers, Damian, «The reconstitution of European public spheres», *European Law Journal*, 9.2, (2003): 127-189.
- Chalmers, Adam W., «Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union», *Journal of European Integration* 33 (2011): 471-86.
- Chopin, Thierry, «Towards a Genuine European Executive Power: from Governance to Government», *European Issues*, 274 (2013) [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-274-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-274-en.pdf)
- Comisión Europea, *Communication from the Commission - Action Plan Simplifying and improving the regulatory environment*, COM/2002 278, 2002.
- Czarniawska, Barbara, *Narratives in social science research*. Sage, 2004.
- Dahl, Robert A. «A Critique of the Ruling Elite Model», *American Political Science Review*, 52.2 (1958): 463-469
- Daviter, Falk, «Policy framing in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 14.4 (2007): 654-666.
- Diez Medrano, Juan y Emily Gray, «Framing the European Union in National Public Spheres», en Koopmans, Ruud y Paul Statham (eds), *The making of a European public sphere: Media discourse and political contention*, Cambridge University Press (2010): 125-150.
- Dowding, Keith, «Model or metaphor? A critical review of the policy network approach», *Political studies*, 43.1 (1995): 136-158.

- Dür, Andreas, Peter Bernhagen y David Marshall, «Interest Group Success in the European Union When (and Why) Does Business Lose?», *Comparative Political Studies*, 48(8) (2015): 951-983.
- Eising, Rainer, «The access of business interests to EU institutions: towards elite pluralism?», *Journal of European Public Policy*, 14.3 (2007): 384-403.
- Engel, Filip, «Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formulation: The Advocacy Coalition Framework Meets New-Institutional Theory», *Bruges Political Research Papers*, 5 (2007).
- Eriksen, Erik Odvar, «Conceptualising European public spheres. General, segmented and strong publics», en J. E. Fossum y P. Schlesinger, eds. *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?*, London: Routledge, 2007.
- Fligstein, Neil y Doug McAdam, *A theory of fields*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Follesdal, Andreas y Simon Hix, «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies* 44.3 (2006): 533-562.
- Goffman, Erving, *Frame analysis: los marcos de la experiencia*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.
- Haas, Peter M. «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International organization*, 46.1 (1992): 1-35.
- Harcourt, Alison J. «EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 36.3 (1998): 369-389.
- Jacquot, S,ophie y Cornelia Woll, «Action publique Européenne: les acteurs stratégiques face a l'Europe», *Politique européenne*, 2 (2008): 161-192.
- Jones, Michael D., y Claudio M. Radaelli, C. M. «The Narrative Policy Framework: Child or Monster?», *Critical Policy Studies*, 9.3 (2015): 339-355.
- Kassim, Hussein «Policy networks, networks and European Union policy making: A sceptical view», *West European Politics* 17.4 (1994): 15-27.
- Kingdon John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2003.
- Klüver, Heike, *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford: OUP Oxford, 2013.
- Lacroix, Justine y Nicolaïdis Kalypso *European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford, 2010.
- Lindberg, Leon y Stuart Scheingold *Europe's Would Be Polity*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- Lindblom, Charles E. *Politics and markets: the world's political-economic systems*, New York: Basic: 1977.
- Mahoney, Christine, «Networking Vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU», *Journal of European Public Policy*, 14.3 (2007): 363-383.
- Mahoney, Christine, «The Role of Interest Groups in Fostering Citizen Engagement: The Determinants of Outside Lobbying», en Maloney, W. y van Deth, J. *Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

- McBeth Mark K., Michael D. Jones y Elizabet A. Shanahan, E.A. «The Narrative Policy Framework» en Sabatier, Paul A. y Christopher Weible (eds). *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 2014.
- Muller, Pierre, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», *Revue française de science politique* (2000): 189-207.
- Princen, Sebastiaan, *Agenda-setting in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- Princen, Sesbastian, «Punctuated equilibrium theory and the European Union», *Journal of European Public Policy*, 20.6 (2013): 854-870.
- Quittkat, Christine, «The European Commission's online consultations: a success story?», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49.3 (2011): 653-674.
- Rozbicka, Patrycja, «Advocacy coalitions: influencing the policy process in the EU», *Journal of European Public Policy*, 20.6 (2013): 838-853.
- Sabatier, P.A., «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe», *Journal of European public policy*, 5.1 (1998): 98-130.
- Saurugger, Sabine (dir), *Les approches sociologiques de l'intégration européenne: Perspectives critiques. Politique européenne*, 25 (2008): 5-230.
- Schmidt, Vivien, «Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new insitutionalism"», *European Political Science Review*, 2.1 (2010): 1-25.
- Smismans, Stijn, «European civil society: Shaped by discourses and institutional interests», *European law journal*, 9.4 (2003): 473-495.
- Szarka, Joseph, «Bringing interest back in: using coalition theories to explain European winf power policies», *Journal of European Public Policy* 17.6 (2010): 836-53.
- Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza editorial, 2004.
- Tsebelis George y Yatahanas, Xenophon, «Veto Players and Decision-making in the EU After Nice», *Journal of Common Market Studies*, 40.2 (2002): 283-307.
- Zito, Anthony R., «Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration», *Journal of European Public Policy*, 8.4 (2001): 585-603.



# Negociaciones intergubernamentales en la Unión Europea: estrategias y poder\*

*Intergovernmental Negotiations in the European Union:  
Strategies and Power*

Gemma Mateo González  
Universidad de Salzburgo

doi: 10.18543/ced-55-2016pp85-118

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo de la UE.—III. Estrategias. 1. La sombra del futuro. 2. Preferencias y la política doméstica. 3. El poder de los Estados. 4. Instituciones. 5. Cultura. 6. Estadio o nivel de las negociaciones. 7. Temas. 8. Euroescepticismo.—IV. Poder. 1. Poder del voto. 2. Poder institucional. 3. Poder estructural. 4. Características de los negociadores. 5. El BATNA de los países. 6. Las coaliciones entre países.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** En el marco del Consejo de la Unión Europea (UE) se llevan a cabo más de 6.000 reuniones anuales. Muchas de éstas tienen como objetivo preparar reuniones a más alto nivel: entre Ministros y entre los Jefes de Estado y/o de Gobierno. La relevancia y trascendencia de estas reuniones es indiscutible de ahí que exista una creciente literatura que analiza distintos aspectos de estas negociaciones. El objetivo de este artículo es hacer una revisión de esta literatura a partir de dos cuestiones: La primera se refiere a las estrategias que utilizan los Estados en las negociaciones. En definitiva, ¿cómo se negocia en la UE? ¿Qué Estados optan por estrategias cooperativas y cuáles por estrategias conflictivas? Basándonos en la literatura derivamos una serie de factores que pueden determinar la elección de estrategias: La sombra del futuro, las preferencias domésticas, el poder, la cultura, el nivel o estadio de la negociación, el tema y el euroescepticismo. La segunda pregunta consiste en analizar qué Estados tienen más poder en las negociaciones. Analizamos algunos factores que pueden explicar la distribución de poder: el poder del voto, el poder institucional, el poder estructural, las características de los negociadores, el BATNA de los países y las coaliciones. A partir de esta revisión de literatura, el artículo ofrece algunas conclusiones y sugerencias para futuras investigaciones.

**Palabras clave:** negociaciones, Consejo, Consejo Europeo, estrategias, poder.

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 28 de junio de 2016.

**Abstract:** *More than six thousand meetings take place each year in the framework of the Council of the European Union (EU). The objective of many of these meetings is to prepare meetings at the highest level: between Ministers and Heads of State and/or Government. As the relevance and importance of these meetings is undisputed, there is a growing literature that analyzes different aspects of these negotiations. The aim of this article is to review this literature starting from two major questions: The first refers to the strategies used by different Member States in the negotiations. In short, how do states negotiate in the EU? Which states opt for cooperative strategies and which ones for conflictive strategies? Building on the literature, the article derives a number of factors that can determine the choice of strategies: the shadow of the future, domestic preferences, power, culture, level or stage of the negotiation, the subject area and Euroscepticism. The second question is to analyse which states have most power in these negotiations. Various factors appear in different studies to explain the distribution of power: voting power, institutional power, structural power, the characteristics of the negotiators, the BATNA of countries and coalitions between countries. Building on this review of the literature, the article presents some conclusions and some ideas for future research.*

**Keywords:** *negotiations, Council, European Council, strategies, power.*

## I. Introducción

En la Unión Europea (UE) se celebran alrededor de 6.000 reuniones anuales a muy distintos niveles en el Consejo y en el Consejo Europeo.<sup>1</sup> Muchas de estas reuniones tienen como objetivo preparar posteriores encuentros a más alto nivel ya sea entre los Ministros o entre los Jefes de Estado y/o de Gobierno en las grandes cumbres. Son las instituciones más poderosas en el proceso de toma de decisiones de la UE.<sup>2</sup> La relevancia y trascendencia de estas instituciones es indiscutible de ahí que exista una creciente literatura que analiza distintos aspectos de estas negociaciones. El objetivo de este artículo es hacer una revisión de estos estudios explorando lo que hemos aprendido sobre las estrategias y el poder en las negociaciones intergubernamentales en la UE, es decir en el Consejo y en el Consejo

<sup>1</sup> Jeffrey Lewis, «The Council of the European Union and the European Council», en *Politics in the European Union, Fourth Edition*, ed. por Michelle Cini y Nieves Perez-Solorzano Borrigan (Oxford: Oxford University Press, 2013), 220. Después del Tratado de Lisboa (2009), el Consejo de la Unión Europea ha pasado a denominarse simplemente Consejo y el Consejo Europeo pasa a ser formalmente una nueva institución.

<sup>2</sup> Entre muchos otros: Martin Westlake y David Galloway, eds., *The Council of the European Union*. (London: John Harper Publishing, 2006); Fiona Hayes-Renshaw y Helen Wallace *The Council of Ministers* (London: Macmillan, 1997).

Europeo. El carácter intergubernamental de este tipo de negociaciones hace idóneo su estudio por distintos motivos.<sup>3</sup> Principalmente porque se trata de negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros, aunque esté presente la Secretaría General y la Comisión Europea, el poder de voto recae únicamente en los países. Además, existen otras organizaciones internacionales que tienen órganos similares de ahí que permita exportar su estudio a otras organizaciones y, por tanto, llevar a cabo comparaciones interesantes. Por último, revisar la literatura es un ejercicio de gran utilidad para apreciar tanto los logros alcanzados como las carencias en este campo de investigación.

El secretismo que rodea estas negociaciones dificulta su estudio. Las reuniones en el Consejo Europeo se llevan a cabo a puerta cerrada y surgen de ellas escasos documentos públicos, prácticamente sólo se conocen los resultados. Existe muy poca información sobre lo que acontece en la sala con la excepción de algunas anécdotas que reproduce la prensa. De ahí que la mayoría de investigadores recurran a las entrevistas personales con los negociadores para saber más sobre el fondo de las negociaciones. Aunque las entrevistas son una fuente primaria de indudable valor, siempre hay incerteza sobre la veracidad de la información y, sobre todo, su objetividad. La situación es similar en el Consejo cuyas reuniones siguen siendo en su mayoría restringidas a pesar de algunos intentos de hacerlas más transparentes. Tampoco se sabe mucho de los cientos de comités que se reúnen regularmente para discutir distintos temas.

A pesar de esta importante restricción, en los últimos años se han incrementado el número de estudios sobre distintos aspectos de estas negociaciones. Algunos trabajos han tratado de aproximarse a preguntas claves como, por ejemplo, ¿Cómo negocian los Estados? ¿Qué estrategias utilizan? ¿Quiénes tienen más poder y por qué? ¿Qué factores determinan el poder entre los Estados? Precisamente, el objetivo de este artículo es resumir el avance de estos estudios y ver hasta qué punto se ha dado respuesta a algunas de estas cuestiones.

El artículo está dividido en cinco partes: después de la introducción, viene una sección dedicada al funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo. Describimos brevemente cómo se llevan las negociaciones en cada uno de los niveles —desde el más técnico a nivel de comités hasta el

---

<sup>3</sup> Sobre el funcionamiento de estas instituciones véase entre otros: Fiona Hayes-Renshaw y Helen Wallace, *The Council of Ministers*, (New York, Palgrave Macmillan: 2006); Philippa Scherrington *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union* (London: Pinter, 2000); Jonas Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*. (Working Paper SIEPS 1, 2007); Daniel Naurin y Helen Wallace, eds., *Unveiling the Council of the European Union: Games governments play in Brussels* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008).

Consejo Europeo— mencionando los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa (2009). En la siguiente sección analizamos la literatura sobre estrategias y distinguimos una serie de factores que determinan la elección de las estrategias de los países. A continuación, estudiamos una serie de factores que pueden explicar la distribución del poder entre los Estados. Por último, en las conclusiones ofrecemos algunas pistas sobre cómo proseguir en la investigación.

## II. El funcionamiento del Consejo y del Consejo Europeo de la UE

En los últimos años la labor que desempeña, tanto el Consejo como el Consejo Europeo, se ha ido haciendo cada vez más compleja por el aumento de Estados miembros y por el creciente número de temas en discusión. En los años cincuenta eran seis los países sentados en la mesa de negociaciones, en la actualidad están 28 países representados. El avance en el proceso de integración europea ha supuesto también un aumento de legislación que debe ser aprobada en las distintas formaciones del Consejo. Esta situación ha hecho necesario llevar a cabo una serie de cambios en el funcionamiento de ambas instituciones con el fin de hacer las negociaciones más eficientes.

El Consejo y el Consejo Europeo son las dos instituciones claves en el proceso de toma de decisiones de la UE. Los Estados miembros están siempre representados en los distintos niveles —desde los grupos de trabajo del Consejo hasta las grandes cumbres entre los Jefes de Estado y/o de Gobierno—. La Presidencia dirige las reuniones asistida por la Secretaria General y la Comisión Europea está presente en todas las reuniones. Se celebran tres o cuatro Consejos Europeos al año, aunque en los últimos años ha habido un incremento como consecuencia de los problemas de la crisis económica en la zona Euro.<sup>4</sup> Las reuniones entre las distintas formaciones ministeriales oscilan entre dos o cuatro por año, dependiendo de la formación y de la legislación pendiente de aprobar. Algunos comités o grupos de trabajo pueden llegar a reunirse varias veces a la semana.<sup>5</sup>

El Consejo es el encargado de aprobar nueva legislación y reúne principalmente a todos los Ministros de los Estados miembros, en su ausencia pueden ocupar su silla los Secretarios de Estado. Está representado en diez formaciones distintas: agricultura y pesca; asuntos económicos y financieros; asuntos exteriores; asuntos generales; competitividad; educación, ju-

<sup>4</sup> Lewis, «The Council of the European Union and the European Council», 221.

<sup>5</sup> Lewis, «The Council of the European Union and the European Council», 220.

ventud, cultura y deporte; empleo, política social, sanidad y consumidores; justicia y asuntos de interior; medio ambiente; transporte, telecomunicaciones y energía. Decide por mayoría cualificada o por consenso. Aunque desde el 2014 el sistema habitual de votación del Consejo es la mayoría cualificada en el 80% de la legislación, los Ministros recurren a menudo al consenso.<sup>6</sup> En la actualidad, la Presidencia la ocupan tres países por un plazo de año y medio. Para mejorar la eficiencia y continuidad de su trabajo, se crea un programa de trabajo conjunto que ocupa tres presidencias.<sup>7</sup> La única excepción afecta al Consejo de Asuntos Exteriores que está presidido por el nuevo Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La Secretaria General asiste a la Presidencia y da asesoramiento jurídico además de ofrecer ayuda administrativa. Para simplificar el trabajo del Consejo, la agenda de trabajo está siempre dividida en puntos A y B: los puntos A se aprueban sin debate ya que han sido previamente aprobados en el COREPER (Comité de Representantes Permanentes de la UE), mientras que los puntos B son los temas sobre los que los Ministros tienen que discutir.

Las reuniones de los Ministros vienen precedidas de las reuniones del COREPER que es el órgano encargado de preparar y coordinar la agenda de las reuniones entre Ministros.<sup>8</sup> Tiene dos formaciones: COREPER I y COREPER II. El primero está compuesto por los representantes permanentes adjuntos de cada país y tiene como principal misión preparar el trabajo de las formaciones del Consejo. Asimismo, sus reuniones son preparadas por el grupo «Mertens» el cual adelanta las posiciones de las delegaciones ante el COREPER I. El COREPER II está compuesto por los embajadores en la UE y se ocupa de aspectos relativos a las formaciones de asuntos generales, asuntos exteriores, asuntos económicos y financieros, justicia y asuntos de interior del Consejo. Su trabajo es también preparado por un grupo informal, el grupo de los «Antici,» cuya función, a partir de las posiciones de los países, es organizar las reuniones del COREPER II. Las dos configuraciones del COREPER se reúnen todas las semanas así como los grupos de seguimiento.

Además del COREPER, el Consejo en general está asistido por más de 150 grupos de trabajo y comités especializados en muy distintos ámbi-

---

<sup>6</sup> El voto por mayoría cualificada en el Consejo a partir de noviembre de 2014 requiere: un mínimo del 55% de los miembros del Consejo, con un mínimo de 15 miembros, y el 65% de la población.

<sup>7</sup> Jonas Tallberg *Leadership and Negotiation in the European Union: The Power of the Presidency*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

<sup>8</sup> Véase sobre el COREPER: Jeffrey Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive». *Journal of Common Market Studies*, 36, n.º 4 (1998): 479-504.

tos. Estos grupos se dividen en dos categorías según el órgano que los ha creado. Por un lado, están los comités creados por los tratados, por decisión intergubernamental o por mandato del Consejo para un tema específico. Por otro lado, están los comités que crea el mismo COREPER y que se ocupan de temas concretos según las nuevas demandas. La gran diferencia entre ambos es que los primeros suelen ser permanentes mientras que los segundos tienen un carácter temporal. Existen también los comités que se denominan *ad hoc* y que responden a demandas concretas cuyo objetivo y mandato es muy específico. El número de comités es muy elevado y varía en función de la actividad del Consejo. Como ejemplo, en el 2011 hubo un total de 4.373 reuniones de los comités, es decir, algo más de 80 reuniones por semana.<sup>9</sup>

El Consejo Europeo es la institución más poderosa en la UE.<sup>10</sup> Aprueba por unanimidad de todos sus miembros las decisiones más trascendentales sobre el proceso de integración europea. Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros acompañados generalmente por el Ministro de Asuntos Exteriores quien puede ceder el puesto a su homólogo de economía cuando se discuten temas económicos. El Tratado de Lisboa (2009) ha introducido la figura del nuevo presidente del Consejo Europeo cuya función es preparar y coordinar los trabajos de la institución. El nuevo presidente no representa a su país y su mandato es de dos años y medio. Por definición, tiene que ser imparcial y su objetivo es hacer progresar las negociaciones.<sup>11</sup> Este cambio pretende dar una mayor estabilidad y continuidad a la institución. La elección y restitución del presidente, si fuese el caso, debe ser aprobada por mayoría cualificada entre sus miembros.

La Secretaría General asiste al Presidente y la Comisión Europea puede estar presente aunque no tiene poder de voto. Las reuniones son secretas y el acceso a la sala es absolutamente restringido. Sólo puede acceder a la sala el Antici de cada país para recoger o entregar una nota, facilitar un documento o atender a alguna petición concreta. El Consejo Europeo se rige por una serie de reglas informales que, aunque no están escritas, se siguen de modo preciso.<sup>12</sup> La Secretaría General se encarga de tomar notas de todo lo que acontece en la sala. Estas notas las reciben los Antici (uno por delegación) los cuales a su vez tienen que transmitir la información de lo que sucede a sus delegaciones con la mayor rapidez posible. Los documentos fi-

<sup>9</sup> Lewis, «The Council of the European Union and the European Council», 220.

<sup>10</sup> Westlake y Galloway. Eds, *The Council...*; Jan Werts, *The European Council* (London: John Harper Publishing, 2008).

<sup>11</sup> Tallberg *Leadership...*

<sup>12</sup> Mateo, Gemma. *Hacia una Constitución Europea: Las Conferencias Intergubernamentales en la Unión Europea* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008).

nales de los Consejos Europeos son las conclusiones que ofrecen un breve resumen de los logros alcanzados. A menudo sugieren nuevos temas en los que se debería seguir discutiendo. Las decisiones en el Consejo Europeo se toman por unanimidad, lo que significa que cualquier Estado miembro tiene la capacidad de vetar una decisión. Esta situación presupone teóricamente que todos los países tienen el mismo poder en las negociaciones.

### III. Estrategias

Por estrategias nos referimos a «una serie de comportamientos» y por tácticas a «las acciones particulares que constituyen o forman parte de una estrategia».<sup>13</sup> Existen distintas clasificaciones, entre ellas: Lax y Sebenius distinguen entre «value-claiming» versus «value-creating»<sup>14</sup>; Walton y McKersie se refieren a «distributive» y «integrative bargaining»<sup>15</sup>; Hopmann distingue entre «bargaining» y «problem solving»<sup>16</sup>; Niemann entre «strategic action» y «communicative action»<sup>17</sup>; Risse entre «bargaining» y «arguing»<sup>18</sup> y Dür y Mateo y Hopmann entre «hard» y «soft bargaining».<sup>19</sup> El problema de estas clasificaciones es que se refieren a tipos ideales mientras que se espera que en el mundo real los negociadores combinen diferentes tácticas. Además, estas tipologías se basan en la intencionalidad de los actores, presuponiendo que actúan en defensa del interés común o bien en defensa de sus propios intereses, cuando lo más probable es que independientemente del tipo de tácticas que escojan su objetivo será siempre el mismo: aumentar la porción del pastel que reciben. Otra dificultad es iden-

<sup>13</sup> Odell, John. *Negotiating the World Economy* (New York: Cornell University Press, 2000), 31.

<sup>14</sup> Lax, David A. y James Sebenius. *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain* (New York: Free Press, 1986).

<sup>15</sup> Walton, Richard E. y Robert B. McKersie. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System* (Ithaca: ILR Press, 1965).

<sup>16</sup> Hopmann, Terrence P. «Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving» *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 542 (1995): 24-47.

<sup>17</sup> Niemann, Arne, «Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement» *Journal of European Public Policy* 11, n.º 3 (2004): 379-407.

<sup>18</sup> Risse, Thomas «Let's Argue: Communicative Action in World Politics» *International Organization* 54, n.º 1 (2000): 1-40.

<sup>19</sup> Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU» *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010a): 680-93; Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013» *Journal of Common Market Studies* 48, n.º 3 (2010b): 557-78; Terrence P. Hopmann «Bargaining in Arms Control Negotiations: The Seabeds Denuclearization Treaty» *International Organization* 28, n.º 3 (1974): 313-43.

tificar que tácticas hacen parte de cada grupo, es decir, si hacen parte de la dimensión cooperativa o, por el contrario, conflictiva.

Basándose en el trabajo inicial de Hopmann,<sup>20</sup> Dür y Mateo definen «soft bargaining» como el uso de tácticas cooperativas o amistosas mientras que «hard bargaining» se caracteriza por la utilización de tácticas más conflictivas o agresivas.<sup>21</sup> A partir de la definición de Odell,<sup>22</sup> Dür y Mateo derivan una lista de tácticas para ambos tipos de comportamiento.<sup>23</sup> Siguiendo esta distinción, el primer tipo incluye: «indicar flexibilidad, hacer una declaración conciliadora, elogiar a la otra parte, buscar aliados para alcanzar un compromiso, hacer una propuesta de compromiso;» mientras que en el segundo tipo de estrategias están: «comprometerse a no ceder, criticar a la otra parte, instigar o hacer parte de una coalición defensiva y hacer amenazas». Esta clasificación además de ser novedosa permite examinar a nivel empírico de modo sistemático el comportamiento de los actores.

Asimismo, McKibben ofrece otra clasificación de estrategias basada en cuatro tipos que distingue en función del grado de confrontación.<sup>24</sup> En los dos extremos están las estrategias «cooperativas» y las estrategias «confrontativas». Las primeras se caracterizan porque los negociadores dan muestras de ofrecer concesiones mientras que las segundas se caracterizan por las amenazas. Entre medio de estos dos extremos, McKibben se refiere a las estrategias que denomina «algo cooperativas» y «algo confrontativas».<sup>25</sup>

A continuación, vamos a examinar una serie de factores o variables que, teóricamente, pueden influir en la elección de las estrategias de los negociadores en el Consejo y en el Consejo Europeo.

---

<sup>20</sup> Hopmann, «Bargaining in Arms Control Negotiations: The Seabeds Denuclearization Treaty», 318.

<sup>21</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013».

<sup>22</sup> Odell, *Negotiating...*

<sup>23</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013», 563. También han elaborado similares listas de tácticas en negociaciones: Walton, Richard y Robert McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*. (Ithaca, New York: ILR Press, 1965). Elms, Deborah, «How bargaining alters outcomes: bilateral trade negotiations and bargaining strategies» *International Negotiation*, 11, n.º 3 (2006): 399-429. John Odell, *Negotiating the World Economy*. (New York: Cornell University Press, 2000).

<sup>24</sup> Heather McKibben, *State strategies in international bargaining: Play by the rules or change them?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 116.

<sup>25</sup> McKibben, *State...*, 117.

## 1. *La sombra del futuro*

El argumento más establecido sobre los determinantes de las estrategias de negociación entre los Estados miembros en la UE es que la permanente celebración de reuniones produce «un modo de negociación cooperativo».<sup>26</sup> En los años ochenta, Keohane ya llegó a referirse a esta situación como «la sombra del futuro.»<sup>27</sup> La idea principal es que sabiendo que van a reunirse repetidamente, los negociadores desarrollan un estilo de negociación particular.<sup>28</sup> Según Hérítier, los negociadores son conscientes de que las negociaciones no son temporales sino duraderas.<sup>29</sup> Lewis denomina este modo de tomar decisiones como el método comunitario.<sup>30</sup> Este se caracteriza por una cierta reciprocidad, una profunda confianza, una mutua responsabilidad, una búsqueda de consenso y una cultura del compromiso.

En particular, este argumento se ha extendido en los estudios enfocados en los niveles más inferiores o técnicos del Consejo, es decir, en el COREPER donde la interacción es continua. Lewis, en concreto, asegura que el COREPER es «un importante mecanismo de socialización del método comunitario.»<sup>31</sup> Los miembros se identifican como parte de un grupo, tienen una visión muy parecida sobre los temas que discuten y hacen parte de un sistema en que predomina «la cultura del compromiso».<sup>32</sup> Lewis destaca que «el entorno institucional del Consejo ha inculcado preferencias co-

<sup>26</sup> Elgström, Ole y Christer Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving» *Journal of European Public Policy* 7, n. 5 (2000): 687.

<sup>27</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984)

<sup>28</sup> Véase entre otros: Bailer, Stephanie, «What Factors Determine Bargaining Power in the EU?» *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010): 743-52.; Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving»; Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive»; Thomas, Daniel, «Explaining the negotiation of EU foreign policy: Normative institutionalism and alternative approaches» *International Politics*, 46 (2009): 339-57;

<sup>29</sup> Hérítier, Adrienne, «The accommodation of diversity in European policymaking and its outcomes: regulatory policy as a patchwork» *Journal of European Public Policy* 3, n.º 2 (1996): 149-67.

<sup>30</sup> Lewis, Jeffrey «The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council’s Infrastructure» *Journal of European Public Policy*, 7, n.º 2 (2000): 261-89.

<sup>31</sup> Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive», 486.

<sup>32</sup> Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive», 498.

lectivas intrínsecas para la negociación cooperativa». <sup>33</sup> El autor se refiere a cuatro variables que impactan en el comportamiento de los actores: el grado de aislamiento, el alcance y la amplitud de la interacción, la intensidad de la interacción y las normas informales. <sup>34</sup> Todas estas variables constituyen una parte clave en las negociaciones aunque a menudo son ignoradas. Lewis muestra como todos estos factores favorecen el comportamiento cooperativo en las negociaciones y la socialización de sus miembros. <sup>35</sup> Si bien parece indudable la importancia de estos factores en las negociaciones, es difícil a nivel empírico mostrar el grado de influencia que tienen.

Asimismo, surge la pregunta: ¿Qué ocurre con los nuevos Estados miembros que han ido incorporándose a la UE en los últimos años? Estos países carecen del tiempo necesario de exposición al proceso de toma de decisiones de la UE y, por tanto, de la experiencia clave para la socialización de sus negociadores. <sup>36</sup> En ausencia de esta supuesta socialización, los nuevos países supuestamente optarían por estrategias más conflictivas. <sup>37</sup>

Hay algunos estudios que se han mostrado críticos con la idea de que la socialización explique el comportamiento de los negociadores en la UE. Por ejemplo, Beyers, a partir de un estudio cuantitativo sobre 170 grupos de trabajo en el Consejo, muestra que los factores domésticos son los que siguen dominando estas negociaciones en contraste con el argumento del método comunitario y de la socialización. <sup>38</sup> En un estudio sobre 439 propuestas legislativas, Håge tampoco aprecia un efecto sobre la socialización entre los grupos de trabajo del Consejo mientras que sí destaca la influencia que tienen las reglas del voto y el papel del Parlamento Europeo. Respecto a las grandes cumbres, Moravcsik destaca el carácter marcadamente intergubernamental de estas negociaciones. <sup>39</sup> Los negociadores son los representantes de los Estados que reciben órdenes de sus respectivos ejecutivos y

---

<sup>33</sup> Lewis «The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making».

<sup>34</sup> Lewis, Jeffrey, «How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making» *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010a): 648-64 y Lewis «The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making», 40.

<sup>35</sup> Lewis, Jeffrey «The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making» *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5, (2010b): 650-66.

<sup>36</sup> Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive».

<sup>37</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007-2013», 567.

<sup>38</sup> Beyers, Jan «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials» *International Organization*, 59 (2005): 899-936.

<sup>39</sup> Moravcsik, Andrew *The Choice for Europe* (New York: Cornell University Press: 1998).

defienden estratégicamente sus preferencias nacionales. Ni el contexto institucional en que se negocia, ni el hecho de formar parte de la UE tienen influencia en los resultados. Para Moravcsik las negociaciones en la UE son simplemente negociaciones intergubernamentales cuyo resultado refleja el mínimo común denominador.

La búsqueda del consenso es también un elemento particular en las negociaciones entre los grupos de trabajo del Consejo.<sup>40</sup> A pesar de que formalmente muchas de las decisiones entre Ministros y a niveles inferiores deben aprobarse por mayoría cualificada, es ampliamente sabido que a menudo buscan el acuerdo de todos los miembros. Esto es así hasta el punto de que alrededor del 80% de la legislación se aprueba por unanimidad.<sup>41</sup> Esta implícita «cultura del consenso» es una garantía para los Estados de que ninguna decisión será aprobada sin su consentimiento.<sup>42</sup>

## 2. Preferencias y la política doméstica

Respecto a las preferencias, Dür y Mateo destacan dos canales a partir de los cuales éstas pueden impactar en las estrategias de los países.<sup>43</sup> Por un lado, si un país no está muy interesado en alcanzar un acuerdo, será más partidario de usar estrategias conflictivas que si tiene interés en que se tome una decisión al respecto. Por otro lado, los países que están en una posición en que pueden perder, van a recurrir más a menudo a estrategias conflictivas. Lo interesante de este estudio es que ofrece un modo dinámico de entender por qué en una ocasión unos países optan por un tipo de estrategias y no por otras. En una dirección parecida, McKibben muestra que los Estados que están más restringidos por sus respectivas políticas domésticas, sometidos al escrutinio de su electorado o sujetos a un futuro proceso de ratificación están más predispuestos a usar estrategias menos cooperativas.<sup>44</sup> La

---

<sup>40</sup> Elgröm y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving», 698.

<sup>41</sup> Hayes-Renshaw y Wallace, *The Council...* Mikko Mattila «Voting and Coalition in the Council after the Enlargement» en *Unveiling the Council of the EU. Games Governments Play in Brussels* ed. por Daniel Naurin y Helen Wallace (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008): 23-35. Mikko Mattila, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement» *European Journal of Political Research*, 48, n. 6 (2009): 840-57.

<sup>42</sup> Conceição-Heldt, «Integrative and distributive bargaining in the EU: what difference that it make?», 148.

<sup>43</sup> Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU».

<sup>44</sup> McKibben, Heather «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies» *American Journal of Political Science* 57, n.º 2 (2013): 420-21.

presión doméstica ha sido considerada en algunos estudios como una importante fuente de poder.<sup>45</sup>

Mattila muestra que la distribución de las preferencias afecta a la capacidad del Consejo además de las reglas de votos.<sup>46</sup> En particular, las sucesivas ampliaciones han supuesto que haya más diferencias entre las preferencias de los países viejos y los nuevos lo que hace más difíciles las negociaciones.<sup>47</sup> Zimmer *et al.* en su estudio sobre las preferencias de los países en el Consejo, a partir de datos obtenidos en entrevistas, concluye que los nuevos Estados aumentan considerablemente la heterogeneidad de las preferencias en las negociaciones.<sup>48</sup> En particular, aprecian que los países con menos recursos económicos, procedentes del norte y del este, son los que piden una mayor regulación del mercado y menos costes de producción. La conclusión es que las preferencias de los países dependen de si son contribuyentes netos o no. Kaeding y Selck sugieren que el aumento de países en la UE va a reemplazar la dimensión norte-sur por la de norte-sur-este.<sup>49</sup>

### 3. *El poder de los Estados*

El poder relativo de los Estados ha sido sin duda uno de los factores más estudiados a la hora de determinar la elección de estrategias. Es indiscutible que el poder de los Estados determina su comportamiento al menos en cierta medida.<sup>50</sup> En particular, Dür y Mateo muestran que si todos los otros factores se mantienen constantes, el poder de los Estados es el factor determinante en la elección de estrategias.<sup>51</sup> En su estudio muestran que los

---

<sup>45</sup> Moravcsik, *The Choice...*; Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013».

<sup>46</sup> Mattila, Mikko, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement», 842.

<sup>47</sup> Mattila, Mikko, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement», 842; Thomas König y Thomas Bräuninger, «Accession and Reform of the European Union: A Game Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the Constitutional Reform» *European Union Politics*, 5 (2004): 419-39.

<sup>48</sup> Zimmer, Christina, Gerald Schneider y Michael Dobbins «The contested Council: Conflict dimensions of an intergovernmental EU institution» *Political Studies*, 53 (2005): 417.

<sup>49</sup> Kaeding, Michael y Torsten J. Selck, «Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making» *International Political Science Review*, 25 (2005): 283.

<sup>50</sup> Entre ellos Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving»; Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013»; McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies».

<sup>51</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013», 563-64.

países más poderosos son los que optan por estrategias más conflictivas que denominan «hard bargaining tactics», mientras que los países menos poderosos por estrategias más cooperativas llamadas «soft bargaining tactics». Dür y Mateo analizan las estrategias de los Estados en las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras de los años 2007-13 y muestran que «los países grandes, con una buena alternativa para negociar un acuerdo y los gobiernos que tienen constricciones nacionales, son más favorables a utilizar estrategias más conflictivas o «hard bargaining» que los Estados menos poderosos.»<sup>52</sup> La razón está en que el uso de estas estrategias menos cooperativas sólo parece creíble en los países más poderosos.<sup>53</sup> En cambio, según su argumento se espera que los países menos poderosos utilicen estrategias más cooperativas.

Esta tesis ha sido confirmada por McKibben quien destaca que los Estados más poderosos son los que más recurren a estrategias conflictivas mientras que los Estados menos poderosos son los que utilizan más estrategias cooperativas.<sup>54</sup> Más recientemente, Zahariadis de nuevo confirma el argumento de Dür y Mateo de que el poder de los Estados es el factor determinante en la elección de estrategias. Sin embargo, señala que falta teorizar sobre los posibles cambios de estrategia y los motivos que ocasionan esos cambios.<sup>55</sup> Sin duda este podría ser un campo de estudio en el que seguir avanzando.

#### 4. Instituciones

El contexto institucional en el que se desarrollan las negociaciones también ha sido considerado fundamental en la literatura. Tanto el Consejo como el Consejo Europeo están rodeados de una serie de reglas formales e informales que guían su funcionamiento de ahí que muchos estudiosos hayan intentado ver qué impacto tienen estas reglas.<sup>56</sup> En general, cuanto más

---

<sup>52</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013», 557

<sup>53</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013», 559.

<sup>54</sup> McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies», 423-24.

<sup>55</sup> Nicolaos Zahariadis «Bargaining power and negotiation strategy: examining the Greek bailouts, 2010-2015» *Journal of European Public Policy* (2016) y Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013».

<sup>56</sup> Mateo, *Hacia...*

institucionalizado es el contexto de la negociación más se espera que se utilicen estrategias integrativas o cooperativas y viceversa.<sup>57</sup>

Sobre este particular, McKibben ha llevado a cabo una importante investigación empírica a través de la cual muestra que la elección de estrategias de los Estados miembros viene determinada por la estructura en que se llevan a cabo las negociaciones.<sup>58</sup> McKibben llega a la conclusión de que ni el poder que confiere el voto ni las capacidades materiales de los Estados son determinantes en la elección de sus estrategias.<sup>59</sup> Para analizar la variación en la utilización de estas estrategias, McKibben estudia 23 interacciones distintas sobre la política medio ambiental, la política comercial, la distribución del presupuesto comunitario, las misiones de política exterior civil y la armonización del derecho criminal entre los años 2004 y 2010.<sup>60</sup> Su conclusión es que las reglas contextuales son el factor más influyente en la dinámica de la negociación entre los países a nivel del Consejo.<sup>61</sup>

Una característica singular de las negociaciones en el Consejo y, en particular, en el Consejo Europeo que puede ser clave a la hora de explicar el comportamiento de los Estados es la necesaria unanimidad.<sup>62</sup> Ya a finales de los años ochenta, Scharpf hablaba de la «trampa de la decisión conjunta» y el riesgo de que la unanimidad provocase cierto inmovilismo en determinadas políticas.<sup>63</sup> El temor es que el interés nacional prevalezca en detrimento del avance de la integración europea. Slapin, por ejemplo, en un estudio enfocado en las negociaciones del Tratado de Amsterdam (1997) muestra que el consenso es insuficiente para alcanzar las reformas institucionales necesarias.<sup>64</sup> Esta visión no es compartida por otros autores que consideran que la unanimidad sí puede facilitar las negociaciones. Conceição-Heldt hace hincapié, en su estudio sobre las negociaciones sobre pesca, que la unanimidad no siempre desemboca en el mantenimiento del

---

<sup>57</sup> Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU»; McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies»

<sup>58</sup> McKibben, Heather, «Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies in the European Union» *Journal of European Public Policy*, 17, n.º 5 (2010): 694-707.

<sup>59</sup> McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies», 423.

<sup>60</sup> McKibben, *State...*, 118.

<sup>61</sup> McKibben, *State...*, 120.

<sup>62</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving», 691.

<sup>63</sup> Fritz W. Scharpf, «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration» *Public Administration* 66, n.º 3 (1988): 277-304.

<sup>64</sup> Slapin «Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories», 155.

*status quo*.<sup>65</sup> Muestra que, en las negociaciones más integrativas, la formación de coaliciones y la vinculación entre distintos temas facilitan los compromisos; mientras que en las negociaciones más distributivas la Comisión puede ser de gran ayuda en la búsqueda de compromisos.

De hecho, McKibben observa que se producen diferencias en la utilización de estrategias en función del tipo de voto.<sup>66</sup> En particular, concluye que los Estados utilizan más estrategias cooperativas en los temas que se aprueban por mayoría cualificada, mientras que, por el contrario, sus estrategias son más conflictivas cuando deciden por unanimidad. No obstante, sobre este punto habría que tomar en consideración el hecho de que las decisiones que se aprueban por mayoría cualificada son siempre necesariamente las menos conflictivas. Otros autores han destacado que la unanimidad tiene la ventaja de que permite mejor legitimar las decisiones en cada país ante la opinión pública e implementarlas a nivel nacional.<sup>67</sup> Para los nuevos Estados ha supuesto una garantía de que no se aprueban decisiones contrarias a sus intereses y para los Estados viejos una garantía de que se defienden sus intereses nacionales pero también comunitarios. Según Mattila, los nuevos Estados de la UE parecen fácilmente haberse adaptado o interiorizado esta cultura del consenso.<sup>68</sup>

## 5. Cultura

La cultura puede explicar por qué unos países son más favorables a escoger unas estrategias que otras.<sup>69</sup> Por cultura entendemos una serie de pautas de comportamiento, creencias, normas y valores que implícitamente comparten un grupo de individuos. La idea detrás de estos estudios es que las normas culturales aprendidas prescriben el comportamiento que es apropiado seguir en una determinada situación.<sup>70</sup> Por ejemplo, en una cultura

---

<sup>65</sup> Eugenia Conceição-Heldt, «Integrative and distributive bargaining in the EU: what difference that it make?» *Negotiation Journal*, 22, n. 2 (2006): 162.

<sup>66</sup> McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies»

<sup>67</sup> Mattila, Mikko, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement», 842.

<sup>68</sup> Mattila, Mikko, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement», 844.

<sup>69</sup> Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU».

<sup>70</sup> Véase entre ellos: Adair, Wendi, Brett, J., Lempereur, A., Okumura, T., Shikhirev, P., Tinsley, C. and Lytle, A. «Culture and negotiation strategy», *Negotiation Journal*, 20 n.º 1 (2004): 87-111; Faure, G. O., «Cultural aspects of international negotiation» en *International Negotiation: Actors, Structure, Values* ed. por Peter Berton, Hiroshi Kimurra y William Zartman (London: Macmillan, 1999) 11-31; Gelfand, Michele y Naomi Dyer, «A cul-

puede ser inapropiado el uso de determinadas tácticas conflictivas mientras que en otras culturas puede ser algo completamente habitual. Las normas culturales también ayudan a interpretar y, hasta incluso juzgar, de un modo u otro el comportamiento de los negociadores. Por ejemplo, en culturas donde el uso de tácticas más conflictivas no es corriente, va a ser muy mal visto su utilización.

Dür y Mateo derivan cuatro interesantes hipótesis basadas en la literatura.<sup>71</sup> Según la primera hipótesis, los negociadores de países con culturas más individualistas optarán por estrategias conflictivas mientras que los negociadores de países con culturas más colectivistas optarán por estrategias menos conflictivas. Por una cultura individualista entendemos aquella en que los individuos están preocupados por su propio éxito, están expuestos a situaciones competitivas y están más habituados a comportamientos más conflictivos; mientras que una cultura colectivista es aquella en que los individuos se sienten parte de un grupo y tienen un sentimiento de interdependencia que les hace obrar de un modo más cooperativo.

La segunda hipótesis establece que los países con una democracia mayoritaria son más favorables a estrategias conflictivas en contraste con los países con una democracia consensual. Esta diferencia en la cultura política de un país puede también afectar el estilo en que negocian. Mientras que en la democracia consensual los políticos tienen que encontrar un compromiso en muchos temas lo que incentiva que estén expuestos a continuas negociaciones, en cambio los políticos en la democracia mayoritaria están más habituados a buscar simples mayorías.

La tercera hipótesis se fundamenta en el estilo diplomático de los negociadores. Algunos estudios se han ocupado de analizar las diferencias en el estilo de negociar entre países.<sup>72</sup> Los países con una cultura diplomática enfocada en el consenso serán más partidarios de utilizar estrategias cooperativas, mientras que aquellos países que por el contrario toman una posición más de autoafirmarse recurrirán a estrategias más conflictivas. Por último, los países que se han adherido más recientemente a la UE pueden ser más

---

tural perspective on negotiation: progress, pitfalls, and prospects», *Applied Psychology*, 49, n.º 1 (2000): 62-99; Metcalf, Lynn E., Allan Bird, Mark F. Peterson, Mahesh Shankarmahesh y Terri R. Lituchy, «Cultural influences in negotiations: a four country comparative analysis» *International Journal of Cross-Cultural Management* 7, n.º 2 (2007): 147-68; Salacuse, Jeswald W., «Ten ways that culture affects negotiating style: some survey results» *Negotiation Journal*, 14, n.º 3 (1998): 221-35.

<sup>71</sup> Dür, Andreas y Gemma Mateo, «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU».

<sup>72</sup> Cogan, Charles, *French Negotiating Behavior: Dealing with La Grande Nation*, Washington: US Institute of Peace Press, 2003; Smyser, W. *How Germans Negotiate: Logical Goals, Practical Solutions* (Washington: US Institute of Peace Press, 2002).

favorables a recurrir a estrategias conflictivas. Este argumento se basaría en que los nuevos países no están habituados a los patrones o los modos de negociar en la UE (la «cultura del compromiso») y eso puede derivar en que actúen en un modo más defensivo.<sup>73</sup>

Sobre este tema, sería interesante avanzar en la investigación. La incorporación de nuevos Estados miembros a la UE, introduce nuevas culturas y, por consiguiente, nuevos estilos de negociar. Habría que pensar en nuevos métodos de estudio para mostrar cómo las creencias, las normas sociales, los valores, etc. de las distintas culturas pueden impactar en las estrategias que los países escogen.

## 6. *Estadio o nivel de las negociaciones*

Las negociaciones en el Consejo se caracterizan por que siguen una serie de niveles o estadios. Desde los más técnicos, compuestos generalmente por los consejeros de las Representaciones Permanentes de los Estados, hasta el nivel más alto entre Ministros en las distintas formaciones. Entre estos dos niveles, están las reuniones entre el grupo Mertens y el grupo Antici que son los órganos que a su vez preparan las reuniones del COREPER I y II cuyos encuentros preceden a las de los Ministros. Esta multiplicidad de reuniones y niveles tiene como objetivo simplificar el trabajo de los Ministros los cuales se reúnen entre tres y cuatro veces al año y cuya agenda incluye solamente las cuestiones más controvertidas.

En concreto, Peterson recomienda tener en cuenta los distintos niveles de análisis teniendo en cuenta los actores que dominan el proceso de toma de decisiones.<sup>74</sup> Por ejemplo, sugiere tener en cuenta las decisiones más históricas y las que son más técnicas. En una línea bastante similar, Peters predice también mayores dificultades en los niveles más altos de la toma de decisiones que en el día a día donde las negociaciones se concentran en temas más técnicos.<sup>75</sup> Más recientemente, Elgström y Jönsson consideran el estadio del proceso de las negociaciones como el factor más importante que predice el comportamiento de los actores.<sup>76</sup> Niemann coincide en que en los

---

<sup>73</sup> Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive».

<sup>74</sup> Peterson, John «Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis» *Journal of European Public Policy* 2, n.º 1 (1995): 69-93.

<sup>75</sup> Peters, Guy B., «Escaping the joint decision trap: repetition and sectoral politics in the European Union», *West European Politics*, 2, n.1 (1997): 22-36.

<sup>76</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving», 692-93.

estadios o las fases iniciales, es decir, durante las negociaciones más técnicas entre consejeros, la negociación es más integrativa mientras que en las fases finales es más distributiva.<sup>77</sup> Las negociaciones en el día a día, gracias a un proceso de aprendizaje, se basan en simples ejercicios de resolución de problemas.<sup>78</sup> Los temas controvertidos pasan a discutirse a nivel de Ministros y de los Jefes de Estado o de Gobierno.<sup>79</sup> De ahí que pueda esperarse que en las fases finales las estrategias de los países sean más conflictivas.

## 7. *Temas*

Las estrategias que los actores utilizan pueden variar según el tema sobre el que se negocia. Elgström y Jönsson explican la conducta de los actores en función del nivel de politización del tema en que se discute.<sup>80</sup> La politización se refiere a que un tema despierta un alto nivel de interés político y/o público lo que genera más conflicto. Asimismo, los autores relacionan el nivel de politización con si pertenece a la «high politics» o a la «low politics». A menor politización de un tema, más se espera un comportamiento cooperativo. Los temas menos politizados son generalmente los más técnicos, o de «low politics».<sup>81</sup> McKibben deriva una hipótesis según la cual los Estados recurren a estrategias conflictivas en los temas más politizados, mientras que en los temas menos politizados los Estados escogerán estrategias más cooperativas.<sup>82</sup> Es interesante que McKibben no observa que se produzca relación alguna entre la publicidad de un tema y las estrategias que escogen los Estados.<sup>83</sup>

Respecto al tipo de política que se discute, basándonos en la clasificación de Lowi hay cuatro tipos de políticas: la constitutiva que corresponde

---

<sup>77</sup> Niemann «Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement».

<sup>78</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving»; Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive».

<sup>79</sup> Lewis, «How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making.»

<sup>80</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving», 691-92.

<sup>81</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving».

<sup>82</sup> McKibben, «Issue Characteristics, Issue Linkage, and States’ Choice of Bargaining Strategies in the European Union»; McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies».

<sup>83</sup> McKibben «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies».

a los niveles más alto de las negociaciones como las conferencias intergubernamentales que revisan los Tratados comunitarios; la redistributiva en que los recursos financieros se transfieren de unos actores a otros; la distributiva en que los fondos comunitarios son distribuidos en sectores; la regulativa en que se aprueban las nuevas regulaciones.<sup>84</sup> El comportamiento de los actores se diferencia en función del tipo de política que se discute. Según Elgström y Jönsson, las negociaciones sobre políticas constitutivas tienden a ser conflictivas ya que las decisiones que se aprueban tienen un fuerte impacto en los Estados.<sup>85</sup> Las redistributivas, aunque tienen un componente de conflicto, se caracterizan porque a menudo forman parte de un «package-deal» en que todos los actores salen ganando. Las negociaciones sobre políticas distributivas suelen producirse entre expertos en un modo más cooperativo, es decir, basándose en la búsqueda de la resolución de problemas. Por último, las negociaciones sobre políticas regulativas son a menudo legales lo que implica que la Comisión Europea es un actor fundamental ya que presenta el borrador. Estas negociaciones a menudo pueden ser duras ya que suponen una pérdida de autonomía para los Estados.

## 8. Euroescepticismo

Una pregunta interesante es: ¿qué pasa con los países más euroescépticos y los más pro-europeos? ¿Existen diferencias en cuanto a las estrategias que escogen? Según algunos estudios, el electorado y las posibles dificultades de un país en el proceso de ratificación conceden poder a los negociadores. Dür y Mateo examinan la hipótesis de que los gobiernos de los países con poblaciones más euroescépticas confían más en estrategias conflictivas en las negociaciones en la UE que los gobiernos con poblaciones más pro-europeas.<sup>86</sup> Sin embargo, sería interesante seguir estudiando el impacto de la opinión pública en el comportamiento de los países ahora en particular con la reciente crisis económica y otros problemas como la crisis de refugiados que han aumentado el porcentaje de euroescepticismo en algunos países.

En suma, todos estos factores pueden explicar al menos en parte por qué unos países escogen unas estrategias y no otras. Sin embargo, lo que se

---

<sup>84</sup> Lowi, Theodore «Four systems of policy, politics and choice» *Public Administration Review*, 32, n. 4 (1972): 298-310.

<sup>85</sup> Elgström y Jönsson, «Negotiating in the European Union: bargaining or problem solving».

<sup>86</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013», 566.

desprende de este estudio es que no se puede *a priori* excluir ningún factor. Si bien todo apunta a que el poder de los Estados es clave, tanto las reglas de voto, el contexto institucional en que se negocia, el tipo del tema que se discute, las preferencias de los países y la cultura, etc. pueden influir el comportamiento de los negociadores. En particular, si tenemos en cuenta que cada negociación es diferente y que, por tanto, un factor que puede ser determinante en una negociación quizá no lo sea tanto en otra. Por tanto, no basta identificar los factores que pueden ser importantes sino también cuándo unos son más importantes que otros y por qué.

La lista de factores que hemos estudiado no es exhaustiva. Otros aspectos como la corriente política de los partidos políticos que representan a los países puede tener impacto en la elección de estrategias. El factor temporal es también muy interesante, los Estados probablemente han cambiado y cambian sus estrategias a lo largo del tiempo. Sería importante seguir trabajando sobre todos estos temas.

#### IV. Poder

¿Por qué en algunas ocasiones unos Estados ganan y otras veces pierden en las negociaciones en la UE? ¿Qué determina el poder de los Estados? La literatura es aún escasa en este campo.<sup>87</sup> La dificultad que conlleva estudiar y medir el poder así como el secretismo que rodea este tipo de negociaciones son probablemente las causas principales. No hay consenso en cuanto a la definición de poder. Algunos lo ven como una característica que posee un actor, mientras que otros lo ven como una causa. Los primeros se enfocan en estudiar los recursos de los actores y los segundos las preferencias de los actores y los resultados de las negociaciones. Respecto a medir el poder, la dificultad reside en que tendríamos que saber cuál sería el resultado sin que ningún actor ejerciese ningún tipo de poder. Asimismo, es difícil distinguir entre poder y suerte.<sup>88</sup> Un acuerdo puede ser beneficioso para más de un actor envuelto en la negociación, lo que hace difícil saber cuál de ellos utilizó su poder y, en definitiva, influyó el resultado. Todo esto hace que no sea fácil medir el poder en una negociación. En esta sección, analizamos la literatura que estudia los factores que determinan el poder entre los países en el Consejo y en el Consejo Europeo.

<sup>87</sup> Bailer, «What Factors Determine Bargaining Power in the EU?», 743.

<sup>88</sup> Wamntjen, «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis», 320.

## 1. Poder del voto

El Consejo establece dos posibles sistemas de voto: la unanimidad que requiere el voto a favor de todos los Estados o, al menos, su abstención y el voto por mayoría cualificada que requiere a partir del 1 de noviembre de 2014 el voto favorable del 55% de los países (este porcentaje supone que debe aprobarse por un mínimo de 16 de los 28 Estados que componen la UE) y además los votos a favor de los países tienen que sumar como mínimo el 65% de la población de la UE. Esta doble mayoría garantiza que las decisiones se aprueben por un mínimo de países pero también por un mínimo de la población total de la UE. El 80% de toda la legislación de la UE se adopta teóricamente siguiendo este procedimiento, aunque como hemos dicho anteriormente, sigue imperando la búsqueda del consenso.

Este procedimiento de voto por mayoría cualificada puede utilizarse para medir el poder entre los países en la UE. De ahí que existan distintos estudiosos que se ocupan de calcular índices de poder basándose en la ponderación de los votos en el Consejo lo que les permite hacer predicciones sobre el poder de los Estados.<sup>89</sup> Esta literatura ha sido criticada entre otros por Garrett y Tsebelis.<sup>90</sup> En particular, se critica el hecho de que estos estudios no tienen en cuenta las preferencias de los Estados y, algo más fundamental, no pueden medir el poder cuando se decide por unanimidad algo que es habitual.

Existe otro grupo de estudios que también estudian la distribución de poder que establece la UE con el voto por mayoría cualificada, pero sin calcular índices del poder.<sup>91</sup> Estos estudios se han enfocado en el Consejo y en los comités o grupos de trabajo ya que sólo en estos niveles está previsto el voto por mayoría cualificada. Se trata de estudios muy interesantes porque arrojan información sobre el comportamiento de voto en distintos temas o en distintas fases de la negociación. Hayes-Renshaw *et al.*, a partir de un estudio que abarca los años 1994-2004 muestran que gran parte de las deci-

---

<sup>89</sup> Entre otros véase: Kaisa Herne y Hannu Nurmi, «The Distribution of A Priori Voting Power in the EC Council of Ministers and the European Parliament» *Escandinavian Political Studies*, 16, n.º 3 (1993): 269-83; Hosli, «Coalition and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union»; König, Thomas y Thomas Bräuninger, «The Inclusiveness of European Decision Rules» *Journal of Theoretical Politics*, 10 (1998): 125-42; Tapio Raunio y Matti Wiberg «Winners and Losers in the Council: Voting Power Consequences of EU enlargement» *Journal of Common Market Studies*, 36 (1998): 549-62; Hosli, Madeleine, «Power Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union» *International Political Science Review*, 20, n. 4 (1999): 371-91.

<sup>90</sup> Garrett, Geoffrey y George Tsebelis «An Institutional Critique of Intergovernmentalism» *International Organization*, 50, n.º 2 (1996): 269-99.

<sup>91</sup> Hayes-Renshaw y Wallace, *The Council...*

siones se toman por consenso y en los niveles inferiores del Consejo.<sup>92</sup> Una apreciación interesante es que existen diferencias en el voto según los distintos temas. En agricultura, pesca y mercado interior los Estados acostumbran a recurrir al voto por mayoría cualificada mientras que en otros ámbitos la búsqueda del consenso sigue siendo una práctica común.

Más recientemente, Mattila también ha llegado a una serie de conclusiones interesantes sobre el comportamiento de los países cuando votan por mayoría cualificada.<sup>93</sup> En su análisis, los países con gobiernos más de derechas son los que más frecuentemente votan en contra en las decisiones en el Consejo, así como los países con una población más euroescéptica y los países más grandes.<sup>94</sup> El país que tiene la Presidencia no suele votar en contra. Sería útil profundizar en este campo y estudiar el comportamiento de los países que tienen la Presidencia cuando votan en el Consejo.

Este modo de medir el poder permite observar de modo objetivo la distribución, los cambios o las variaciones que se han ido produciendo a lo largo de las sucesivas ampliaciones. Sin embargo, tiene la restricción de que sólo permite analizar aquellas políticas en que se toman las decisiones por mayoría cualificada en el Consejo, políticas que necesariamente van a ser menos controvertidas que aquéllas que se deciden por consenso. Por supuesto, estos estudios no examinan las negociaciones en el Consejo Europeo.

## 2. Poder institucional

El poder institucional es otro de los factores que explican el poder en numerosos estudios. En cuanto a las grandes negociaciones que modifican los Tratados comunitarios, es decir, las conferencias intergubernamentales,<sup>95</sup> Slapin resalta que el hecho de que todos los Estados tengan la capacidad de vetar una decisión es lo que determina el poder.<sup>96</sup> Por ejemplo, en su estudio sobre las reformas institucionales aprobadas en el Tratado de Amster-

---

<sup>92</sup> Hayes-Renshaw, Fiona, Wim Van Aken y Helen Wallace, «When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly» *Journal of Common Market Studies*, 44, n.º 1 (2006): 183.

<sup>93</sup> Mattila, Mikko, «Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers» *European Journal of Political Research* 43, n.º 1 (2004): 29-50.

<sup>94</sup> Mattila, Mikko, «Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers», 47.

<sup>95</sup> Véase sobre éstas: Mateo, *Hacia...*

<sup>96</sup> Slapin, Jonathan B., «Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories» *International Organization*, 62 (2008): 133.

dam (1997), muestra que el poder que confiere el consenso fue determinante para que los Estados pequeños mantuviesen el *status quo*, su principal interés en estas negociaciones.<sup>97</sup>

Muchos trabajos muestran que determinar la agenda y guiar las negociaciones confiere poder al país que ocupa la Presidencia y a las instituciones que le asisten.<sup>98</sup> La Presidencia actúa como mediadora en las negociaciones, la Secretaria General asiste a la Presidencia y, por último, la Comisión Europea que, aunque no tiene poder de voto, está presente en todas las negociaciones.<sup>99</sup> La Presidencia desarrolla labores administrativas y de organización, diseña las prioridades políticas de su mandato, media entre los distintos Estados en la búsqueda de compromisos y representa al Consejo en distintas instituciones, órganos y comités.<sup>100</sup> Algunas de estas funciones han sido ligeramente modificadas en el Tratado de Lisboa (2009) de ahí que sería interesante estudiar el nuevo rol de la Presidencia.<sup>101</sup>

Existe cierta división en la literatura sobre si el país que ocupa la Presidencia tiene más poder o si, por el contrario, limita su poder a la hora de defender sus intereses nacionales.<sup>102</sup> Tallberg desarrolla una teoría sobre el li-

<sup>97</sup> Slapin, «Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories», 155.

<sup>98</sup> Entre algunos de estos estudios están: Dür, Andreas y Gemma Mateo, «The Irish EU Presidency and the Constitutional Treaty: Neutrality, Skills, and Effective Mediation», *Irish Political Studies* 23, n.º 1 (2008): 59-76; Slapin, «Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories»; Tallberg, *Bargaining...*; Warntjen «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis».

<sup>99</sup> Sobre la Presidencia véase entre otros: Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie, y Frans Stokman, «The Power of the Presidency in EU Council Decision-making» *European Union Politics*, 8 (2007): 229-50; Tallberg, Jonas, «The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency» *Journal of European Public Policy*, 10 n.º 1 (2003): 1-19; Warntjen, Andreas, «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis» *European Union Politics* 9, n.º 3 (2008): 315-38.

<sup>100</sup> Robert Thomson, «The Council Presidency in the European Union: responsibility with power» *Journal of Common Market Studies* 46, n. 3 (2008): 593-617.

<sup>101</sup> Sobre estos cambios véase: Lewis, «The Council of the European Union and the European Council».

<sup>102</sup> Entre otros: Elgström, Ole, «The honest broker? The Council Presidency as a mediator» en *European Union Council Presidencies-A Comparative Perspective* ed. por Ole Elgström (London: Routledge: 2003); Kollman, Ken «The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies» *European Union Politics*, 4, n.1 (2003): 51-74; Tallberg, «The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency»; Tallberg «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations»; Tallberg, *The power...*; Thomson, «The Council Presidency in the European Union: responsibility with power». Dür y Mateo, «The Irish EU Presidency and the Constitutional Treaty: Neutrality, Skills, and Effective Mediation».

derazgo formal de la Presidencia.<sup>103</sup> Basándose en el institucionalismo de la acción racional muestra cómo ciertas reglas, normas y procedimientos dan a la Presidencia mayor acceso tanto a la información como a los procedimientos de la negociación que al resto de Estados, lo que le facilita alcanzar acuerdos pero también conseguir sus objetivos nacionales.<sup>104</sup> Como ejemplo, Tallberg muestra la influencia que tuvo la Presidencia alemana en los resultados de la *Agenda 2000*.<sup>105</sup>

Schalk *et al.* también estudian el poder de la Presidencia y, en concreto, en que estadio de las negociaciones es más influyente.<sup>106</sup> Su conclusión a partir de una importante base de datos es que la Presidencia tiene mayor capacidad de influencia en el estadio final del proceso de toma de decisiones independientemente del tamaño del país y de su poder económico. Warntjen llega a una conclusión similar.<sup>107</sup> En particular, la información privilegiada de que dispone y la presión del tiempo al final del proceso legislativo son los dos factores claves.<sup>108</sup>

Thomson *et al.*, a partir de una impresionante base de datos sobre 70 propuestas legislativas entre 1999 y 2000,<sup>109</sup> realizan un estudio en que derivan una serie de condiciones bajo las cuales la Presidencia tiene más poder. La fase en que se aprueba una ley es el momento en que la Presidencia tiene mayor capacidad de influencia. Esta conclusión confirma la tesis defendida por Schalk *et al.* y Warntjen quienes mantienen que en las fases finales del proceso legislativo la Presidencia ejerce mayor influencia en su propio interés.<sup>110</sup> Como Tallberg, Thomson sugiere que el poder de influencia de la Presidencia está también marcado por el voto por mayoría cualificada y por la posición privilegiada del Estado que ocupa la Pre-

---

<sup>103</sup> Tallberg *Leadership...*

<sup>104</sup> Véase: Shepsle, Kenneth A. «Studying institutions some lessons from the rational choice approach» *Journal of theoretical politics* 1 n.º 2 (1989): 131-47; Aspinwall, Mark D. y Gerald Schneider, «Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration» *European Journal of Political Research* 38 n.º 1 (2000): 1-36.

<sup>105</sup> Tallberg, Jonas, «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations» *Journal of Common Market Studies*, 42, n.º 5 (2004): 999-1022.

<sup>106</sup> Schalk *et al.* «The Power of the Presidency in EU Council Decision-making», 245.

<sup>107</sup> Warntjen «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis».

<sup>108</sup> Warntjen «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis» 335.

<sup>109</sup> Para más información sobre esta investigación véase: Thomson, Robert, Frans N. Stockman, Christopher M. Achen y Thomas König *The European Union Decides* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

<sup>110</sup> Schalk *et al.* «The Power of the Presidency in EU Council Decision-making» y Warntjen «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis».

sidencia.<sup>111</sup> Cuanto más extrema es la posición de la Presidencia, más lejos se espera que estén los resultados de su posición.

Otros estudios en cambio son más escépticos en cuanto al poder de la Presidencia en las negociaciones.<sup>112</sup> Por ejemplo, Schout se refiere a su «nebulosa función».<sup>113</sup> Estudia tres elementos claves de la Presidencia que están en conflicto: neutralidad, liderazgo e intereses nacionales y pone de manifiesto las dificultades que ésta tiene en la defensa de sus intereses que a menudo se convierten en «taboo».<sup>114</sup> Tanto la neutralidad como la necesidad o responsabilidad de dirigir la Presidencia con liderazgo juegan un importante rol. De ahí que la Presidencia tenga que actuar como mediadora y se sienta obligada a combinar lo que quiere con lo que debe hacer en un modo en que preserve su reputación.

Aunque como hemos visto, la literatura sobre el rol de la Presidencia y su poder en las negociaciones es muy rica, la mayoría de estos estudios son anteriores a las últimas ampliaciones de la UE y a los cambios institucionales que ha introducido el Tratado de Lisboa (2009) lo que hace conveniente nuevos estudios. Estos deberían examinar el nuevo papel de la Presidencia del Consejo así como el del nuevo Presidente del Consejo Europeo. Un tema importante, aún poco estudiado, es cómo se coordina el trabajo entre los tres Estados que conjuntamente ocupan la Presidencia. Sin duda, la incorporación de nuevos países en la UE ha añadido nuevos desafíos a la Presidencia.

### 3. Poder estructural

El «poder estructural agregado» de los Estados ha sido también objeto de estudio. Este poder estructural está determinado por factores estrictamente geográficos, demográficos, económicos, militares, estabilidad política, etc. Según esta explicación los países que poseen más poder estructural son los más exitosos o poderosos en las negociaciones internacionales. Tallberg, a partir de una serie de entrevistas a altos cargos políticos en la

---

<sup>111</sup> Tallberg «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations»; Thomson, «The Council Presidency in the European Union: responsibility with power», 612.

<sup>112</sup> Entre otros: Dewost, Jean-Louis, «La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes» *Revue du Marché Commu*, 273 (1984): 31-34; Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An introduction to the European Community* (New York: Palgrave Macmillan, 2010); Schout, Adriaan, *The Presidency as juggler: managing conflicting expectations* (EIPASCOPE, 2, 1998).

<sup>113</sup> Schout, *The Presidency...*

<sup>114</sup> Schout, *The Presidency...*, 7.

UE, muestra la importancia del poder estructural en las negociaciones en el Consejo Europeo es indiscutible.<sup>115</sup> No hay duda de que el tamaño económico de los Estados es una importante fuente de poder. De acuerdo con el liberalismo intergubernamental, Moravcsik asegura que son los tres Estados más poderosos económicamente —Alemania, Francia y Reino Unido— los que determinan las negociaciones en la UE.<sup>116</sup> El resultado de las negociaciones no es más que el mínimo común denominador según los intereses de estos tres países. El resto de Estados obtienen a cambio pequeñas compensaciones. Bailer distingue dos dimensiones de poder.<sup>117</sup> Por un lado, una dimensión exógena que responde al número de votos y al poder económico y, por otro lado, una dimensión endógena basada en su capacidad y la información que tienen. Su conclusión es que el poder exógeno sigue siendo el factor determinante en la distribución de poder en el Consejo.

Aunque como acabamos de ver esta tesis ha sido confirmada por Bailer en el Consejo y por Moravcsik y Tallberg en el Consejo Europeo, es difícil separar el peso económico de otras variables que también pueden influir en el poder de los Estados.<sup>118</sup> Algunos autores muestran casos concretos en que países pequeños han sido claves en las negociaciones y han influido los resultados en su propio interés. Por ejemplo, Lewis asegura que, en las negociaciones de la directiva de las elecciones locales de 1994, Bélgica alcanzó sus objetivos.<sup>119</sup> En particular, sostiene que la «racionalidad comunicativa» es también un factor importante.

#### 4. Características de los negociadores

La habilidad en la negociación, la personalidad de los negociadores, la autoridad y la pericia o experiencia de los negociadores no ha recibido mucha atención en la literatura.<sup>120</sup> Hosli destaca la personalidad y la experiencia de los negociadores como un factor importante que puede determinar el poder.<sup>121</sup> Tallberg destaca la autoridad personal y la experiencia como as-

---

<sup>115</sup> Tallberg, *Bargaining...*, 14.

<sup>116</sup> Moravcsik, *The Choice...*

<sup>117</sup> Bailer, «What Factors Determine Bargaining Power in the EU?»

<sup>118</sup> Bailer, Stephanie, «The Dimensions of Power in the European Union» *Comparative European Politics*, 4, n.º 4 (2006): 355-78; Moravcsik, *The Choice...* y Tallberg, *Bargaining...*

<sup>119</sup> Lewis «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive», 499.

<sup>120</sup> Tallberg, *Bargaining...*

<sup>121</sup> Hosli, Madeleine, «Coalition and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union» *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996), 256.

pectos de gran importancia en los Consejos Europeos.<sup>122</sup> La situación cambia en reuniones a nivel del Consejo donde sólo influye este factor en las reuniones a más alto nivel (las formaciones del Consejo) mientras que en reuniones a nivel de COREPER y de grupos de trabajo imperan otros criterios.<sup>123</sup> El grado de conocimiento y las redes de contactos entre los negociadores pueden ser también factores de poder.<sup>124</sup> Sin embargo, es difícil llevar a cabo estudios sistemáticos en los que se muestra la influencia de las características personales de los negociadores, aunque es indiscutible que pueden tener un impacto importante.

### 5. El BATNA de los países

La Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (BATNA) es también una fuente de poder.<sup>125</sup> Se determina por las preferencias de un actor y la disponibilidad de opciones que tiene. En otras palabras, se refiere a la mejor alternativa que un actor tiene en un resultado negociado. Algunos países dependen más de las negociaciones que otros países. Según algunos estudios, este factor puede explicar por qué en algún tema particular un país tiene más poder que otro.<sup>126</sup> En general, se puede decir que los países que pierden menos del bloqueo o el fracaso de una negociación tienen un mejor BATNA lo que les hace tener más poder en las negociaciones.

Dür y Mateo argumentan que en las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras para el 2007 y 2013, los países contribuyentes netos tienen más poder en las negociaciones, es decir, mejor BATNA que los que reciben las ayudas.<sup>127</sup> Esta situación viene determinada por el hecho de que si no se llega a un acuerdo durante las negociaciones, se tiene que aprobar el presupuesto anualmente a partir de 2006 lo que limita significativamente el presupuesto destinado a los países que reciben ayudas. Dado que existe

---

<sup>122</sup> Tallberg, *Bargaining...*

<sup>123</sup> Bailer, «The Dimensions of Power in the European Union».

<sup>124</sup> Beyers, Jan y Guido Dierickx «Nationality and European negotiations: the working groups of the Council of Ministers» *European journal of international relations* 3 n.º 4 (1997): 435-471; Naurin, Daniel y Rutger Lindahl «East, North, South. Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement» en *Unveiling the Council of the EU. Games Governments Play in Brussels* ed. por Daniel Naurin y Helen Wallace (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008).

<sup>125</sup> Fisher, Roger y William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. (London: Hutchinson Business, 1981).

<sup>126</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013».

<sup>127</sup> Dür y Mateo, «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013».

muy poca literatura en este campo, sería interesante ver la relación entre poder y BATNA estudiando negociaciones repetidas a nivel de los comités del Consejo.

## 6. *Las coaliciones entre países*

Existe una amplia serie de estudios que analizan la formación y el efecto de las coaliciones en las negociaciones en la UE.<sup>128</sup> Hosli destaca la dificultad de analizar las coaliciones de países en el Consejo.<sup>129</sup> Tallberg concede un rol fundamental a las coaliciones entre grupos de países como el eje franco-alemán, el Benelux o los países nórdicos; también a redes entre partidos políticos en particular entre los dos grandes partidos; y, por último, a coaliciones entorno a temas específicos.<sup>130</sup> Por ejemplo, Hosli afirma que actualmente las clásicas coaliciones entre Benelux y el eje franco-alemán han perdido importancia.<sup>131</sup> En cambio, han surgido nuevas coaliciones entre los países que son contribuyentes netos y los que reciben ayuda.<sup>132</sup> Kaeding y Selck formulan una serie de hipótesis sobre el impacto de las preferencias de los Estados en el Consejo en la formación de coaliciones.<sup>133</sup> Si bien todos estos estudios son muy interesantes valdría la pena actualizarlos para ver el efecto de la incorporación de nuevos Estados en la formación de coaliciones. Las últimas tres ampliaciones de la UE a partir del 2004 han supuesto la entrada de trece nuevos países,<sup>134</sup> habría que preguntarse si han supuesto la creación de nuevas coaliciones en el Consejo. Y si es así, ¿qué poder tienen? ¿Y qué efecto tienen en las clásicas coaliciones como la de los países del sur, del Benelux o los países nórdicos?

En suma, la amplitud de estudios sobre la distribución del poder en el Consejo y en el Consejo Europeo pone de manifiesto que no se puede ex-

---

<sup>128</sup> Por ejemplo: Hosli, «Coalition and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union»; Mattila «Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers»; Tallberg *Leadership...*

<sup>129</sup> Hosli, «Coalition and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union», 257.

<sup>130</sup> Tallberg *Leadership...*, 7.

<sup>131</sup> Hosli, «Coalition and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union»

<sup>132</sup> Mattila, «Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers»

<sup>133</sup> Kaeding y Selck, «Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making»

<sup>134</sup> En el 2004 se incorporaron: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia; en 2007: Rumanía y Bulgaria; y en 2013 Croacia.

plicar por un único factor. Por el contrario, el poder de los Estados viene determinado por una combinación de factores. Las reglas formales e informales, el contexto de las negociaciones, el estadio de las negociaciones, las características de los países y de los temas que se discuten, entre otros factores, pueden influir la distribución del poder. Asimismo, estos factores pueden tener diferente impacto en la negociación lo que hace difícil decir cuál es más importante y por qué. Lo interesante sería enfocarse en qué factor es más importante o, mejor dicho, cuándo un factor es más importante que otro ya que no se puede entender el poder como algo estático sino que éste puede cambiar a lo largo del tiempo o en función de determinadas circunstancias. En esta sección, no hemos estudiado el poder de la Secretaría General y de la Comisión Europea, a pesar de que parece indudable que pueden influir en las negociaciones. Sería interesante enfocarse en el poder de estas dos instituciones en futuros estudios.

## V. Conclusiones

En este trabajo hemos realizado una revisión de la literatura sobre las estrategias y el poder en las negociaciones en el Consejo y en el Consejo Europeo. Como hemos visto, hay una gran amplitud de estudios que se ocupan desde distintas perspectivas teóricas y a partir de diferentes métodos empíricos de explicar estas negociaciones en el marco de la UE. La gran riqueza de esta literatura es que mezcla distintas metodologías. Aunque en el artículo hemos optado por separar los estudios de estrategias y de poder con el objetivo de dar una mayor claridad al estudio, no cabe duda que existe una importante interrelación entre ambos. Las estrategias pueden dar mayor o menor poder a los actores y, al mismo tiempo, el poder determina las estrategias que escogen los actores. Un actor que tiene mayor poder puede escoger mejor sus estrategias mientras que un actor que carece de recursos va a tener menos capacidad a la hora de escoger sus estrategias. Esta es también una de las dificultades a la que se enfrentan muchos estudios ya que no se puede estudiar poder sin identificar las estrategias de los actores y, al mismo tiempo, sus estrategias vienen determinadas por el poder de los actores.

Existen muchas líneas de investigación abiertas. Por un lado, sería interesante integrar el impacto de la opinión pública en las negociaciones en las UE. El creciente euroescepticismo junto con el mayor y más rápido acceso a la información ofrece nuevos desafíos a los negociadores. Sería interesante saber qué impacto tiene en particular en las grandes cumbres. Asimismo, no existen muchos estudios que analizan las preferencias de los partidos políticos en los distintos Estados y su impacto en los gobiernos de

los Estados miembros que son los que negocian. Hasta ahora la mayoría de los estudios sobre preferencias se concentran únicamente en el partido en el gobierno. Además, faltan estudios actualizados en que se tienen en cuenta los 28 países que actualmente componen la UE. No hay duda que este creciente aumento ha acelerado una serie de cambios en la dinámica de las negociaciones cuyos efectos podría ser de gran interés estudiarlos. Asimismo, el rol del presidente del Consejo Europeo y cómo éste influye en las negociaciones no ha sido aún analizado, tampoco el modo en que las tres Presidencias del Consejo se coordinan y el efecto que tiene que trabajen sobre una agenda que ocupa tres semestres. Sin duda, las coaliciones entre países es un tema fundamental. Se tiende a pensar que a más miembros en la UE, mayor necesidad de crear coaliciones. No obstante, no hay evidencia empírica de que hayan aumentado el número de coaliciones y del impacto que han podido tener. En suma, aunque existe una amplia y rica literatura sobre las negociaciones en la UE, quedan muchos campos abiertos pendientes de investigación.

## Bibliografía

- Adair, Wendi, Brett, J., Lempereur, A., Okumura, T., Shikhirev, P., Tinsley, C. and Lytle, A. «Culture and negotiation strategy». *Negotiation Journal* 20, n.º 1 (2004): 87-111.
- Aspinwall, Mark D. y Gerald Schneider. «Same menu, separate tables: The institutional turn in political science and the study of European integration». *European Journal of Political Research* 38, n.º 1 (2000): 1-36.
- Bailer, Stephanie. «The Dimensions of Power in the European Union». *Comparative European Politics* 4, n.º 4 (2006): 355-78.
- Bailer, Stephanie. «What Factors Determine Bargaining Power in the EU?». *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5, (2010): 743-752.
- Cogan, Charles. *French Negotiating Behavior: Dealing with La Grande Nation*. Washington: US Institute of Peace Press, 2003.
- Jan Beyers. «Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials». *International Organization* 59, n.º 4 (2005): 899-936.
- Jan Beyers y Guido Dierickx. «Nationality and European negotiations: the working groups of the Council of Ministers». *European Journal of International Relations* 3, n.º 4 (1997): 435-71.
- De Conceição-Heldt, Eugenia. «Integrative and distributive bargaining in the EU: what difference does it make?». *Negotiation Journal* 22, n.º 2 (2006): 145-165.
- Dewost, Jean-Louis. «La Présidence dans le cadre institutionnel des Communautés Européennes». *Revue du Marché Commun* 273 (1984): 31-4.
- Dinan, Desmond, *Ever closer union? An introduction to the European Community*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

- Dür, Andreas y Gemma Mateo. «The Irish EU Presidency and the Constitutional Treaty: Neutrality, Skills, and Effective Mediation». *Irish Political Studies* 23, n.º 1 (2008): 59-76.
- Dür, Andreas y Gemma Mateo. «Actor Characteristics and Negotiation Tactics in the EU». *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010a): 680-93.
- Dür, Andreas y Gemma Mateo. «Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-2013». *Journal of Common Market Studies* 48, n.º 3 (2010b): 557-78.
- Elgström, Ole y Jönsson, Christer. «Negotiation in the European Union: bargaining or problem solving». *Journal of European Public Policy* 7, n.º 5 (2000): 684-704.
- Elgstrom, Ole. «The honest broker? The Council Presidency as a mediator», en *European Union Council Presidencies-A Comparative Perspective*, ed. por Ole Elgström (London: Routledge, 2003), 38-54.
- Elms, Deborah. «How bargaining alters outcomes: bilateral trade negotiations and bargaining strategies». *International Negotiation* 11, n.º 3 (2006): 399-429.
- Faure, G. O. «Cultural aspects of international negotiation», en *International Negotiation: Actors, Structure, Values*, ed. por Peter Berton, Hiroshi Kimurra y William Zartman (London: Macmillan, 1999), 11-31.
- Fisher, Roger y William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In* London: Hutchinson Business, 1981.
- Garrett, Geoffrey y George Tsebelis. «An Institutional Critique of Intergovernmentalism». *International Organization* 50, n.º 2 (1996): 269-99.
- Gelfand, Michele y Naomi Dyer. «A cultural perspective on negotiation: progress, pitfalls, and prospects». *Applied Psychology* 49, n.º 1 (2000): 62-99.
- Hayes-Renshaw, Fiona y Helen Wallace, *The Council of Ministers*. New York: Palgrave Macmillan: 2006.
- Héritier, Adrienne. «The accommodation of diversity in European policymaking and its outcomes: regulatory policy as a patchwork». *Journal of European Public Policy* 3, n.º 2 (1996): 149-67.
- Herne, Kaisa y Hannu Nurmi. «The distribution of A Priori Voting Power in the EC Council of Ministers and the European Parliament». *Scandinavian Political Studies* 16, n.º 3, (1993): 269-83.
- Hopmann, Terrence P. «Bargaining in Arms Control Negotiations: The Seabeds Denuclearization Treaty». *International Organization* 28, n.º 3 (1974): 313-43.
- Hopmann, Terrence P. «Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving». *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 542 (1995): 24-47.
- Hosli, Madeleine. «Coalitions and Power: Effects of Qualify Majority Voting in the Council of the European Union». *Journal of Common Market Studies* 34 (1996): 255-73.
- Hosli, Madeleine. «Power Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union». *International Political Science Review* 20, n.º 4 (1999): 371-91.
- Kaeding, Michael y Torsten J. Selck. «Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making». *International Political Science Review* 25 (2005): 271-90.

- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kollman, Ken. «The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies». *European Union Politics* 4, n.º 1 (2003): 51-74
- König, Thomas y Thomas Bräuninger. «The Inclusiveness of European Decision Rules». *Journal of Theoretical Politics* 10 (1998): 125-42.
- König, Thomas y Thomas Bräuninger. «Accession and reform of the European Union: A gametheoretical analysis of eastern enlargement and the constitutional reform». *European Union Politics* 5 (2004): 419-39.
- Lax, David A. y James Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press, 1986.
- Lewis, Jeffrey. «Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive». *Journal of Common Market Studies* 36, n.º 4 (1998): 479-504.
- Lewis, Jeffrey. «The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council’s Infrastructure». *Journal of European Public Policy* 7, n.º 2 (2000): 261-89.
- Lewis, Jeffrey. «How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making». *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010a): 648-64.
- Lewis, Jeffrey. «The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making». *Journal of European Public Policy* 17(5) (2010b) 650-66.
- Lewis, Jeffrey, «The Council of the European Union and the European Council», en *Politics in the European Union*, ed. por: Michelle Cini y Nieves Perez-Solorzano Borrigan, (Oxford: Oxford University Press, 2013), 142-58.
- Lowi, Theodore. «Four systems of policy, politics and choice». *Public Administration Review* 32, n.º 4 (1972): 298-310.
- Mateo Gonzalez, Gemma, *Hacia una Constitución Europea: Las Conferencias Intergubernamentales en la Unión Europea*. Valencia, Tirant Lo Blanch: 2008.
- Mattila, Mikko, «Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers». *European Journal of Political Research* 43, n.º 1 (2004): 29-50.
- Mattila, Mikko, «Voting and Coalition in the Council after the Enlargement», en *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, ed. por: Naurin, Daniel y Helen Wallace (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), 23-35.
- Mattila, Mikko, «Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement» *European Journal of Political Research* 48, n.º 6 (2009): 840-57.
- Hayes-Renshaw, Fiona y Helen Wallace, *The Council of Ministers*. London: Macmillan, 1997.
- Hayes-Renshaw, Fiona, Wim Van Aken, y Helen Wallace, «When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly», *Journal of Common Market Studies* 44, n.º 1 (2006): 161-94.
- McKibben, Heather, *State strategies in international bargaining: Play by the rules or change them?* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- McKibben, Heather, «Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies in the European Union», *Journal of European Public Policy* 17, n.º 5 (2010): 694-707
- McKibben, Heather 2013 «The Effects of Power and Structure on State Bargaining Strategies», *American Journal of Political Science* 57, n.º 2 (2013): 411-27.
- Metcalfe, Lynn E., Allan Bird, Mark F. Peterson, Mahesh Shankarmahesh y Terri R. Lituchy, «Cultural influences in negotiations: a four country comparative analysis», *International Journal of Cross-Cultural Management* 7, n.º 2 (2007): 147-68.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe*. New York: Cornell University Press, 1998.
- Naurin, Daniel y Helen Wallace, Eds. *Unveiling the Council of the European Union: Games governments play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- Naurin, Daniel y Rutger Lindahl, «East, North, South. Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement», en *Unveiling the Council of the EU. Games Governments Play in Brussels*, ed. por: Naurin, Daniel y Wallace, Helen (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008).
- Niemann, Arne, «Between Communicative Action and Strategic Action: The Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement», *Journal of European Public Policy* 11, n.º 3 (2004): 379-407.
- Odell, John S., *Negotiating the World Economy*. New York: Cornell University Press, 2000.
- Peters, B. Guy «Escaping the joint-decision trap: repetition and sectoral politics in the European Union», *West European Politics* 20, n.º 2 (1997): 22-36.
- Peterson, John, «Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis», *Journal of European Public Policy* 2, n.º 1 (1995): 69-93.
- Raunio, Tapio y Matti Wiberg, «Winners and losers in the Council: Voting power consequences of EU enlargement» *Journal of Common Market Studies* 36 n.º 4 (1998): 549-62.
- Risse, Thomas, «Let's Argue: Communicative Action in World Politics», *International Organization* 54, n.º 1 (2000): 1-40.
- Salacuse, Jeswald W., «Ten ways that culture affects negotiating style: some survey results», *Negotiation Journal* 14, n.º 3 (1998): 221-35.
- Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie, y Frans Stokman, «The Power of the Presidency in EU Council Decision-making», *European Union Politics* 8 (2007): 229-50.
- Scharpf, Fritz W. «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration». *Public Administration* 66, n.º 3 (1988): 277-304.
- Schout, Adriant, *The Presidency as juggler: managing conflicting expectations*. EIPASCOPE, 2 (1998).
- Shepsle, Kenneth A., «Studying institutions some lessons from the rational choice approach», *Journal of theoretical politics* 1, n.º 2 (1989): 131-47.
- Sherrington, Philippa, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Pinter, 2000.

- Slapin, Jonathan B., «Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories», *International Organization* 62 (2008): 131-62.
- Smyser, W., *How Germans Negotiate: Logical Goals, Practical Solutions*, Washington: US Institute of Peace Press, 2002.
- Tallberg, Jonas, «The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency», *Journal of European Public Policy* 10, n.º 1 (2003): 1-19.
- Tallberg, Jonas, «The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations», *Journal of Common Market Studies* 42, n.º 5 (2004): 999-1022.
- Tallberg, Jonas. *Leadership and Negotiation in the European Union: The Power of the Presidency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Tallberg, Jonas, *Bargaining Power in the European Council*. Working Paper SIEPS 1, 2007. file:///C:/Users/duera/Documents/Gemma/TRABAJO/Tallberg\_06.pdf
- Thomas, Daniel, «Explaining the negotiation of EU foreign policy: Normative institutionalism and alternative approaches» *International Politics* 46 (2009): 339-57.
- Thomson, Robert, Frans N. Stockman, Christopher M. Achen y Thomas König, *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Thomson, Robert, «The Council Presidency in the European Union: responsibility with power» *Journal of Common Market Studies* 46, n.º 3, p. (2008): 593-617.
- Walton, Richard E. y Robert B. McKersie. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*. Ithaca: ILR Press, 1965.
- Westlake, Martin y David Galloway. Eds. *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing, 2006.
- Zahariadis, Nicolaos «Bargaining power and negotiation strategy: examining the Greek bailouts, 2010-2015», *Journal of European Public Policy* (2016).
- Zimmer, Christina, Gerald Schneider y Michael Dobbins, «The contested Council: Conflict dimensions of an intergovernmental EU institution» *Political Studies* 53 (2005): 403-22.
- Walton, Richard y Robert McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*. New York: ILR Press, 1965.
- Warntjen, Andreas, «The Council Presidency Power Broker or Burden? An Empirical Analysis», *European Union Politics* 9, n.º 3 (2008): 315-38.
- Werts, Jan, *The European Council*. London: John Harper Publishing, 2008.

# Decision-Making in the European Union – Or, the Meticulous Design of Power Dispersion\*

*Toma de decisiones en la UE – o el minucioso diseño de la dispersión del poder*

Yannis Karagiannis

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

doi: 10.18543/ced-55-2016pp119-143

---

**Summary:** I. Introduction.—II. Decision-making procedures in EU legislative politics. 1. Assent, consultation, and cooperation. 2. Codecision and OLP.—III. Decision-making within the institutions. 1. The Commission. 2. The Parliament. 3. The Council.—IV. Trying to make theoretical sense of it all.—V. Conclusion.

---

**Abstract:** How does the European Union («EU») make decisions? Is power concentrated or dispersed? Who should those interested in EU legislative affairs observe or try to influence? To answer these questions this article reviews the main legislative procedures of the EU using a standard rational choice approach. It does so by looking at both inter-institutional politics between the Commission, the Council, and the Parliament, and intra-institutional politics within each of these institutions. I make three main arguments, two positive and one negative. On the positive side (a) it can be shown that the EU is characterized by a calculated dispersion of power; and (b) despite its limitations, the rational choice approach to decision-making analysis does a satisfactory job in explaining EU procedures, including when some actors' decisions seem a priori irrational. On the negative side, the dispersion of power which characterizes the EU makes popular heuristic theories such as principal-agent inappropriate.

**Keywords:** European Union, decision-making, legislative process, spatial models, power dispersion

**Resumen:** *¿Cómo toma sus decisiones la Unión Europea? ¿Está el poder concentrado en manos de unos pocos, o está disperso? ¿A quién tendrían que dirigirse aquellos con intereses que dependen de decisiones legislativas europeas? Para responder a estas preguntas, el presente artículo revisa los principales procedimientos legislativos de la UE utilizando la metodología estándar de los modelos espaciales en la teoría de la elección racional. Después de un primer examen de las relacio-*

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 22 de junio de 2016.

*nes inter-institucionales entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, se procede a un examen más detallado de la toma de decisión en el seno de cada una de estas instituciones. Los principales argumentos son tres, dos más constructivos y uno más crítico. Primero, se puede demostrar que la UE se caracteriza por una dispersión calculada del poder. Segundo, a pesar de sus limitaciones, los modelos espaciales producen resultados satisfactorios en la explicación de los procedimientos de la UE, incluso cuando las decisiones de algunos actores parecen a priori irracionales. Tercero, y de manera más crítica, la dispersión del poder que caracteriza a la UE hace que varias teorías actualmente utilizadas para entender la UE, como la del principal-agente, no sean apropiadas.*

**Palabras clave:** Unión Europea, toma de decisión, proceso legislativo, modelos espaciales, dispersión del poder.

## I. Introduction

This article focuses on the decision-making procedures of the European Union («EU»). The time span covered here goes from the Luxembourg compromise of 1966 and all the way up to today's main legislative procedure, the ordinary legislative procedure («OLP», Articles 289 and 294 of the Treaty on the Functioning of the European Union, «TFEU»). My goal is not merely to describe these procedures using the standard tools of spatial game theory models, but also to (a) present some new theoretical considerations (e.g. if the study of decision-making points to a dispersion of power, then are principal-agent models, which by definition assume that the principal(s) hold(s) all bargaining power, adequate tools for the analysis of EU politics?); (b) discuss some intriguing empirical cases (e.g. if the Council is the most powerful institution in the EU, then why did Spain accept in 2007 a decrease in its voting weight there in exchange for a mere four additional seats at the Parliament?); and (c) point to different ways forward for new research in this subfield of EU politics.

A few introductory remarks are in order. First, like for any other political system, be it private or public, national or international, the analysis of decision-making revolves around the search for the most powerful actor(s) in the system. Formal power may come in at least three different forms: agenda-setting power (i.e. the ability to make proposals that are difficult to amend, thus forcing all players who would rather have a new law than no new law at all to support the proposal); veto power (i.e. the ability to block changes to the status quo); and voting power (i.e. the probability of being the pivotal voter by allowing a coalition to reach quota). Discovering which actors has what power and when is by definition an analytical activity. One

ceases to think in terms of the system as a whole, and tries instead to identify which actors are truly sufficient and/or necessary in bringing about policy change or stability. Rousseau's idyllic *volonté générale* gives way to Condorcet's cautious political mathematics.

In line with that analytical approach, the scholarly works on which I base my analyses belong to that branch of the social sciences which seeks to offer structure-based explanations based on the concept of equilibrium. Non-equilibrium and/or agency-based explanations, such as arguments about the exceptional wits, charm, or chance of one actor, or arguments about more dynamic phenomena such as socialization effects or path dependence, both of which occur over long sequences of events, are excluded. Put differently, the research question which this article attempts to answer is this: Assuming that all actors are rational<sup>1</sup>, that this rationality can only be examined within the confines of carefully defined events<sup>2</sup>, and that all actors play their best response to everyone else's best response, who yields power in EU politics?

Although the answer turns out to be far from straightforward, it is also of great theoretical and practical importance. From a theoretical point of view, studying the locus of power in different institutional contexts has been a major preoccupation for political scientists since Aristotle's comparative study of constitutions in *Politics*, Ramon Llull's *Artificium electionis personarum*, and the French *philosophes'* study of electoral systems. More recently, the advent of the new institutionalism, which posits that even small institutional differences are enough to explain significant variations in political and policy outcomes, has contributed to the centrality of decision-making studies in political science. Insofar as the EU is an exceptional experiment in international cooperation, understanding its decision-making practices is widely seen as one of the most promising ways forward in the development of the theory of politics and international relations.

From a practical point of view, knowing who among a plethora of different actors are more powerful than others is of paramount importance not only for the actors themselves, or for lobbyists and their clients, but also for all those who care about the input- and output-legitimacy of the European polity. For example, even a small change in the weighted votes of member states in the Council may result in a rather significant change in the probability that a given state becomes pivotal. Lobbyists who consider which

---

<sup>1</sup> For the purposes of the present analysis define actors as rational when they (a) hold transitive and stable preferences over the course of an event; and (b) are capable of thinking forward to the consequences of their actions and of reasoning backwards in order to select the action which maximizes their payoff.

<sup>2</sup> William H. Riker, «Events and situations», *Journal of Philosophy* 54, n.º 3 (1957).

national administration to contact ahead of the vote in the Council need to know about that. But so do those who feel frustrated at finding that their country is not the pivotal player in the Council over long sequences of decision-making events.

I will argue that the answer to our general question of who yields power in the EU is far from straightforward. The reason is not only our inability to produce a reliable general-equilibrium model of EU decision-making but also the conscious design of EU institutions in a way that power remains dispersed. Since the very beginning of European integration in the 1950s, the Council has been considered the most powerful actor. However, it can normally only pass legislation on the basis of a Commission proposal, only if the Parliament does not veto it, and only as long as the Court does not overrule it. As for the Commission, it symbolizes the supranational spirit of the whole endeavor of European integration. Nevertheless, its members vote by simple majority, it has to operate under a strict collegiality rule, it has no own implementing administration, and it is obliged to strategize in order to avoid adverse Court rulings. Regarding the Court, it is often described as the teleological engine behind European integration. Still, it cannot publish dissenting opinions, it always faces the threat of a treaty revision, and above all it is often staffed with judges who have spent their careers in the Commission and/or in national administrations.<sup>3</sup> Put differently, the Commission and the Court keep a tight rein on the Council; the Council and the Court keep a tight rein on the Commission; and the Council and the Commission keep a tight rein on the Court. As if that were not enough, each one of these institutions is a complex non-unitary organization which must itself

<sup>3</sup> Since I will not be covering the Court suffice it to say here that, according to my own conservative estimate, at the time of their appointment a stunning one third of the judges of the European judiciary were neither judges nor law professors but supranational or national bureaucrats or politicians. About forty per cent were not part of the legal profession. About ten per cent had previously held positions in other branches of the EU's government – including in the Commission. Before becoming a judge at the ECJ, Luxembourg's Jean Mischo had worked in the private office of two commissioners, and had been Permanent Representative (i.e. ambassador) of his country before the EU. The Netherlands' Pieter Verloren van Themaat had been both director at the Dutch Ministry of Foreign Affairs, and Director General for Competition at the Commission. Germany's Heinrich Kirschner, Greece's Michail Vilaras, and Italy's Enzo Moavero Milanesi had all been senior civil servants at the Commission for more than a decade. Slovenia's Verica Trstenjak had been secretary general of the Slovenian government. Other examples abound. And if we add to our calculations those judges who had previously represented their national administration in the Council or in the comitology committees, the percentage of ECJ judges who had previously worked for other branches of government doubles to exceed 20 per cent ([http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7014/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7014/)). In short, the commonly accepted view that French president de Gaulle's 1962 replacement of Jacques Rueff with Robert Lecourt established the independence of the Court may not be correct.

aggregate internal preferences before playing the inter-institutional game. As mentioned above, the resulting dispersion of power is, of course, not an accident, but the product of deliberate institutional design. The meteoric rise of the European Parliament as a second legislative chamber alongside the Council, and since the Treaty of Nice one with the same powers as the Member States to refer matters to the Court, has only contributed to that.

The remaining parts of this article are organized as follows. Section 2 describes the main decision-making procedures in EU legislative decision-making since 1966, namely assent, consultation, cooperation, and co-decision. Section 3 pushes the analysis deeper by describing the main decision-making procedures *within* the Commission, the Parliament, and the Council. Section 4 critically reviews the main way political scientists have sought to make sense of it all, namely principal-agent models. Section 5 concludes by discussing the intriguing case of the European politics of the Spanish administration in 2004-2007, and with a few thoughts about alternative theoretical lenses.

## II. Decision-Making procedures in EU legislative politics

This section reviews the main legislative procedures used in the EU, both in the more distant past (II.1) and since the Treaty on European Union of 1992 (II.2).<sup>4</sup>

### 1. Assent, consultation, and cooperation

Historically, the EU has relied on four legislative decision-making procedures: assent, consultation, cooperation, and different variants of co-decision. This section reviews the first three.

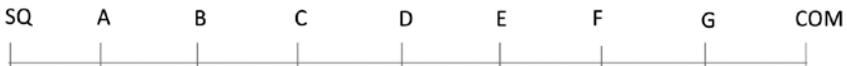
The assent procedure was the main legislative procedure used during the twenty-year period between the Luxembourg Compromise in 1966 and the Single European Act («SEA») in 1986. The Commission had the exclusive power to make legislative proposals, the Council acted almost as a sole legislative chamber which could either adopt or amend the proposal, and finally the Parliament needed to give its assent before a text approved by the Council could become law. That simple procedure led many

---

<sup>4</sup> Unless explicitly stated in the text, this section is based on an updated reading of the standard analysis of EU decision-making procedures found in George Tsebelis and Geoffrey Garrett, «Legislative politics in the European Union», *European Union Politics* 1, n.º 1 (2000).

to believe either that the Commission had agenda-setting power (it had, after all, a monopoly over proposals), or that the Parliament had a veto power (since its assent was needed to pass a law), or both. That impression was, of course, mistaken. After the Commission had made its proposal, the Council could only pass or amend its proposal by *unanimity*. Since both passing and amending required the agreement of the government most opposed to the Commission proposal (i.e. presumably the most anti-integrationist national government), the European executive lacked agenda-setting power. As for the Parliament, as long as its preferred option was closer to that of the Commission than to that of the government most opposed to the Commission's proposal, it would logically not exercise its veto power against anything that came out of the Commission's proposal. In short, under the assent procedure all the decision-making power belonged to the government most opposed to the Commission's proposal. In conformity with the wish of French president de Gaulle, power was concentrated, and it was veto-based.

It is useful to think about these effects using a simple one-dimensional spatial model where actors' preferences are represented by points on a continuum, and where utility declines in the distance from that point. The single dimension we use may represent preferences over integration, ranging from least integrationist at the far left to most integrationist at the other extreme. For the sake of simplicity we place along that continuum seven governments with equal voting rights (A, B, C, D, E, F, and G), a status quo condition at the far-left end (SQ), and the Commission on the far-right end (COM). If I am national government E, my ideal point will be between that of national government D and national government F, both of which are better for me than the ideal point of national governments C or G, and among which I am indifferent.



**Figure 1**

EU legislative politics in one dimension

Notice that under the unanimity rule of the assent procedure the Commission could not hope to make a proposal that would move policy very far away from government A's ideal point. If, for example, it proposed a relatively modest policy that coincided with government D's ideal point in the hope of making the status quo move rightwards, government A, which preferred SQ to C, would veto that. So would it with proposals at C's ideal point, and perhaps even at B's ideal point. Similarly, as long as the Parlia-

ment was on the right of government A, it would never exercise its veto right. Government A —perhaps France under de Gaulle and then Britain under Thatcher— held all the decision-making power.

The SEA changed all that, partly by reverting to the pre-Luxembourg procedure known as consultation, and partly by creating a new procedure known as cooperation, and which gave more powers to the Parliament.

Regarding consultation, it re-introduced a strategically interesting asymmetry whereby the Council could adopt the Commission's proposal by Qualified Majority Voting («QMV»), but could only amend the Commission's proposal by unanimity. In other words, it became easier for the Council to pass the law than to amend the bill. In terms of our model in Figure 1, QMV had two far-reaching consequences: (a) the pivotal government at which the Commission had to start aiming when drafting its proposal was not anymore government A, but government C; and (b) the Commission acquired agenda-setting power vis-à-vis the pivotal government in the Council. As long as the Commission's proposal was closer to C's ideal point than to SQ, C could be expected to endorse it. Provided the Parliament, which needed to be consulted, was not on the extreme left, the Commission's proposal was sure to become law. Indeed, the revolutionary consequence of the new decision-making rule was that the EU could now adopt policies very close to government F's ideal point – or, in substantive terms, it could now start implementing its new competition policy in the areas of state subsidies and deregulation without fearing that a single recalcitrant national government might veto those policies.

Cooperation was rather similar to consultation, but with the interesting added twist that the Parliament gained «conditional agenda-setting power»<sup>5</sup>. Under cooperation Parliament gained real legislative powers, in the sense that it could now more than just make its voice heard: it could truly amend Commission proposals and, if the Commission acquiesced, force the Council to take those preferences into account. For, as long as the Parliament's amendments were accepted by the Commission, then the revised text reached the Council, where national governments voted by QMV to pass the law or by unanimity to amend the proposal. Thus, provided the Parliament and the Commission shared the same ideal point, that procedure resulted in the same outcomes as consultation, namely somewhere between the ideal points of governments E and F, and probably closest to the latter. And, again, the revolutionary consequence of the new decision-making rule was that the EU could now start adopting all those laws that would help cre-

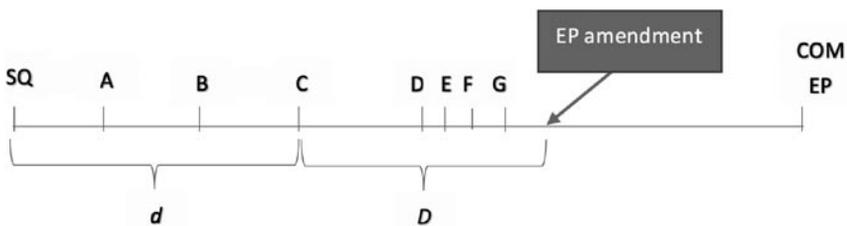
---

<sup>5</sup> George Tsebelis, «The power of the European Parliament as a conditional agenda setter», *American Political Science Review* 88 n.º 1 (1994).

ate the Single European Market and a European social policy, in line with the preferences of the Commission and the Parliament, rather than with those of a «conservative» national government. The fact that a conservative country like Great Britain chose to opt out of the EU's social policy demonstrates that at least some actors understood well the implications of these decision-making procedures.

Although cooperation was eventually abolished by the Treaty of Lisbon, it is worth noting two additional features. First, provided the Commission acquiesced to the Parliament's amendments, the latter could take EU policy towards more integrationist positions than even the most integrationist national government would have originally wanted. This is illustrated in Figure 2 below. If, for example, governments D, E, F, and G clustered around D's ideal point, then the Parliament could force an outcome on the right of even the right-most national government.

Recall that under QMV the pivotal voter in the Council was government C. Provided distance  $D$  between C's ideal point and the Parliament's amendment was smaller than distance  $d$  between C's ideal point and SQ, C would endorse the Parliament's amendment even though it effectively brought policy in entirely new territory, i.e. to the right of the ideal point of government G. (It is easy to see how that result remains intact for most intuitively plausible positive distances between the Parliament's and the Commission's preferences.) That is how the EU became an «extreme» liberalizing force in different areas of market regulation<sup>6</sup>, as well as an «extreme» regulating force in health and safety regulation and in environmental regulation<sup>7</sup>.



**Figure 2**

EU legislative politics under cooperation

<sup>6</sup> See Bruno Jobert, ed., *Le tournant néolibéral en Europe* (Paris: L'Harmattan, 1994); Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996).

<sup>7</sup> Giandomenico Majone, «The European Union between Social Policy and Social Regulation», *Journal of Common Market Studies* 31 n.º 2 (1993).

Second, note that an in-depth understand of the politics of cooperation requires an understanding of the reasons why different actors may hold different preferences. Consequently, it requires that we learn more about the internal operation not of two, but of three complex organizations: government C and the Commission, of course, but also the European Parliament. That is, because the new procedure contributed to the dispersion of power (and by the same token to the dispersion of responsibility!), it forced political scientists to delve into the intricacies of politics within EU institutions.

## 2. *Codecision and OLP*

Since 1992 the EU has gone through several episodes of redesigning its main legislative decision-making procedure: codecision I (Maastricht), codecision II (Treaty of Amsterdam), the triple-majority rule for the Council (Treaty of Nice), and OLP with a revised double-majority rule for the Council (Treaty of Lisbon).

Box 1 below reports the original text of Article 189b of the Maastricht treaty instituting the codecision procedure.

### **BOX 1: Article 189b of the Treaty on European Union (codecision)**

#### *Article 189b*

1. Where reference is made in this Treaty to this Article for the adoption of an act, the following procedure shall apply.
2. The Commission shall submit a proposal to the European Parliament and the Council.
3. The Council, acting by a qualified majority after obtaining the opinion of the European Parliament, shall adopt a common position. The common position shall be communicated to the European Parliament. The Council shall inform the European Parliament fully of the reasons which led it to adopt its common position. The Commission shall inform the European Parliament fully of its position.

If, within three months of such communication, the European Parliament:

- (a) approves the common position, the Council shall definitively adopt the act in question in accordance with that common position;
- (b) has not taken a decision, the Council shall adopt the act in question in accordance with its common position;

- (c) indicates, by an absolute majority of its component members, that it intends to reject the common position, it shall immediately inform the Council. The Council may convene a meeting of the Conciliation Committee referred to in paragraph 4 to explain further its position. The European Parliament shall thereafter either confirm, by an absolute majority of its component members, its rejection of the common position, in which event the proposed act shall be deemed not to have been adopted, or propose amendments in accordance with subparagraph (d) of this paragraph;
- (d) proposes amendments to the common position by an absolute majority of its component members, the amended text shall be forwarded to the Council and to the Commission, which shall deliver an opinion on those amendments.

If, within three months of the matter being referred to it, the Council, acting by a qualified majority, approves all the amendments of the European Parliament, it shall amend its common position accordingly and adopt the act in question; however, the Council shall act unanimously on the amendments on which the Commission has delivered a negative opinion. If the Council does not approve the act in question, the President of the Council, in agreement with the President of the European Parliament, shall forthwith convene a meeting of the Conciliation Committee.

4. The Conciliation Committee, which shall be composed of the members of the Council or their representatives and an equal number of representatives of the European Parliament, shall have the task of reaching agreement on a joint text, by a qualified majority of the members of the Council or their representatives and by a majority of the representatives of the European Parliament. The Commission shall take part in the Conciliation Committee's proceedings and shall take all the necessary initiatives with a view to reconciling the positions of the European Parliament and the Council.
5. If, within six weeks of its being convened, the Conciliation Committee approves a joint text, the European Parliament, acting by an absolute majority of the votes cast, and the Council, acting by a qualified majority, shall have a period of six weeks from that approval in which to adopt the act in question in accordance with the joint text. If one of the two institutions fails to approve the proposed act, it shall be deemed not to have been adopted.
6. Where the Conciliation Committee does not approve a joint text, the proposed act shall be deemed not to have been adopted unless the Council, acting by a qualified majority within six weeks of expiry of

the period granted to the Conciliation Committee, confirms the common position to which it agreed before the conciliation procedure was initiated, possibly with amendments proposed by the European Parliament. In this case, the act in question shall be finally adopted unless the European Parliament, within six weeks of the date of confirmation by the Council, rejects the text by an absolute majority of its component members, in which case the proposed act shall be deemed not to have been adopted.

7. The periods of three months and six weeks referred to in this Article may be extended by a maximum of one month and two weeks respectively by common accord of the European Parliament and the Council. The period of three months referred to in paragraph 2 shall be automatically extended by two months where paragraph 2(c) applies.
8. The scope of the procedure under this Article may be widened, in accordance with the procedure provided for in Article N(2) of the Treaty on European Union, on the basis of a report to be submitted to the Council by the Commission by 1996 at the latest.

It is important to read Article 189b twice: one from the beginning to the end (in order to get a feeling about the sequence of moves and to appreciate the introduction of a conciliation effort for those cases where the Parliament fails to agree with the Council's common position and the Council intends to reject the Parliament's amendments); and one in the analytically more correct way from the end to the beginning (in order to get a feeling about rational actors' incentives and thus to understand who gains what from the specifics of that conciliation effort).<sup>8</sup>

The backwards reading reveals three complementary points that only very experienced forward readers can understand. First, codecision did give the Parliament an absolute veto power (see the second sentence in paragraph 6), which thus made it more powerful than under cooperation. At the

---

<sup>8</sup> The backwards reading corresponds to the logic of backwards induction used in the analysis of sequential-moves games. Rational actors who move first know that if someone else gets to move after them, then they have to anticipate the possible choices of that second mover. They understand that what seems to be the move which would maximize their payoff if they were the one and only actor participating in the event (e.g. propose an extreme solution which corresponds to their ideal point) may actually turn out to be counter-productive (e.g. the second-moving actor will prefer rejecting the bill rather than settling on a compromise solution). Whether explicitly or implicitly, they analyze the situation from the end backwards. They first ask what the second mover's reaction might be to all their (i.e. the first mover's) possible options, and then choose that option which maximizes their payoff. That is the thought process we as analysts try to emulate by reading the sequence of moves backwards.

same time, however, codecision also took away from the Parliament all the agenda-setting power it had gained in 1986 (see paragraphs 6 and 3). Second, the agenda-setting power lost by the Parliament went directly to the Council, and more specifically to the pivotal government in the Council (see the first sentence in paragraph 6; in our one-dimensional model government C acquires agenda-setting powers). As we shall see below, the realization that whoever lied at C yielded important powers sparked renewed interest in the internal workings of the Council, and more particularly in ways to find who might be at C with what probability. Third, the Commission also lost its agenda-setting powers, for two reasons: (a) its role in the Conciliation Committee, where new amendments can be made (see first sentence of paragraph 5), is merely that of an honest broker (see second sentence of paragraph 4); and (b) before the Conciliation Committee, the Commission does not mediate between the Parliament's amendments and the Council's vote on those amendments (see paragraphs 2(d) and 3). If anything, the Commission constrains the Parliament, not the Council.

Let us now apply all that to our model in Figure 1 assuming first that the Parliament shares the same ideal point as the Commission, and that SQ lies at the far left. In the end of codecision, it is national government C who makes an offer to the Parliament. In theory, that offer may lie between C and E, so that all national governments in the minimum winning coalition of C, D, E, F, and G can support it. In practice, unless some external reason gives governments D or E bargaining leverage over government C, the latter will be able to impose its views. Finally, under the same assumptions but for policy areas where SQ is towards the right rather than at the far left, national government C may try to use its agenda-setting power to revert to a less integrationist policy. As long as the relatively pro-integration Parliament can exercise its veto, however, all such attempts will be futile.

That relatively «conservative» or «anti-integrationist» arrangement came to an end with the treaty of Amsterdam of 1997. The revised codecision procedure, often referred to as codecision II, removed the last two stages of codecision I, making the legislative procedure end at the Conciliation Committee stage. The Parliament lost its absolute veto power over the final proposal by the Council. Simultaneously, however, the Council (i.e. national government C in our model) lost its ability to make a final proposal to the Parliament. Naturally, the importance of the latter element dwarfed that of the former, since now the Parliament could no longer be either overruled by the Council or presented with take-it-or-leave-it options (i.e. blackmailed). The Parliament had become an equal co-legislator. Everything in the EU legislative process now depended on the relative bargaining strength of the two legislative chambers, which shared agenda-setting power.

That new arrangement was extended by the Treaty of Lisbon, whereby codecision came to be called Ordinary Legislative Procedure. The only notable amendments concerned changes in the preference aggregation rules within the Commission (empowerment of the President), the Council (new triple and then double majorities), and the Parliament (new national quota).

Note finally that the bargaining between the two chambers is of the unstructured kind. There are no rules which one or the other player can use to their advantage. The only two things that seem to matter are the two institutions' (im)patience and their respective best alternative to negotiated agreement. The institution with more patience and with a better fallback position will be able to drag the final outcome closer to its own ideal point. Apart from invoking informal rules, focal points, and/or package deals<sup>9</sup>, there seems to be only one way we can try advancing specific predictions about the outcome of that bargaining: dropping any kind of unitary actor assumption and delving into the internal politics of the two chambers in order to find who exactly represents the Council<sup>10</sup>, and who exactly represents the Parliament<sup>11</sup>.

### III. Decision-making within the institutions

We saw above that the interactions of three institutions — the Commission, the Parliament, and the Council — are central to EU decision-making. Crucially, we also saw that the Council is not a unitary actor but a complex organization whose preferences change according to voting rules. This section pushes the analysis forward by presenting some elements of the decision-making process within each of the three main institutions.

<sup>9</sup> Christopher Achen, «Evaluating political decision making models» in *The European Union decides* ed. by Robert Thomson, Frans Stokman, Christopher Achen and Thomas König (Cambridge: Cambridge University Press), 264-298; Raya Kardasheva, «Package deals in EU legislative politics» *American Journal of Political Science* 57 n.º 4 (2013); Robert Thomson, *Resolving Controversy in the European Union*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2011)

<sup>10</sup> Jason Barr and Francesco Passarelli, «Who has the Power in the EU?» *Mathematical Social Sciences* 57 n.º 3 (2009); Frank Häge «Who decides in the Council of the European Union?» *Journal of Common Market Studies* 46 n.º 3 (2008).

<sup>11</sup> Giacomo Benedetto, «Rapporteurs as legislative entrepreneurs: The dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament.» *Journal of European Public Policy* 12 n.º 1 (2005); Simon Hix, Abdul Noury, and Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

## 1. *The Commission*

Our spatial model describes the Council in terms of seven different ideal points but retains a unitary actor assumption for the Commission. Although some authors would agree with such a simplification, others take exception. The resulting debate is important not only because it influences how we view the consultation and cooperation procedures in which the Commission yielded significant powers, but also because it helps clarify assumptions about who the Council and the Parliament delegate powers to under OLP.

Note preliminarily that since 2004 the Commission consists of one commissioner per Member State. Both its President and its members are appointed through procedures which empower the Council and individual Member States, though the Parliament has a veto power. According to Article 234 TFEU, the Commission is collectively accountable before the Parliament. According to the Commission's own Rules of Procedure, «the principle of collective responsibility implies that the members of the Commission have an equal saying in decision-making». So, although the President sets out the policy guidelines for the Commission and is responsible for its political guidance, the college makes decisions by absolute majority rule.

There exist at least four clearly distinguishable positions on the Commission's preferences, two of which would support our simplifying assumption and two of which would take exception with it. First, according to the classic view of Ernst Haas, it is «entirely appropriate to speak of a High Authority [Commission] ideology»<sup>12</sup>. Matching his assumption and his conclusion, Haas argued that the High Authority of the European Coal and Steel Community was «the repository of the European General Will». That unitary actor assumption was maintained up to the 1990s, and it is also underpinning our models in Figures 1 and 2. That view was aided by the declaration of certain policy-makers to the effect that commissioners rarely, if ever, voted in the college. Authors working in this tradition thus contributed to the search for explanations which relied exclusively on the attributes of the system as a whole, rather than on what went on within an institution.

A second view holds that internal Commission politics is one-dimensional and therefore that the absolute majority and the unrestricted amendments rules in the college will empower the median voter in the college of commissioners<sup>13</sup>. That view may therefore be understood as offering an

---

<sup>12</sup> Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. (Stanford: Stanford University Press, 1958), 456.

<sup>13</sup> Mark Pollack, *The engines of European integration: Delegation, agency, and agenda setting in the EU*. (New York: Oxford University Press, 2003), 37.

updated, analytical justification for Haas' view. Indeed, as Mark Pollack notes, the Commission «behaves coherently and predictably, according to a shared set of organizational preferences». Note however that there may be some tension between Pollack's two statements: either all commissioners share the same set of organizational preferences, in which case they are all the median voter and there is no need for a vote, or there is a vote, which would only be necessary if commissioners did not share the same preferences! Despite that possible incoherence, Pollack's view has become rather influential, particularly among scholars who seek to understand EU decisions through a principal-agent lens.

After Haas but before Pollack a third position had emerged in the 1990s, possibly aided by reports of Commission President Jacques Delors having to rely on Pascal Lamy, his «Exocet» *chef de cabinet*, to discipline other commissioners and force the college to adopt his own views. According to that view, «there is no centre of the centre», and «any assumption that the Commission will reflect a European average is conjectural». Rather, «problems of boundary definition, overlap, and poaching abound [so that] the mobilizing of a college majority is rarely a simple matter», and «there is no archpriest to instruct how things work». Common to these works was the characterization of the Commission as a «multi-organization».<sup>14</sup> The logical implication, of course, is that our placing of the Commission at the right-hand end of our continuum in Figures 1 and 2 may be arbitrary. The Commission may sometimes be there, but it may also be anywhere on the left of that extreme. That may have far-reaching implications, particularly for the European Parliament under a cooperation procedure, which would thus lose its conditional agenda-setting power.

The fourth method used in the literature to define Commission preferences consists in identifying the general ideology of «the commissioner holding the portfolio under which the relevant law has been adopted»<sup>15</sup>. That general ideology of each commissioner is identified on the basis of the following reasoning: since commissioners more often than not belong to political parties, they should have the same policy preferences as those

---

<sup>14</sup> Keith Middlemas, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*. (London: Fontana Press), 214-232. See also Thomas Christiansen, «Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission.» *Journal of European Public Policy* 4 n.º 1 (1997); Michelle Cini, «La Commission Européenne: Lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DGIV et de la DGXI.» *Revue Française de Science Politique* 46 n.º 3 (1996); Laura Cram, «The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU.» *Journal of European Public Policy* 1 n.º 2 (1994).

<sup>15</sup> Fabio Franchino, *The Powers of the Union*. (Cambridge: Cambridge University Press), 138.

parties; since parties express their general ideology in electoral manifestos, individual commissioners can be assumed to hold the same views as those expressed in the electoral manifesto of the political party which appointed them.

The mere existence of these rather different views is testimony to the fact that we still know little about preference aggregation inside the Commission. Three inter-related issues seem particularly important. First, to the best of my knowledge, political scientists have not yet worked out the precise role of the President vis-à-vis his fellow commissioners. Although we can speculatively propose that the President is becoming increasingly influential, it is also worth noting that the increase in his formal powers has been accompanied by the appointment of relatively weak figures (three from small or very small countries, and a chaotic intellectual from Italy). Second, although the Treaties and the Rules of Procedure clarify that the college decides by absolute majority, we do not know whether commissioners vote in round-robin tournaments (which would presumably empower the President), with a Borda count rule (which might empower protesting commissioners), or using some other rule. Finally, something that political scientists do know but have not yet fully exploited is the relatively frequent occurrence of public disputes between commissioners. That phenomenon lends support to the second view on Commission preferences as those of an uncertain multi-organization. For, if commissioners knew beforehand the outcome of their costly public battles (as the first, third, and fourth views would have it), they would spare themselves the cost of fighting them.

## 2. *The Parliament*

Like with the Commission, our simple spatial model describes the Parliament as a unitary actor in a one-dimensional political space – as an organization with virtually no internal politics. The implicit assumption is that the preferences of the Parliament are those of the median voter at the hemicycle (i.e. the floor, which in Brussels parlance is called the plenary). Yet a burgeoning literature shows that neither is the Parliament a unitary actor nor does it take decisions in a one-dimensional space.

First, the organizational cohesion of the Parliament has tended to erode. Over time the strengthening of the Parliament in the EU legislative procedure, and increased media attention, have led to an increase in the cohesion of political groups. That has in turn led to an increase in the salience of the left-right cleavage, which simpler accounts unduly ignore. The more recent success of openly Eurosceptic right-wing parties in Britain (UKIP), France (Front National), Germany (AfD) and elsewhere can be expected

to strengthen that trend. As a result, the Parliament does not always defend pro-integrationist positions – in terms of our model, it is not always on the right-end extreme.

Second, the power of the median voter at the plenary is mitigated by the internal procedures of the Parliament, and more specifically by fact that she can be subjected to the informal (i.e. expertise-based) agenda-setting power of the parliamentary committee's chairperson and the text's *rapporteur*. Rapporteurs are nominated by party leaders and appointed by committees. They consult with the other EU institutions and with third parties, and they draft the reports on which the plenary votes. The evidence shows that they often do so with partisan purposes in mind<sup>16</sup>. What is more, there is evidence from the area of environmental policy that rapporteurs are rarely challenged successfully by competing amendments<sup>17</sup>. Power is therefore shared between party leaders, the committee chairperson, the rapporteurs, and the plenary.

With that in mind it is easy to see that legislative decision-making under OLP may not always oppose on the one hand the Parliament and the Commission and on the other hand the Council. To take just one example consider the case where left-right considerations prevail in the Parliament. If the Parliament and the Council come from the same ideological family legislation will be relatively easy to pass; when they come from competing ideological families, it will be harder.

### 3. The Council

Unlike for the Commission, we had already relaxed the unitary actor assumption about the Council in Section 2. Here we only need to add that, seen ex ante, QMV means that each national government has a certain probability of being the pivotal voter in the Council (i.e. being national government C). Given that different national governments have different numbers of votes, that probability will vary across governments, yielding different voting powers.

The weight of each national government in the Council was redefined twice: once in the Treaty of Nice and once in the Treaty of Lisbon. Nice in-

---

<sup>16</sup> Giacomo Benedetto, «Rapporteurs as legislative entrepreneurs: The dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament»; Antoine Yoshinaka, Gail McElroy, and Shaun Bowler, «The appointment of rapporteurs in the European Parliament.» *Legislative Studies Quarterly* 35 n.º 4 (2010).

<sup>17</sup> Steffen Hurka, «Changing the output: the logic of amendment success in the European Parliament's ENVI committee.» *European Union Politics* 14 n.º 2 (2013).

creased the QMV threshold from 71 per cent to 75 per cent, and introduced what is known as a triple majority, so that legislation could only be passed if it were supported by (a) a qualified majority of the votes, and (b) a majority of states (c) representing at least 62 per cent of the population. Lisbon reduced these requirements to two: a majority of member states representing at least 65 per cent of the population.

Political scientists calculate voting power indices in various ways. Where, as in the Council, the order in which voters join an alliance matters, the most appropriate method is the Shapley-Shubik Power Index («SSPI»).

**Table 1**

Population, number of votes, and SSPI scores in the Council Under the Nice and Lisbon treaties

Member state	Population in 2009 (millions)	Number of votes	SSPI Nice	SSPI Lisbon
Germany	82.0	29	.087	.163
France	64.4	29	.087	.110
United Kingdom	61.6	29	.087	.111
Italy	60.0	29	.087	.107
Spain	45.8	27	.080	.073
Poland	38.1	27	.080	.070
Romania	21.5	14	.040	.042
Netherlands	16.5	13	.037	.033
Greece	11.3	12	.034	.023
Belgium	10.8	12	.034	.022
Portugal	10.6	12	.034	.023
Czech Republic	10.5	12	.034	.023
Hungary	10.0	12	.034	.022
Sweden	9.3	10	.028	.020
Austria	8.4	10	.028	.020
Bulgaria	7.6	10	.028	.020
Denmark	5.5	7	.020	.015
Slovakia	5.4	7	.020	.015
Finland	5.3	7	.020	.015
Ireland	4.5	7	.020	.012
Lithuania	3.3	7	.020	.012
Latvia	2.3	4	.011	.010
Slovenia	2.0	4	.011	.010
Estonia	1.3	4	.011	.009
Cyprus	0.8	4	.011	.007
Luxembourg	0.5	4	.011	.007
Malta	0.4	3	.008	.007

SSPIs are calculated in four steps. First, list all sequential coalitions. Second, in each sequential coalition, determine the pivotal voter, which is the voter that allows the coalition to reach quota. Third, count how many times a voter is pivotal in the list of sequential coalitions. Finally, convert these counts to decimals by dividing by the total number of sequential coalitions. Table 1 below is based on Barr and Passarelli<sup>18</sup> and reports SSPI scores for all Council members under the rules of the Nice treaty and under the rules of the Lisbon treaty.

The most striking feature of Table 1 is the considerable loss of voting power that Spain and Poland experienced. I shall go back to that point in the next Section.

#### IV. Trying to make theoretical sense of it all

A lot of the analysis above is offered at a micro-level of theorizing. Two detailed readings (one forwards, the other backwards) of a constitutional provision lead to the identification of the actors with agenda-setting and/or veto power, and that is then modeled using the technology of sequential-moves spatial models to identify the likely effects of that allocation of power.

Many political scientists have attempted to place that micro-level theorizing in the context of broader theories of politics and/or international relations. One of the most exciting results that these efforts have produced is the conceptualization of EU politics in terms of the theory of incentives (principal-agent, «PA»). Seen through that lens, national governments are the principals —i.e. the ultimate beneficiaries of European integration— and the Commission, the Parliament, and the Court are their agents —i.e. the organizations responsible for producing an effort which maximizes the principals' utility. Two of the most important issues informing the principals' decision-making concern (a) who is going to be the agent receiving implementation powers, and (b) how much discretion that organization will enjoy. The former corresponds to the classic problem of adverse selection, while the latter corresponds to that of moral hazard. One considerable advantage of thinking about EU politics this way is that it allows for significantly sharper predictions than do bargaining models.

Most work has concentrated on the issue of moral hazard and the principals' attempts to circumscribe it<sup>19</sup>. The driving idea here is that suprana-

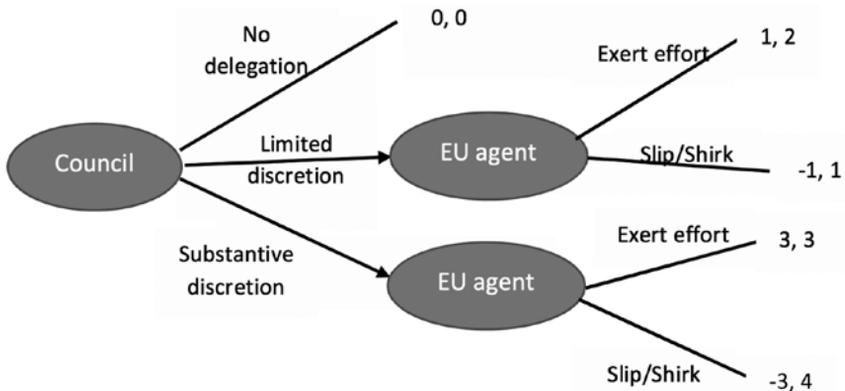
---

<sup>18</sup> Barr and Passarelli, «Who has the Power in the EU?»

<sup>19</sup> Renaud Dehousse, «Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principal model.» *West European Politics* 31 n.º 4, (2008); Imelda Maher, Stijn Billiet,

tional agents may develop preferences which are not aligned to those of their principals and use a combination of information asymmetry and institutional power to pool policy away from the ideal point of the principals. Anticipating that possibility, the principals set up an array of incentives which serve to change the preferences of the agents. That is, principals create a game which, if played by a rational agent, should lead to a constrained-optimal outcome for the principals. The incentives that go into that game are mostly control mechanisms such as restricted discretion, comitology committees, etc.

Although the PA approach can be refined to make it fit the rigorous requirements and findings of standard spatial models (e.g. by specifying that «principals» refers to the pivotal national government in the Council), it soon runs against certain limitations. To understand why, it may be useful to examine the nature of moral hazard using the sequential-moves game illustrated in Figure 3 below.



**Figure 3**  
Moral hazard

In this game, the Council moves first in the EU legislative game, and has three options: not delegate any powers to the supranational agent, delegate limited powers to the supranational agent, and delegate substantive

---

and Dermot Hodson, «The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care.» *Comparative European Politics* 7 n.º 3 (2009); Daniel Mügge, «The European presence in global financial governance: a principal-agent perspective.» *Journal of European Public Policy* 18 n.º 3 (2011); Pollack, *The engines of European integration...* (2003).

powers to the supranational agent. If the Council («she») does not delegate any powers, the supranational agent («he») does not get to perform any tasks on her behalf. There is no acquisition of expertise, and no benefits from an EU-wide policy. At the same time, however, there is no risk of slippage and/or shirking. Neither gains anything and neither loses anything. Payoffs are 0 for the principal, and 0 for the agent.

If the principal decides to delegate powers to the supranational agent then the agent can choose between exerting some costly effort to satisfy the principal, or trying to slip and/or shirk (i.e. behave in a self-serving way, moving policy towards its own ideal point). Payoffs depend on how much discretion the principal has delegated to the agent. With limited discretion there is only limited acquisition of expertise, and benefits from an EU-wide policy are only moderate. At the same time, however, the risk associated with slippage or shirking is relatively small. So, if the agent exerts effort the principal receives 1 and the agent 2, and if he shirks or slips she receives -1 and he receives 1. Finally, if the principal delegates substantive discretion, then the benefits from the acquisition of expertise and from a fully Europeanized policy can be important – but so are the risks associated with slippage or shirking. Accordingly, if the agent exerts effort the principal gets 3 and the agent 3, and if he shirks/slips she gets -3 and he gets 4.

With these payoffs the principal knows that if the agent receives substantive discretion, he will shirk or slip, while if he receives restricted discretion he will exert effort. Anticipating that, the principal compares her own payoffs under these two circumstances and chooses to delegate restricted powers. That, of course, is a Pareto inefficient equilibrium, since at least one player (and in fact both) could in principle be made better off without the other being worse off. The principal does not take advantage of more expertise or of a truly European policy, and the agent has to live with restricted powers.

As mentioned above, the PA solution is for the principal to manipulate the incentive structure of the agent in such a way that, when delegated substantive powers, the agent will prefer exerting effort than shirking or slipping.<sup>20</sup> If the principal is to economize on agency costs, he must

---

<sup>20</sup> The usual assumption in PA models is that the agent is risk averse (i.e. he will not accept to play a game which does not guarantee him some minimum level of benefits; for example he will prefer a payoff of 10 utiles for sure than a payoff of 30 utiles with a .5 probability and 0 utiles with a .5 probability). If the agent is not risk averse (i.e. if he is risk-neutral or risk-prone), then the incentives structure that the principals need create can be very different. Hence, what may sound like a technicality, turns out to have far-reaching consequences. The principals, and therefore also the analysts of PA games, need to be able to make a justified assumption about the agent's precise risk posture. As I argue in the main text, that may not be so easily done in EU politics.

either make the combination of substantive discretion and exercise of effort yield marginally more than 4, or make the combination of substantive discretion and shirking/slipping yield marginally less than 3. Whatever solution she adopts, it must be made credibly so that a risk-averse agent accepts it.

I submit that (a) this is an inaccurate description of EU politics, and (b) even if it were accurate, the PA solution would be very difficult, if indeed at all possible, to attain. First, this is an inaccurate description of EU politics for at least two reasons: (a) the implicit assumption of PA is that the principals have all the bargaining power to make the agent take-it-or-leave-it offers; yet that assumption is severely challenged by the fact that the Commission is responsible for supervising the correct implementation of EU policies by Member States, by the fact that the Commission has a monopoly over legislative proposals, and by the meteoric rise of the Parliament which challenges the Council (see Section 3 above); and (b) whereas moral hazard models assume that contracts are complete and enforceable, EU politics has often been characterized either by an alliance between the Commission and the Court such that even a shirking or slipping Commission does not receive the punishment payoff, or by situations where powerful Member States have contravened contractual obligations at no cost for them and at the sucker's payoff for the Commission. A well-known example concerns France and Germany's non-respect of the Stability and Growth Pact, where the Commission may have been originally offered 5 to exert effort, but only got -1 when it truly tried to do so.

Second, even if the PA assumptions could be ignored, it is very difficult to imagine how the pivotal voter in the Council could know the college's preferences so well as to propose an efficient redefinition of payoffs. Furthermore, even if the pivotal voter in the Council were as powerful as Germany under the Lisbon rules, it would only have a 16.3 per cent chance of being pivotal again at the time of paying (or not punishing) the agent. In other words, the system does not confer actors the necessary credibility to play PA games.

Due to these limitations some scholars have recently developed new research programs based on alternative theoretical lenses such as transaction cost economics<sup>21</sup> and incomplete contracts theory<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Adrienne Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe*. (Oxford: Oxford University Press, 2007)

<sup>22</sup> Franchino, *The Powers of the Union...*; Henry Farrell and Adrienne Héritier, «Introduction: Contested competences in the European Union.» *West European Politics* 30 n.º 2 (2007).

## V. Conclusion

We have reviewed the main decision-making procedures used in EU legislative politics from 1966 to the Lisbon treaty, focusing not only on inter-institutional relations but also on intra-institutional politics within the Commission, the Parliament, and the Council. One major conclusion we can present on that basis is that the EU is a complex political system where decision-making power is considerably more dispersed than simple accounts, PA or other, would have it. What is more, our historical perspective seems to show that this dispersion of power is not likely to diminish any time soon. The resulting policy advice is that everyone interested in EU decision-making procedures must (a) pay careful attention to all institutional rules, including apparently small ones; and (b) make as precise as possible an estimate of different actors' preferred policies.

I wish to conclude with a few words about the intriguing European politics of the Spanish Zapatero administration in 2004-2007. As shown in Table 1, between Nice and Lisbon Spain's SSPI went down from being roughly equal to that of the big Member States (.80 against their .87) to being considerably less than half that of Germany's (.073 against .163), and to about 65 per cent of that of the other big countries (.107-.111). How can we explain that loss?

The answer does not seem to invalidate our rational choice approach. Spain's decision does not seem to have been the result of ignorance, mistaken calculations, or inferior bargaining skills. Contemporary newspaper reports point to an acrimonious battle between the Spanish conservative party, which was defending the status quo negotiated by its leader in Nice, and the new Socialist government, which was very much willing to give up a significant chunk of its SSPI (*ABC* 16/06/2004; *El País* 20/10/2007; *Wall Street Journal* 17/03/2004.) They also highlight the fact that Poland was resisting more than Spain was, and that Spain was aware of that (*Le Monde* 18/02/2005). It would thus be mistaken to conclude that our rational choice analysis is wrong, for example because real actors do not perform the kind of calculations that political scientists do. On the contrary, they seem to be perfectly aware of the importance of decision-making rules. The question then is, why was Poland more willing to fight for its rights than Spain was?

To answer that question it seems necessary to point to two facts. First, and very much in accordance with our theory, Spain put a triple price on its loss: (a) France and Germany would agree to an extension of EU funding which they had previously threatened to cut (*Financial Times* 06/10/2003); (b) Javier Solana would be re-appointed as High Representative of the EU's foreign and security policy (that was agreed in 2004); and (c) Spain would receive four additional seats in the Parliament, whose power and influ-

ence were waxing. Second, the Zapatero administration's Europeanist turn obliged it to send a credible signal to the effect that Spain's conservative-party era of intense cooperation with the USA was over. To be credible, a signal must be clearly distinguishable from cheap talk. Overall, then, rather than being proof of the limitations of the rational choice approach to EU decision-making the intriguing politics of Spain's Zapatero administration lend it more support.

## References

- Achen, Christopher, «Evaluating political decision making models.» In Robert Thomson, Frans Stokman, Christohepr Achen, and Thomas König eds., *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Pp. 264-298.
- Barr, Jason and Francesco Passarelli, «Who has the power in the EU?» *Mathematical Social Sciences* 57 n.º 3 (2009): 339-366.
- Benedetto, Giacomo, «Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament.» *Journal of European Public Policy* 12 n.º 1 (2005): 67-88.
- Christiansen, Thomas. «Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission.» *Journal of European Public Policy* 4 n.º 1 (1997): 73-90.
- Cini, Michelle, «La Commission Européenne: Lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DGIV et de la DGXI.» *Revue Française de Science Politique* 46 n.º 3 (1996): 457-72.
- Cram, Laura. «The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU.» *Journal of European Public Policy* 1 n.º 2 (1994): 195-217.
- Crombez, Christophe, «Policy making and Commission appointment in the European Union», *Aussenwirtschaft* 51 n.º 1 (1997): 63-82.
- Dehousse, Renaud, «Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principal model.» *West European Politics* 31 n.º 4 (2008): 789-805.
- Farrell, Henry, and Adrienne Héritier, «Introduction: Contested competences in the European Union.» *West European Politics* 30 n.º 2 (2007): 227-243.
- Franchino, Fabio, *The Powers of the Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Häge, Frank, «Who decides in the Council of the European Union?» *Journal of Common Market Studies* 46 n.º 3 (2008): 533-558.
- Héritier, Adrienne. *Explaining Institutional Change in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Hix, Simon, Abdul Noury, and Gérard Roland. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Hurka, Steffen, «Changing the output: the logic of amendment success in the European Parliament's ENVI committee.» *European Union Politics* 14 n.º 2 (2013): 273-296.

- Jobert, Bruno ed., *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- Kardasheva, Raya, «Package deals in EU legislative politics.» *American Journal of Political Science* 57 n.º 4 (2013): 858-874.
- Maher, Imelda, Stijn Billiet, and Dermot Hodson, «The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care.» *Comparative European Politics* 7 n.º 3 (2009): 409-431.
- Majone, Giandomenico, ed., *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- Majone, Giandomenico, «The European Union between Social Policy and Social Regulation», *Journal of Common Market Studies* 31 n.º 2 (1993).
- Mattila, Mikko, «Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement.» *European Journal of Political Research* 48 n.º 6 (2009): 840-857.
- Middlemas, Keith. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*. London: Fontana Press, 1995.
- Mügge, Daniel, «The European presence in global financial governance: a principal-agent perspective.» *Journal of European Public Policy* 18 n.º 3 (2011): 383-402.
- Pollack, Mark. *The engines of European integration: Delegation, agency, and agenda setting in the EU*. New York: Oxford University Press, 2003.
- Thomson, Robert, *Resolving controversy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Thomson, Robert, Frans Stokman, Thomas König, and Christopher Achen, eds, *The European Union Decides: Testing Theories of European Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Tsebelis, George, «The Power of the European Union as a Conditional Agenda Setter.» *American Political Science Review* 88 n.º 1 (1994): 128-142.
- Tsebelis, George, and Geoffrey Garrett, «Legislative Politics in the European Union.» *European Union Politics* 1 n.º (2000): 9-36.
- Yoshinaka, Antoine, Gail McElroy, and Shaun Bowler (2010), «The appointment of rapporteurs in the European Parliament.» *Legislative Studies Quarterly* 35 n.º 4 (2010): 457-486.



# Dentro de la fábrica de salchichas\*<sup>1 2</sup>: actores y proceso de toma de decisiones en el Parlamento Europeo

*Inside the sausage factory: actors and decision-making  
in the European Parliament*

Nereo Peñalver García<sup>3 4</sup>  
Profesor Visitante en el Colegio de Europa (Brujas)

doi: 10.18543/ced-55-2016pp145-163

---

**Sumario:** I. ¿Cómo co-legisla (de verdad) el Parlamento Europeo?  
1. ¿Quiénes son los principales actores en una comisión parlamentaria?  
2. ¿Cómo se prepara la legislación en el seno del PE? 3. Las negociaciones interinstitucionales PE-Consejo.—II. Nuevas dinámicas: ganadores y perdedores.—III. Nuevos retos, nuevas batallas.—IV. Referencias bibliográficas.

---

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto ser un viaje a «la cocina» del Parlamento Europeo (PE). En él se explica como co-legisla el PE, desde que recibe una propuesta de la Comisión Europea, hasta su adopción. Pero más allá de presentar los pasos formales del «proceso legislativo ordinario», con el trabajo en comisión parlamentaria, las negociaciones con el Consejo y el voto en el pleno, el objetivo del presente estudio es dar una visión desde dentro de los actores, tanto oficiales como oficiosos, y las dinámicas que hacen posible la adopción de la legislación: el papel de los ponentes y los ponentes en la sombra, la mediación del Presidente para las propuestas legislativas sensibles, las coaliciones entre los grupos políticos,

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 21 de junio de 2016.

<sup>1</sup> Basada en la frase *las leyes son como las salchichas: es mejor no ver como se hacen*, atribuida al político alemán Otto von Bismarck, primer canciller de Alemania (1871-1890). Esta afirmación pone de manifiesto que legislar a veces implica «ingredientes desagradables» que es mejor no examinar.

<sup>2</sup> Agradezco a Gabriel Álvarez Recarte y a David Chico, funcionarios del PE, sus comentarios a este artículo.

<sup>3</sup> Nereo Peñalver García es funcionario de la UE. Actualmente trabaja en la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y es Profesor visitante en el Máster sobre estudios políticos y administrativos europeos del Colegio de Europa (Brujas, Bélgica) donde da un curso sobre el Parlamento Europeo, nereo.penalvergarcia@ep.europa.eu

<sup>4</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente las del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

o como intenta el Parlamento influir en la agenda legislativa pese a no tener el derecho de iniciativa legislativa, entre otros aspectos. En segundo lugar, el artículo presenta tres nuevas dinámicas dentro del PE y su efecto en términos de ganadores y perdedores en el seno de la Eurocámara. Finalmente, el artículo analiza los retos a los que se enfrenta el PE en esta nueva legislatura. Una legislatura presentada por el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, como la de «la última oportunidad» y que va, sin duda, a determinar el futuro de la Unión.

**Palabras clave:** Parlamento Europeo, procedimiento de toma de decisiones, actores.

**Abstract:** *This article is intended to be a trip to «the kitchen» of the European Parliament. It explains how the European Parliament co-legislates, since it receives a proposal from the European Commission to its adoption. But beyond presenting the formal steps of the «ordinary legislative procedure», with the work in committee, the negotiations with the Council and the vote in plenary, the objective of this study is to provide an insider's view of the actors, formal and informal, and the dynamics that make possible the adoption of legislation: the role of the rapporteurs and shadow rapporteurs, the mediation of President for sensitive legislative proposals, the coalitions between political groups, or how the Parliament attempts to influence the legislative agenda despite not having the right of legislative initiative ... among others. Secondly, the article presents three new dynamics within the EP (European Parliament) and its effect in terms of winners and losers within Parliament. Finally, the article analyzes the challenges facing the EP in this new term. A legislature qualified by the President of the European Commission, Jean Claude Juncker, as «the last chance» and that will, certainly, determine the future of the Union.*

**Keywords:** *European Parliament, decision-making process, actors.*

## I. ¿Cómo co-legisla (de verdad) el Parlamento Europeo?

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre 2009, la co-decisión se ha convertido en el procedimiento legislativo ordinario<sup>5</sup> para adoptar las normas a nivel europeo. Prácticamente el 90% de las propuestas legislativas presentadas durante el mandato parlamentario precedente, 2009-14, siguieron el procedimiento de co-decisión.

En el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión Europea somete al Parlamento Europeo (PE) y al Consejo una iniciativa legislativa. Tras sus

<sup>5</sup> En este artículo utilizaremos co-decisión y procedimiento legislativo ordinario indistintamente aunque, según el Tratado (artículo 294 Tratado de Funcionamiento de la UE —TFUE—), el término correcto es procedimiento legislativo ordinario.

respectivos procedimientos internos, estas dos instituciones negocian, en pie de igualdad, para acordar un acto legislativo, es decir, una «ley europea» que puede ser un reglamento, una directiva o una decisión.

En su negociación bilateral, Parlamento y Consejo tienen tres rondas de negociación (cada una compuesta de múltiples reuniones) llamadas «lecturas» para llegar a un acuerdo. Si en estas tres lecturas las dos instituciones no llegan a un acuerdo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada. En ese caso la Comisión puede someter una nueva propuesta legislativa.

Antes de negociar con el Consejo, el Parlamento debe adoptar su posición negociadora internamente. En este apartado explicaremos los procedimientos, actores y dinámicas que intervienen en la adopción, por el PE, de su posición negociadora.

El PE no dispone de iniciativa legislativa<sup>6</sup>, es decir, no puede proponer normas. La iniciativa legislativa es un cuasi-monopolio de la Comisión Europea, con algunas excepciones que permiten a un grupo de Estados Miembros, al Tribunal de Justicia o al Banco Central Europeo proponer legislación. Los Tratados dan también al Parlamento la potestad de invitar a la Comisión a presentar legislación en un ámbito en el que el PE considere que la UE debe legislar en vistas a aplicar los Tratados (artículo 225 TFEU). Para ello, la propuesta del PE debe recabar el apoyo de la mayoría de miembros que componen el PE, es decir, al menos 376 eurodiputados. Si la Comisión decide no presentar una propuesta, debe informar al Parlamento de sus razones.

En el caso general, como se ha indicado, la Comisión Europea presenta una iniciativa legislativa y la manda simultáneamente al Parlamento, al Consejo, a los parlamentos nacionales (que tienen ocho semanas para determinar si, en su opinión, la propuesta viola el principio de subsidiariedad), al Comité de las Regiones (CDR) y al Comité Económico y Social Europeo (CESE). La propuesta de la Comisión viene normalmente acompañada de un estudio del impacto económico, social y medioambiental de la propuesta en cuestión.

Cuando el PE recibe el proyecto de ley de la Comisión, el Presidente del Parlamento lo anuncia en el pleno y lo manda a la comisión parlamentaria competente en la materia para su estudio. Esta comisión parlamentaria pasa a ser la comisión competente para el fondo. Existen tres modalidades para asociar a otras comisiones parlamentarias al trabajo de la comisión competente para el fondo:

---

<sup>6</sup> Existen algunas excepciones a esta regla: El PE tiene iniciativa legislativa en algunos asuntos como la adopción del estatuto de los eurodiputados, la elección del defensor del pueblo europeo o el establecimiento de las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de los eurodiputados por sufragio universal directo.

1. Otras comisiones parlamentarias pueden emitir opiniones a la propuesta legislativa en sus ámbitos de competencia. Estas opiniones se traducen en propuestas de enmienda que son votadas por la comisión competente para el fondo. Si sus enmiendas son rechazadas en el voto en la comisión competente para el fondo, la comisión que ha preparado la opinión no puede presentar enmiendas en el pleno.
2. Comisiones parlamentarias asociadas: cuando una parte de la propuesta legislativa de la Comisión forma parte del ámbito de competencias de otra comisión parlamentaria, la comisión competente para el fondo se ocupa de la mayor parte del informe y la comisión asociada prepara enmiendas a la parte de la propuesta legislativa bajo su ámbito de competencia. Estas enmiendas son, en principio, aceptadas por la comisión competente para el fondo sin votarlas. Las comisiones asociadas pueden presentar enmiendas en el pleno. Por ejemplo, la Comisión presentó, a inicios de la actual legislatura, una estrategia para el mercado interior digital. La comisión parlamentaria de mercado interior fue designada como competente para el fondo. Pero otras comisiones fueron asociadas para los ámbitos en los que eran competentes: la comisión de asuntos jurídicos se ocupó de la parte sobre copyright y propiedad intelectual, la comisión de libertades civiles trató en exclusividad los temas de protección de datos y lucha contra contenido ilegal en Internet, mientras que la comisión de educación y cultura fue responsable de la sección de la propuesta legislativa sobre los medios de comunicación.
3. Cuando el tema de la propuesta de la Comisión recae de modo indivisible en el ámbito de competencia de varias comisiones y el asunto reviste una importancia especial, se podrá decidir la aplicación del procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones y votación conjunta. En este caso se prepara un único informe, con un ponente designado por cada una de las comisiones, el informe se debate en reuniones conjuntas de las dos comisiones y este es votado conjuntamente por las dos comisiones. Por ejemplo, la comisión de libertades civiles y asuntos de interior y la de control presupuestario adoptaron un informe con comisiones conjuntas sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (UE) en el derecho penal.

Este sistema responde al hecho de que, crecientemente, las propuestas de la Comisión cubren varios sectores, de manera que no se corresponden con la división de competencias entre las comisiones parlamentarias del PE. Las carteras de los Comisarios raramente se corresponden con las competencias de una sola comisión parlamentarias del PE. Por ejemplo tres co-

misiones parlamentarias diferentes (asuntos jurídicos, medio ambiente y protección de los consumidores e igualdad de género) son competentes de la cartera de la Comisaria Jourová, que se ocupa de los asuntos de justicia, protección de los consumidores e igualdad de género.

El reparto de competencias de una propuesta legislativa entre varias comisiones se lleva a cabo en la Conferencia del Presidentes de Comisión (CPC). Este órgano político, integrado por todos los presidentes de comisiones parlamentarias, se ocupa de dirimir los conflictos de competencias entre comisiones. En caso de desacuerdo, el Presidente de la CPC somete una propuesta de reparto a la Conferencia de Presidentes (ver apartado 2 de este artículo).

### 1. *¿Quiénes son los principales actores en una comisión parlamentaria?*

El/la presidente/a de comisión: preside las reuniones de comisión y representa a la comisión en el exterior (conferencias, visitas oficiales...) así como en las negociaciones con otras comisiones parlamentarias.

Cada comisión parlamentaria tiene cuatro vice-presidentes, cuya función es sustituir al presidente en sus tareas en caso de ausencia.

Cada grupo político (en el actual mandato del PE hay ocho grupos) tiene un portavoz, llamado coordinador, en cada comisión parlamentaria. Los eurodiputados no inscritos, esto es, que no están afiliados a ningún grupo político, no tienen coordinador que les represente. Los coordinadores deciden sobre los expertos que se van a invitar a las audiciones, designan a los ponentes de sus grupos, proponen informes de iniciativa en nombre de sus grupos, negocian la atribución de propuestas legislativas a su grupo e intentan mantener una posición coherente de su grupo en las negociaciones de los informes (proponen, por ejemplo, en que sentido debe votar el grupo una determinada propuesta legislativa).

Los ponentes. Una vez una propuesta legislativa de la CE es referida por el Presidente del Parlamento a una comisión parlamentaria, los coordinadores de los diversos grupos políticos interesados pujan, mediante un sistema de puntos, por que se les atribuya esta propuesta a su grupo. Una vez un grupo se hace con una propuesta legislativa, el coordinador escoge un ponente entre los miembros de su grupo en esa comisión parlamentaria. El/ la ponente será el responsable de negociar esa ley en nombre del PE. Los otros grupos políticos nombran los llamados ponentes en la sombra, que negociaran con el ponente la posición de la comisión parlamentaria en la materia.

El ponente guía la propuesta legislativa a través de la comisión parlamentaria y el pleno: presenta un proyecto de informe a la comisión parlamentaria (con las enmiendas que propone a la propuesta legislativa de la

CE); negocia las enmiendas a su proyecto de informe con los ponentes en la sombra de los otros grupos políticos; propone el sentido del voto a las enmiendas a su proyecto de informe durante el voto en comisión parlamentaria; presenta su informe en el pleno, antes de su voto. Asimismo, juega un papel fundamental en las negociaciones con el Consejo para la adopción de una propuesta legislativa.

Excepcionalmente, algunos proyectos legislativos sensibles tienen co-ponentes. Normalmente se da únicamente en el caso de propuestas de reformas institucionales, como la posición del PE ante la negociación de un nuevo Tratado o, más recientemente, la posición del PE en la reforma de la ley electoral de la UE. Los co-ponentes no pueden ser del mismo grupo político. Normalmente son de los dos principales grupos en la Eurocámara: Partido Popular Europeo (PPE) y Socialistas y Demócratas (S&D).

Cada comisión parlamentaria debe ser representativa de las mayorías en el pleno. Es decir, si el grupo de los socialistas y demócratas (S&D) tiene un 25% de los eurodiputados en la Cámara, aproximadamente una cuarta parte de los eurodiputados de cada comisión deben ser del grupo S&D.

Todos los eurodiputados pueden participar en las reuniones de todas las comisiones y presentar enmiendas a los textos que en ellas se debaten. Pero solo los miembros o los suplentes de una comisión parlamentaria pueden votar en esa comisión. En el caso de los suplentes solo pueden votar si se ausenta un miembro de pleno derecho de su mismo grupo político.

## 2. *¿Cómo se prepara la legislación en el seno del PE?*

Una vez un ponente ha sido escogido como responsable de un proyecto legislativo se inicia la elaboración de su informe. El ponente puede usar varias fuentes para elaborar su informe: el secretariado de la comisión parlamentaria en cuestión le puede preparar un primer borrador de informe, que será modificado por el ponente con el asesoramiento de sus asistentes parlamentarios y del asesor en la materia de su grupo político. El ponente también puede pedir al servicio de estudios del PE un estudio en la materia. Por ejemplo, un estudio comparativo sobre la legislación actual en ese ámbito en los 28 Estados miembros de la UE. La comisión parlamentaria puede invitar a expertos en la materia a una audición parlamentaria para profundizar su conocimiento del asunto que se trate. La comisión también puede organizar intercambios de puntos de vista con otras instituciones de la UE como la CE, la presidencia del Consejo o el Tribunal de Cuentas.

Una vez finalizado, el ponente presenta su informe en comisión parlamentaria para una primera consideración por parte de los otros diputados. A partir de ahí se abre un plazo para enmiendas. Una vez recibidas todas las

enmiendas, el ponente, con ayuda del secretariado de comisión, prepara enmiendas de compromiso entre todas las enmiendas recibidas y las negocia con los ponentes en la sombra. Una vez los compromisos adoptados, el ponente los presenta en una segunda consideración en comisión parlamentaria. Finalmente, se vota el informe en comisión y, en caso de ser aprobado (por mayoría simple de los votos emitidos), se manda al pleno para ser votado y adoptado como posición negociadora del PE.

¿Cómo se aseguran los líderes de los grupos políticos que sus diputados siguen sus consignas de voto? En el PE no existe, como en *House of Cards*, un Frank Underwood que tiene una lista con asuntos turbios de cada uno de sus diputados para chantajearles llegado el momento del voto. Los presidentes de los grupos utilizan tres métodos para garantizar la disciplina de voto: El primero son los debates en la reunión de grupo, donde se dan a conocer las diferentes sensibilidades y se adopta la posición del grupo para una determinada propuesta legislativa. En segundo lugar, cada grupo político recibe un tiempo, en función de su tamaño, para que sus diputados intervengan en el pleno. El Presidente del grupo tiene la prerrogativa de distribuir este tiempo de palabra en el pleno entre los diputados de su grupo, y puede utilizarlo como incentivo para que los eurodiputados díscolos voten con el grupo a riesgo de ser excluidos de trabajos parlamentarios futuros. Lo mismo ocurre con la distribución de informes por los coordinadores a nivel de comisión parlamentaria. Un diputado que no siga la línea del grupo tendrá más dificultades para ser ponente de un informe. Finalmente, el presidente del grupo político puede llamar al orden a un eurodiputado y reunirse con él para intentar convencerle de que vote con el grupo.

En el mandato parlamentario 2009-14, los liberales europeos (ALDE) tenían un gran poder. Al no tener ningún grupo mayoría parlamentaria, el voto de los liberales determinaba si ganaba el centro-derecha (PPE) o el centro-izquierda (S&D). Las mayorías eran, pues, fluidas: en asuntos económicos los liberales de ALDE solían votar con el PPE, mientras que en temas relacionados con los derechos fundamentales y las libertades solían votar con la izquierda.

Esto ha cambiado al inicio del actual mandato parlamentario, en el que se observa un nuevo punto de ruptura: pro-integración europea vs anti-integración, a diferencia del anterior clivaje izquierda-derecha.

### 3. *Las negociaciones interinstitucionales PE-Consejo*

A la posición del PE votada en el pleno se le llama primera lectura. A partir de ahí empieza lo que llamamos el «ping pong» con el Consejo, con las dos instituciones negociando en hasta tres lecturas.

En la práctica, las comisiones parlamentarias suelen decidir empezar negociaciones informales con el Consejo, en base al texto aprobado en comisión parlamentaria, antes de que el Parlamento adopte su posición en primera lectura en el pleno. Son los llamados «trilogos informales». La decisión para empezar las negociaciones informales con el Consejo debe ser respaldada por la mayoría los eurodiputados de la comisión parlamentaria.

El equipo negociador del PE está compuesto por el presidente de la comisión parlamentaria, el ponente y los ponentes en la sombra, estando así representados todos los grupos y sensibilidades políticas. El equipo negociador debe informar regularmente a todos los miembros de la comisión parlamentaria del progreso en las negociaciones.

A diferencia del equipo negociador del Parlamento, que está compuesto exclusivamente por políticos, el del Consejo puede estar presidido por el presidente del grupo de trabajo en cuestión (un alto funcionario). También puede presidirlo el presidente del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), esto es el Embajador Representante Permanente ante la UE del país que ostenta la presidencia rotatoria del Consejo. Solo al final de las negociaciones suele el Consejo estar representado por un político, el Ministro del ramo del país que ostenta la presidencia rotatoria del Consejo.

El Consejo suele intentar sacar partido de su representación a nivel de funcionarios en las negociaciones. En primer lugar, usan su experiencia técnica como argumento en las negociaciones. En segundo lugar, al ser funcionarios, los negociadores del Consejo suelen decir que tienen un mandato del que no se pueden desviar, negando así el margen de maniobra necesario para acercarse a las posiciones del PE. Otro factor que desequilibra las negociaciones en favor del Consejo es que, dada la opacidad de sus negociaciones internas, el PE desconoce la posición individual de los diversos EEMM. Las reuniones de comisión del PE son públicas y se retransmiten en directo por Internet, de manera que el Consejo puede identificar aliados entre los eurodiputados. El PE, al contrario, desconoce que EEMM podrían apoyar sus posiciones. Se trata del eterno dilema entre la falta de transparencia (y el consiguiente margen de maniobra para ventaja del Consejo en la negociación), y el derecho de los ciudadanos a conocer como se elabora la legislación.

Cada presidencia del Consejo suele poner el énfasis en llegar a acuerdos en la legislación que es prioritaria para su país. Por lo tanto, en función de quien ostente la presidencia rotatoria, es más fácil o más complicado avanzar en ciertas negociaciones.

La Comisión Europea también está representada en las negociaciones, muy raramente a nivel político (Comisario). Normalmente suelen participar el jefe de la Unidad que ha elaborado la propuesta legislativa, su Director o el Director General. La Comisión tiene como papel dar un asesoramiento

técnico e imparcial durante las negociaciones y actuar como mediadora entre las partes.

En caso de llegar a tercera lectura (conciliación), el equipo negociador del PE pasa a estar presidido por un Vice-Presidente.

Una vez PE y Consejo llegan a un acuerdo, este es votado por el PE en comisión parlamentaria y en el pleno. En el caso del Consejo, el COREPER y el Consejo de Ministros deben aprobar el texto.

## II. Nuevas dinámicas: ganadores y perdedores

En los últimos años se han instalado tres tendencias en el Parlamento Europeo. Cada una de ellas ha generado una nueva dinámica, con ganadores y perdedores.

La primera dinámica es la centralización del poder y la capacidad de influencia. En los últimos años se ha reforzado el papel y las competencias del Presidente, la Conferencia de Presidentes y la Mesa para garantizar la coordinación política interna<sup>7</sup>.

La Conferencia de Presidentes está compuesta por los líderes de los grupos políticos del PE y por un representante de los eurodiputados no inscritos (sin afiliación a un grupo político) seleccionado por el Presidente del PE. Entre sus competencias están la programación legislativa, establecer el proyecto de orden del día del pleno del Parlamento, las relaciones con las demás instituciones y órganos de la UE, con los parlamentos nacionales, y con terceros países e instituciones, determinar la composición y competencias de las comisiones, incluido el establecimiento de comisiones de investigación, y la autorización de los informes de propia iniciativa.

La Conferencia de Presidentes escoge las grandes líneas de trabajo institucionales y garantiza la defensa de los intereses del PE. Un ejemplo: Con la adopción del Tratado de Lisboa cambiaron los procedimientos mediante los cuales una ley europea es modificada o desarrollada, una vez se ha llegado a un acuerdo entre los co-legisladores. El Tratado de Lisboa distingue entre dos tipos de actos no-legislativos: actos delegados (artículo 290 TFUE) y actos de ejecución (artículo 291 TFUE).

Durante la legislatura pasada, 2009-2014, una de las grandes batallas entre el Consejo y el PE fue el determinar si un acto podía ser considerado

---

<sup>7</sup> Para un argumento más desarrollado sobre esta tendencia véase: Nathalie Brack, Olivier Costa y Clarissa Dri, «Le Parlement Européen a la recherche de l'efficacité législative: une analyse des évolutions de son organisation» *Bruges Political Research Papers*, n.º 39 (2015), p. 1-47.

Delegado (con papel para el PE) o de Ejecución (con un papel muy limitado para el PE)<sup>8</sup>.

Un ponente podría querer someter su informe a voto en el pleno, a pesar del debate entre PE y Consejo por determinar si un determinado acto de esa ley era un acto delegado o de ejecución. Sin embargo, la Conferencia de Presidentes prohibió la inscripción en el orden del día del pleno de toda legislación en disputa. Así, los líderes de los grupos políticos evitaron crear precedentes y minar la posición del Parlamento en las negociaciones con el Consejo en la materia.

La Mesa está compuesta por el Presidente, catorce Vice-Presidentes y cinco cuestores, que son miembros de la Mesa con voz pero sin voto. La Mesa es responsable de los asuntos económicos, de organización y administrativos que afecten a la organización interna del Parlamento, a los diputados, a la secretaría del PE y a sus órganos. En este sentido, las tareas más importantes de la Mesa son nombrar al Secretario General y a los altos cargos del PE (Directores y Directores Generales), establecer el anteproyecto de presupuesto del Parlamento, y adoptar la política inmobiliaria y de comunicación del Parlamento.

El papel del Presidente del Parlamento Europeo también ha cambiado desde la elección, a principios de 2012, del socialista alemán Martin Schulz que le ha dado un perfil más político y ha aumentado la visibilidad de la función. En algunas tradiciones parlamentarias, como la británica o canadiense, el Presidente del parlamento se limita a presidir el pleno y garantizar el respeto del reglamento interior de la Cámara. El papel del Presidente del Parlamento va más allá<sup>9</sup>. Tiene una función de representación exterior (con terceros países) y en las negociaciones con los Presidentes de las otras instituciones de la UE. También tiene prerrogativas en la implementación de los poderes legislativos y presupuestarios del Parlamento. Finalmente,

---

<sup>8</sup> En los actos delegados el PE puede controlar los poderes que los co-legisladores delegan a la CE para complementar o modificar ciertos elementos no esenciales de una ley europea. En este sentido, el PE y el Consejo, como co-legisladores, se pueden concentrar en determinar la orientación política y los objetivos de la ley, delegando en la CE la implementación detallada y a menudo técnica de la propuesta. Por ejemplo, actualizar una lista de productos en un anexo. El PE y el Consejo pueden revocar la delegación de poderes a la Comisión en caso de considerar que se ha excedido en sus funciones.

En el caso de los actos de ejecución, la Comisión se encarga de la aplicación de la legislación vigente, en concreto algunos actos jurídicamente vinculantes de la UE requieren condiciones uniformes de ejecución, en cuyo caso, se faculta a la Comisión para adoptar actos de ejecución. En estos casos el PE solo puede presentar sus objeciones al acto, pero la Comisión no tiene por qué aceptar la posición del parlamento.

<sup>9</sup> Para un estudio en profundidad del papel del Presidente del Parlamento Europeo véase: Olivier Costa, «Le President du Parlement Européen: un leader méconnu», *Annuaire de droit de l'Union européenne* 2013, (2015): 33-51.

el Presidente del PE tiene un papel de dirección en la Asamblea, en su calidad de Presidente de las reuniones de la Conferencia de Presidentes y de la Mesa. Sin embargo, el Presidente continúa teniendo un rol imparcial, centrado en la defensa del interés institucional, contrariamente al Presidente (*speaker*) de la Cámara de Representantes de Estados Unidos que es, a la vez, el líder de la mayoría parlamentaria en la Cámara, lo que le confiere un papel partidista.

Las sucesivas revisiones del reglamento interno del PE han aumentado los poderes del Presidente, sobre todo en lo que se refiere a sus capacidades durante los debates en el pleno. Según el reglamento, el Presidente «dispondrá de todos los poderes para presidir las deliberaciones del Parlamento y garantizar su desarrollo normal». Esto ha supuesto, entre otras medidas, el aumento de los poderes sancionadores del Presidente. El Presidente puede, por ejemplo, decidir sancionar a un eurodiputado sin someterlo al voto del pleno.

El PE ha de hacer frente a dosieres cada vez más técnicos, sobre todo en materia económica y de regulación financiera, mientras que los eurodiputados cuentan con menos tiempo para estudiarlos, dado el incremento de acuerdos en primera lectura (ver siguiente punto). En este contexto, el Presidente ha desarrollado un papel de mediación, sobre todo en temas legislativos sensibles, como las medidas de gobernanza económica, el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión Estados Unidos-UE (más conocido por sus siglas en inglés TTIP) o la protección de datos. El Presidente se reúne con el ponente, y los ponentes en la sombra, de los grandes informes legislativos para coordinar la posición institucional del PE.

En muchas comisiones los ponente y ponentes en la sombra desarrollan un *esprit de corps* y una visión que es representativa de la mayoría en esa comisión pero no de la mayoría parlamentaria. Imaginemos que el Parlamento está discutiendo una legislación sobre pesticidas. No es lo mismo si quien la debate es la comisión de agricultura, que será más favorable a su uso al pensar que ayudará a incrementar la producción agrícola, que si quien lo hace es la comisión de medioambiente, que adoptará una legislación más constringente. Normalmente este tipo de diferencias se resuelven en el pleno, donde todos los eurodiputados votan y, por consiguiente, todas las sensibilidades están representadas. Las enmiendas en el pleno, previas al voto pueden modificar la naturaleza de un informe (legislativo) haciéndolo más representativo de la mayoría parlamentaria. Sin embargo la implicación del Presidente durante las negociaciones, antes de llegar al voto en el pleno, garantiza que la posición adoptada respeta el interés de la institución y no solo la posición de una comisión parlamentaria en cuestión.

Esta tendencia a la centralización del poder en el Presidente, la Mesa y la Conferencia de Presidentes, ha reforzado la influencia de los principales grupos políticos en detrimento del poder individual de los eurodiputados.

Los grupos de la mayoría pro-europea han incrementado legislatura tras legislatura el umbral para formar un grupo político y para poder influenciar en el pleno. En el caso de la formación de un grupo político, actualmente es necesario un mínimo de 25 eurodiputados provenientes de una cuarta parte de los Estados Miembros de la UE, es decir, siete países en la actualidad. Es sorprendente pensar que, hasta 1999, todos los eurodiputados de un grupo político podían provenir del mismo país. Respecto a las iniciativas en el pleno, para la mayoría de ellas, es necesario un grupo político o 40 eurodiputados. Por ejemplo, para presentar un candidato a Presidente del PE, para hacer enmiendas en el pleno, reenviar a la comisión parlamentaria correspondiente un texto que se va a votar en el pleno o solicitar una pregunta oral con debate en el pleno. Lo más probable es que esta tendencia no haga más que reforzarse. El aumento progresivo del número de diputados ha hecho necesarias nuevas reglas que no paralicen el Parlamento y lo actualicen. Además, el PE de 2019 será, probablemente, un Parlamento mucho más fragmentado políticamente y donde los grupos extremos del arco parlamentario tendrán una mayor representación. Eso llevara a los principales grupos pro-europeos a tomar decisiones en aras a incrementar los umbrales y dificultar que los eurodiputados euroescépticos puedan «sabotear» el trabajo de la mayoría parlamentaria.

Actualmente, además de su eventual función como ponente, la acción de los eurodiputados se limita, en gran medida, al pleno. Un eurodiputado puede: 1) intervenir en el pleno durante un debate o durante la hora de preguntas a la Comisión, 2) intervenir en el pleno para rectificar/ aclarar una declaración previa, 3) intervenir en el pleno para realizar una explicación de voto (porque va a votar o ha votado en cierto sentido). Además de su actuación en el pleno, los eurodiputados pueden hacer preguntas escritas a la Comisión y el Consejo y presentar enmiendas.

En definitiva, los eurodiputados que no tienen un papel formal (Presidente, Vice-Presidente, líder de un grupo político, coordinador, ponente o ponente en la sombra) han visto su capacidad de influencia disminuida a lo largo del tiempo.

Es por eso que el papel de un ponente cuyo éxito le convertía en un miembro con una profunda influencia en el PE ya no se ha repetido desde que el éxito de Piet Dankert (socialista holandés), en la batalla con el Consejo por aumentar la influencia del PE, le llevó a dirigir el rechazo por el Parlamento del presupuesto de 1980 y le aupó, a hombros de los *backbenchers*, a la Presidencia del PE pese a existir un acuerdo entre los lí-

deres de la Cámara para que el próximo presidente fuera el conservador alemán Egon A. Klepsch.

Esta racionalización en la organización y la toma de decisiones es fruto de la evolución lógica de un parlamento que empezó siendo una asamblea consultiva y hoy es ya un parlamento maduro, dotado de los principales atributos y poderes de un parlamento nacional<sup>10</sup>.

Sin embargo, pese a las crecientes limitaciones, cabe destacar que en la mayoría de los parlamentos nacionales los *backbenchers* tienen menos capacidad de influencia que en el PE. Además, como defiende la «Governing Theory» de Adler y Wilkerson<sup>11</sup>, en realidad, al reforzar el papel del PE los eurodiputados están reforzando, también, su imagen y su papel ante sus electores.

La segunda dinámica es la reducción en las propuestas legislativas (de la Comisión Europea) y la conclusión de mayores acuerdos en primera lectura. En los primeros dos años del actual mandato parlamentario, 2014-2016, las propuestas legislativas presentadas por la Comisión han disminuido en cerca de un 50% comparado con el periodo 2009-2011: 200 en el mandato precedente para 112 en el actual. El inminente referéndum sobre el *Brexit/ Bremain* puede estar entre las causas de la disminución de la legislación propuesta por la Comisión, aunque no puede explicar por sí sola este cambio de tendencia. De nuevo, los perdedores fruto de esta nueva realidad son los eurodiputados *backbenchers* puesto que al haber menos legislación tienen menos posibilidades de ser ponentes y, por consiguiente, de influir en el PE.

En segundo lugar, el número de acuerdos en primera lectura ha aumentado progresivamente. Si bien en la legislatura 1999-2004 representaban el 28% de los acuerdos alcanzados, en el periodo 2004-2009 pasaron a representar el 72%, posteriormente el 85% durante 2009-2014 y en la legislatura actual representan ya un 80% de los acuerdos alcanzados.

Los datos nos indican que se negocia más tiempo informalmente pero, de ese modo, se llega a más acuerdos en primera lectura. La duración media para la adopción de una propuesta legislativa ha disminuido de 22 meses en la legislatura 1999-2004 a 18 meses en el periodo 2014-2016, mientras que el tiempo necesario para llegar a acuerdos en primera lectura ha aumentado, durante el mismo periodo, de 11 a 15 meses.

---

<sup>10</sup> Como dijo Josep Borrell, ex-Presidente del Parlamento Europeo (2004-2007) en el *discurso de conclusión de su mandato*, el Parlamento ya no es un tigre de papel. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/president/Presidents\\_old/president\\_borrell/speeches/es/files/sp0137.htm](http://www.europarl.europa.eu/president/Presidents_old/president_borrell/speeches/es/files/sp0137.htm) Consultado el 30/04/2016.

<sup>11</sup> E. Scott Adler y John D. Wilkerson, *Congress and the politics of problem solving* (Cambridge: Cambridge University press, 2013)

Según Bressanelli, Koop y Reh, la adopción de acuerdos en primera lectura ha reforzado la cohesión del voto de PPE, S&D y ALDE. Estos autores lo atribuyen a la pérdida de credibilidad que supondría para estos grupos el fracaso de adopción de una propuesta legislativa en primera lectura después de haber llegado a un compromiso informal con el Consejo, poniendo en cuestión llegar a acuerdos en futuras reuniones. Esta pérdida de credibilidad de los eurodiputados de estos grupos sería más preocupante si cabe dado que estos grupos políticos están también representados al otro lado de la mesa, en muchos de los gobiernos negociando en nombre del Consejo<sup>12</sup>.

Muchos eurodiputados están descontentos con la creciente conclusión de acuerdos en primera lectura. Esta situación no les da suficiente tiempo para informarse sobre acuerdos importantes negociados en otras comisiones parlamentarias de las que no son miembros. Una de las posibles soluciones a esta situación ha sido establecer la posibilidad en el reglamento interno del PE de que el equipo negociador del PE tenga que recibir su mandato negociador del pleno, en lugar de que este se base en el texto adoptado en comisión parlamentaria.

La tercera dinámica es la creciente influencia del Consejo Europeo en la legislación adoptada. Según los Tratados<sup>13</sup>, el Consejo Europeo es la institución compuesta por los jefes de Estado y de gobierno de los EEMM de la UE, cuya función es dar el impulso necesario para el desarrollo de la UE y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. Pero desde el inicio de la crisis económica y financiera, el Consejo Europeo ha influido crecientemente la legislación. Lo ha hecho mediante la publicación detallada, en las conclusiones de sus reuniones, de la posición del Consejo, algo que compete al Consejo de Ministros, no a los jefes de Estado y de gobierno, restando por consiguiente la capacidad de negociación de aquellos. Algunos ejemplos claros fueron las negociaciones para la adopción de la patente europea o las negociaciones sobre la Política Agrícola Común (PAC) en el marco de las discusiones sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) para 2014-20. El perdedor de esta nueva dinámica es el PE puesto que, para la mayoría de eurodiputados, es muy difícil oponerse a lo que deciden los máximos líderes de sus países, sobre todo si el partido del eurodiputado en cuestión está en el gobierno.

---

<sup>12</sup> Edoardo Bressanelli, Christel Koop y Christine Reh, «The impact of informalisation: early agreements and voting cohesion in the European Parliament», *European Union Politics*, n.º 17:1 (2016), 91-113.

<sup>13</sup> Artículos 13 y 15 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

### III. Nuevos retos, nuevas batallas

Hasta ahora las batallas que ha presentado el Parlamento han tenido como objeto, fundamentalmente, el acrecentar sus poderes<sup>14</sup>. El PE ha reforzado sus poderes por dos vías: formales e informales. Desde el punto de vista formal cabe señalar las siguientes líneas:

En sus inicios el PE tenía tres prerrogativas principales: La primera era la posibilidad de recibir y debatir un informe anual de actividades de la Comisión. La segunda, el derecho a recibir respuestas de la Comisión a las preguntas parlamentarias (orales y escritas). Finalmente, el Parlamento podía presentar una moción de censura a la Comisión, una opción que requería 2/3 de los votos, y que votaran al menos la mitad de miembros que componen el Parlamento.

Desde las negociaciones del Tratado de Ámsterdam el Parlamento ha estado presente en la Conferencias intergubernamental como observador. En paralelo, el PE fue progresivamente aumentando sus poderes presupuestarios y legislativos mediante los sucesivos Tratados: procedimiento de consulta (Tratado de Roma, 1957), procedimientos de cooperación y de dictamen conforme (Acta Única Europea, 1986), co-decisión (Maastricht, 1992), extensión de los ámbitos a los que se aplica la co-decisión en Ámsterdam y Lisboa, entre otros.

Por su parte, el refuerzo de los poderes informales se ha llevado a cabo por tres vías:

En primer lugar la estrategia llamada de *foot in the door* o pie en la puerta. Es decir, el uso de competencias en un ámbito para presionar y ganar influencia en otro. Todo empezó con los poderes presupuestarios. En 1975 los EEMM hicieron del PE la co-autoridad presupuestaria, junto con el Consejo. El Parlamento utilizó estos poderes para presionar al Consejo y ganar competencias legislativas y, posteriormente, de control del ejecutivo.

La segunda estrategia fue la inclusión en el reglamento del PE de prácticas, como resultado de una interpretación muy flexible de los Tratados, que posteriormente se daban como *fait accompli* y, a menudo, se codificaban en el siguiente Tratado o acuerdo interinstitucional. Por ejemplo, la inscripcón de las audiciones de los Comisarios.

La tercera estrategia ha consistido en la conclusión de acuerdos interinstitucionales entre el Parlamento y la Comisión. Todo empezó en 1990, con la redacción de un código de conducta para las relaciones entre estas instituciones. El acuerdo interinstitucional actual, llamado Acuerdo Marco,

---

<sup>14</sup> Para más información sobre las principales batallas del Parlamento para acrecentar sus poderes ver: Julian Priestley, *Six battles that shaped Europe's parliament*, (London: John Harper, 2008)

es de 2010, y cubre los ámbitos siguientes: 1) Rendición de cuentas de la Comisión ante el Parlamento: el Presidente de la Comisión es elegido por el PE, y el Colegio de Comisarios es también votado por el PE después de someterse los Comisarios a audiciones en las diversas comisiones parlamentarias. Además, los Comisarios rinden cuentas periódicamente ante el PE, ya sea en comisión parlamentaria o en el pleno; 2) acceso de los eurodiputados a la información, sobre todo a mandatos de negociación y al contenido de las negociaciones previamente a la conclusión de acuerdos internacionales; 3) cooperación legislativa y participación del PE en la elaboración del programa anual de la Comisión; 4) participación del PE en las reuniones con expertos nacionales (antigua comitología).

Así, el Parlamento actual ya dispone prácticamente de las competencias propias de los parlamentos nacionales. Es co-legislador y adopta el presupuesto junto con el Consejo, aprueba a la Comisión y la somete a control parlamentario durante su mandato.

A continuación, exponemos algunos de los retos a los que tendrá que hacer frente el PE durante la presente legislatura:

1. ¿Cómo puede la mayoría parlamentaria que apoya al primer Presidente de la Comisión surgido del proceso de *Spitzenkandidaten* seguir manteniendo el control parlamentario del ejecutivo? Por primera vez, en las elecciones europeas de mayo 2014, los principales partidos políticos europeos presentaron candidatos a Presidente de la Comisión Europea. Este proceso se llamó *Spitzenkandidaten*, de la palabra alemana para designar al cabeza de lista en unas elecciones<sup>15</sup>. La mayoría de los líderes de los grupos políticos en la Eurocámara (excepto los conservadores británicos del ECR y los euroescépticos del EFD) apoyaron que el próximo Presidente de la Comisión fuera el candidato del partido capaz de conseguir el apoyo de una mayoría parlamentaria. Juncker fue el elegido como candidato del partido que ganó las elecciones al PE, para intentar reunir una mayoría parlamentaria en torno a su programa. Lo consiguió y fue el primer Presidente de la Comisión elegido por el PE después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>16</sup>. El PE ve al

---

<sup>15</sup> Para un análisis detallado sobre la primera campaña presidencial pan-europea véase: Nereo Peñalver y Julian Priestley, *The making of a European President* (Hampshire: Pallgrave Macmillan, 2015)

<sup>16</sup> El artículo 17 (7) del Tratado de la Unión Europea reza: «Teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo *elegirá* al candidato por mayoría de los miembros que lo componen» (énfasis añadido).

Presidente surgido del proceso de *Spitzenkandidaten* como su Presidente. La manera en que se interpretó el Tratado dio nuevos poderes al PE a los que no quiere renunciar. El fracaso de la Comisión Juncker podría resultar en un replanteamiento del método por el cual se le eligió. Por eso, por primera vez, hay una mayoría parlamentaria que apoya las iniciativas de la Comisión Juncker. Esta mayoría está compuesta por PPE, S&D y ALDE. Esto explica, por ejemplo, porque después del escándalo de Luxleaks no hubo una moción de censura contra la Comisión Juncker. Esta situación podría dificultar en cierta medida la tarea del PE. En una legislatura en la que hay muchas menos propuestas legislativas, lo normal sería que los eurodiputados se centraran en las tareas de control del ejecutivo. Sin embargo, la existencia de una mayoría parlamentaria que apoya a la Comisión dificulta esa tarea.

2. La batalla por influir durante todo el ciclo del proceso legislativo. Mediante el incremento de sus poderes presupuestarios y la extensión de las áreas (bases jurídicas del Tratado) en las que el PE es co-legislador, el Parlamento ha consolidado su papel en este sentido. Actualmente el foco de atención ha evolucionado. En primer lugar, a ¿cómo garantizar la calidad de la legislación adoptada por el PE? En segundo lugar, el Parlamento quiere extender su influencia a todas las fases del ciclo legislativo, es decir, a la adopción de las prioridades legislativas de la Comisión, a las consultas pre-legislativas y al control parlamentario de la aplicación por los EEMM de la legislación adoptada.

Tradicionalmente el PE ha intentado influenciar la agenda legislativa de la Comisión Europea. Lo ha hecho de dos maneras: mediante informes de iniciativa, en los que el PE pide a la Comisión Europea legislar en un cierto ámbito y expone su posición en la materia, indicando también el sentido de la regulación. Por otro lado, también lo ha hecho utilizando las audiciones a los Comisarios antes de la investidura de la Comisión Europea, y las negociaciones con el Presidente de la Comisión antes de que este tome posesión del cargo, para así influir en las prioridades de la Comisión Europea para su mandato de cinco años. Como consecuencia del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», aprobado recientemente, el PE y el Consejo determinan ahora, conjuntamente con la Comisión las prioridades legislativas de la UE.

El Tribunal de Cuentas elabora informes periódicos sobre el impacto de una determinada ley europea en los EEMM, así como el impacto de los programas de apoyo financiero de la UE. El PE quiere utilizar esta información en la fase de consultas pre-legisla-

tivas cuando esté enmendando legislación para que los cambios tomen en consideración los problemas surgidos durante la aplicación de la legislación.

Finalmente, el PE quiere hacer un seguimiento de la implementación por los EEMM, de la legislación adoptada a nivel europeo. ¿Cómo asegurarse que los EEMM no dificultan la transposición de la legislación europea, haciéndola más compleja, mediante el denominado *gold-plating*? Este factor perjudica a menudo la imagen de la UE, vista como un ente burocrático, cuando en realidad son los EEMM los que añaden, en gran medida, burocracia al transponer la legislación europea al ordenamiento jurídico nacional.

3. El reto de influir una legislación cada vez más técnica. Los EEMM representados en el Consejo tienen ejércitos de funcionarios detrás de sí, trabajando en los Ministerios. ¿Cómo puede el Parlamento post-Lisboa, que es prácticamente total co-legislador con el Consejo, continuar teniendo la expertise necesaria para ejercer sus derechos en dosieres cada vez más técnicos?
4. La batalla por reanudar el vínculo con los electores. Una de las prioridades de los actuales líderes de la UE, tanto en la Comisión como en el PE, es recobrar la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo. Para ello, es necesario mejorar la imagen de la institución y de su utilidad en beneficio de los votantes. ¿Cómo acercar más a los ciudadanos el trabajo parlamentario?
5. La disyuntiva entre eficacia vs. transparencia y rendición de cuentas. Legislar a 28 es complicado. Los negociadores necesitan espacio para negociar y llegar a acuerdos teniendo en cuenta las diversas sensibilidades políticas y geográficas. Por eso, antes de los trílogos, actualmente ya se llevan a cabo «reuniones preparatorias técnicas», en las que el secretariado del PE, los asesores de los grupos políticos, el responsable del dossier en la Comisión Europea y un miembro del grupo de trabajo en la materia en el Consejo, se reúnen para acercar posiciones.

La actual Defensora del Pueblo europea, la irlandesa Emily O'Reilly, ha abierto una investigación sobre la transparencia de los trílogos en aras de una adopción de legislación más transparente en el seno de la UE. ¿Qué es más importante, la celeridad con la que se adopte la legislación o su transparencia? En caso de mayor transparencia de los trílogos, probablemente aumentaría el papel, el nivel y el contenido de las reuniones preparatorias técnicas.

En definitiva, ¿debe el PE ser una fábrica de salchichas cuyos ingredientes no queremos ver? o ¿debe ser una institución transparente?

La capacidad del PE de responder a estos desafíos durante la presente legislatura determinará el que, como dijo el Presidente Juncker, los ciudadanos le den otra oportunidad a la UE.

#### IV. Referencias bibliográficas

- Adler, E. Scott y John D. Wilkerson. *Congress and the politics of problem solving*. Cambridge: Cambridge University press, 2013.
- Brack, Nathalie, Olivier Costa y Clarissa Dri. «Le Parlement Europeen a la recherche de l'efficacite legislative: une analyse des evolutions de son organisation». *Bruges Political Reserach Papers*, n.º 39 (2015): 1-47.
- Bressanelli, Edoardo, Christel Koop y Christine Reh. «The impact of informalisation: early agreements and voting cohesion in the European Parliament», *European Union Politics*, n.º 17:1 (2016), 91-113.
- Costa, Oliver, «Le President du Parlement Europeen: un leader meconnu», *Annuaire de droit de l'Union européenne 2013*, (2015): 33-51.
- Peñalver, Nereo y Julian Priestley. *The making of a European President*. Hampshire: Pallgrave Macmillan, 2015.
- Priestley, Julian. *Six battles that shaped Europe's parliament*. London: John Harper, 2008.



# ¿Hasta qué punto cumplen los estados miembro con la legislación de la Unión Europea?

## Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación\*

*To what extent do Member states comply with EU legislation? Theories and empirical factors about the implementation process*

Javier Arregui

Jean Monnet Chair on EU Governance, Public Policy Center  
Universitat Pompeu Fabra y Johns Hopkins University

doi: 10.18543/ced-55-2016pp165-191

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Teoría y factores explicativos del proceso de implementación.—III. Datos Empíricos sobre el nivel de conformidad de los EM con la legislación de la UE.—IV. ¿Existe en los EM un problema de conformidad con la legislación de la UE?—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** El objetivo de este artículo de investigación es evaluar críticamente el estado del arte en relación al proceso de implementación legislativa de la Unión Europea y mostrar en qué medida existe un problema de deriva burocrática y de incumplimiento con la legislación europea por parte de los estados que conforman la Unión. Para conseguir dichos objetivos se plantean dos preguntas de investigación: ¿En qué medida los estados miembro cumplen con la legislación europea? y ¿Cuáles son los factores explicativos más relevantes que explican la falta de conformidad con la legislación europea? Para contestar dichas preguntas, el artículo utiliza una base de datos inédita que recoge todos los procedimientos de infracción oficiales que han tenido lugar en los estados miembro entre 1995 y 2015. El estudio muestra que existe una variación muy alta entre estados en el nivel de conformidad y/o cumplimiento con la legislación europea. Esta variación se ha explicado de acuerdo a factores tales como la efectividad administrativa de los estados, el control parlamentario, la capacidad en los procesos de coordinación entre actores, y la existencia de posibles conflictos (de preferencias) entre estos actores que están implicados directamente en el proceso de implementación en cada uno de los estados analizados.

**Palabras clave:** conformidad legislativa, implementación, estados miembro, proceso político de la UE, infracciones.

**Abstract:** *The aim of this research article is to critically assess the state of the art in relation to the process of legislative implementation of the European Un-*

---

\* Recibido el 19 de mayo de 2016, aceptado el 8 de julio de 2016.

*ion. This article also aims to show to what extent there is a problem of bureaucratic drift and failure to comply with European legislation by the states that make the Union. To reach these goals, two research questions are posed: To what extent member states comply with European legislation? and What are the most important explanatory factors behind the lack of conformity with European legislation? To answer these questions, the article uses a unique data base that collects all official infringement procedures that have taken place in member states between 1995 and 2015. The study shows that there is a very high variation between states in the degree of compliance with European legislation. This variation is explained according to factors such as the administrative effectiveness of a member state, parliamentary control, capacity in the coordination processes between actors, and the existence of potential conflicts (preferences) between these actors who are directly involved in the implementation process.*

**Keywords:** legislative compliance, implementation, member states, EU policy process, infringements

## I. Introducción

Los padres fundadores de los estudios sobre implementación legislativa, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, escribieron en 1973 el libro *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Su objetivo era explicar el desajuste entre las políticas elaboradas por Washington contra la pobreza y el poco éxito obtenido a la hora de reducir las bolsas de pobreza existentes. Estos autores señalan que el proceso de implementación legislativa es un proceso extraordinariamente complejo incluso en estas circunstancias en las que no tiene lugar un conflicto entre medios burocráticos y fines políticos. A partir de entonces, este tipo de estudios se han incorporado en mayor o menor medida al análisis sobre el proceso político en los diferentes sistemas políticos. Aunque los estudios sobre implementación se originaron dentro del contexto de los estados nacionales, en los últimos años se han desarrollado más allá de sus fronteras tradicionales. Más específicamente, en la Unión Europea (UE), tras el Tratado de Maastricht (una vez que oficialmente se completó la creación del mercado único en 1992) se empezaron a desarrollar investigaciones cuyo principal objetivo era el estudio sistemático sobre el grado de cumplimiento de la legislación europea en los estados miembro (EM) de la UE. Es a partir de este momento cuando este tipo de investigaciones empiezan a ocupar un papel cada vez más relevante en el estudio sobre el proceso político de la UE.

Pero, ¿Es importante el proceso de implementación? ¿Por qué se han de ocupar los politólogos sobre el proceso de implementación? La respuesta

es sencilla: el hecho de que la UE adopte decisiones políticas en forma de leyes no significa que los EM adopten e implementen el contenido de estas leyes en el tiempo acordado y/o de un modo correcto. De hecho, existe una creciente literatura en Ciencia Política que muestra como en prácticamente todos los sistemas políticos del mundo existe una *deriva burocrática*, que confirma el hecho de que con demasiada frecuencia existen diferencias substantivas entre lo que dice una ley y la política que se aplica en realidad.

La UE no dispone de un sistema administrativo propio que pueda articular el proceso de implementación de la legislación europea en cada EM. En este sentido, el sistema político de la UE se caracteriza por tener una estructura de implementación bastante descentralizada. Mientras que el proceso de negociación y decisión tiene lugar en Bruselas, el proceso de implementación se lleva a cabo en cada uno de los 28 EM. Esto supone, de hecho, que existen 28 maneras diferentes de poner en práctica la legislación europea. Mientras que la existencia de diferentes tradiciones en el proceso de implementación legislativa no es en sí mismo un inconveniente, sí que se puede convertir en un problema cuando unos estados aplican la legislación y otros no. Esta disparidad puede llevar a un déficit en la implementación de la legislación europea.

En este sentido, el objetivo principal de la presente investigación es evaluar críticamente el estado del arte y de la literatura en relación al proceso de implementación legislativa europea en los diferentes EM y mostrar hasta qué punto existe un problema de *deriva burocrática* y de incumplimiento con la legislación europea. Para conseguir dichos objetivos, esta investigación plantea dos preguntas de investigación. Por un lado, ¿Hasta qué punto los diferentes EM de la UE cumplen de un modo sistemático con la legislación adoptada colectivamente en Bruselas? Por otro lado, se plantea una pregunta explicativa que complementa a la anterior: ¿Cuáles son los factores más relevantes que explican la falta de conformidad con la legislación europea?

Estas preguntas de investigación son relevantes en la medida en que la correcta implementación de una ley es un aspecto clave para el buen desarrollo del proceso de integración. En el caso de que una ley no se implemente de un modo correcto y/o simultáneo puede llegar a debilitar el funcionamiento del mercado interno. Ello puede producir consecuencias no deseadas para los principales actores económicos que participan en el proceso de integración: las empresas y los ciudadanos, lo cual podría socavar la eficacia y la eficiencia del mismo proceso de integración, y dependiendo de su intensidad podría llegar a poner en peligro incluso el mismo proceso de integración<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Markus Haverland, Bernard Steunenberg y Frans Van Waarden, «Sectors at Different Speeds: Analyzing Transpositions Deficits in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 49, n.º 2 (2011): 265-291.

El concepto de implementación política hace referencia a lo que pasa después de que una decisión vinculante se convierte en ley<sup>2,3</sup>. Por tanto, el proceso de implementación legislativa evalúa el proceso de convertir una política en una acción determinada, y tal y cómo nos recuerda Versluis<sup>4</sup>, la *ley en los libros* no es necesariamente lo mismo que la *ley en la acción*. Para que el proceso de implementación legislativa tenga un mínimo de eficacia es preciso proporcionar medios y mecanismos (fundamentalmente de naturaleza administrativa) que posibiliten el cumplimiento de la ley europea al mismo tiempo que se acredita poder detectar su incumplimiento.

El presente estudio cubre todo tipo de infracciones en la legislación vinculante para los EM, esto es, Directivas, Reglamentos, Decisiones y los artículos de los Tratados de la UE. El estudio muestra información sobre todos los procesos de infracción abiertos por la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el periodo 1995-2015. Esto nos proporcionará información sistemática para identificar posibles problemas de naturaleza estructural. Además, esta investigación desagrega dicha información por áreas políticas, en el caso de España, para poder tener una instantánea más completa y substantiva sobre el proceso de implementación de la legislación europea en España.

La siguiente sección introduce de un modo sistemático el concepto de implementación legislativa en la UE, describe y explica las fases de dicho proceso así como los actores que están implicados de un modo directo en este proceso. La tercera sección muestra las principales teorías y variables explicativas que se han utilizado hasta la fecha para explicar los procesos de implementación legislativa en la UE. La cuarta sección muestra datos empíricos sobre los problemas de implementación de los diversos EM en el periodo 1995 y 2015. La siguiente sección evalúa en qué medida existe un problema con el (in)cumplimiento de la legislación europea por parte de los EM. Finalmente, se elaboran las conclusiones de la investigación.

---

<sup>2</sup> Eugene Bardach, *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law* (Cambridge: MIT Press, 1977).

<sup>3</sup> Un concepto que está directamente relacionado con el proceso de implementación legislativa en la UE es el de Europeización. Este concepto se centra en evaluar los efectos que el proceso de integración europea produce en los EM. El proceso de Europeización origina cambios inequívocos en el nivel doméstico. Desde esta perspectiva, el proceso de implementación de los EM es uno de los mecanismos más importantes del proceso de Europeización: cuanto más efectiva sea la implementación de la legislación europea mayor será el impacto de Europeización dentro de un EM.

<sup>4</sup> Esther Versluis, «Explaining variations in implementation of EU Directives», *European Integration online Papers*, n.º 8 (2004): 1-17.

## 1. *Concepto, fases y actores del Proceso de Implementación en la UE*

La UE dispone de una diversidad importante de leyes. La tabla 1 muestra los diferentes tipos de leyes que se elaboran en la UE, los ámbitos que cubren así como el tipo de obligación que supone para los EM en el proceso de implementación legislativa. Tal y como esta tabla indica, los tres tipos de leyes más importantes son de obligada implementación. Las Directivas, a través de un proceso de transposición en la legislación nacional y los Reglamentos y las Decisiones de aplicación directa en los EM. Este tipo de leyes cubren las áreas políticas más relevantes para el funcionamiento del mercado interno, los derechos fundamentales y algunos aspectos de la política fiscal y macroeconómica. Mientras que el resto de leyes, son leyes blandas o acuerdos conseguidos en la UE con distintos niveles de obligatoriedad en su implementación. El alcance de estas normas va desde los acuerdos en política macroeconómica y vigilancia fiscal (que son de obligada ejecución) hasta los acuerdos adoptados a través del Método Abierto de Coordinación (sobre empleo, política social, etc) en las que la obligatoriedad a la hora de implementar dichas normas es mucho más laxa.

**Tabla 1**

Tipología de Leyes en la UE y su relación con el proceso de implementación en los estados miembros<sup>5</sup>

Tipo de ley	Tipo de implementación	Áreas políticas que cubren
Leyes vinculantes (Directivas, Reglamentos, Decisiones)	Implementación obligatoria	<p>La mayoría de políticas en la construcción del mercado: mercado interno, agricultura, comercio, industria, pesca, unión monetaria, competición, política regional, I+D, política social, medioambiente, consumidores, desarrollo, JHA-AFSJ (desde Ámsterdam).</p> <p>Derechos fundamentales (desde Lisboa).</p> <p>Algunos aspectos de vigilancia fiscal y macroeconómica (desde las reformas del año 2011).</p>

<sup>5</sup> Esta tabla es de elaboración propia con información proveniente de diversas fuentes de naturaleza legal que incluye tanto legislación secundaria como legislación proveniente de los Tratados.

Tipo de ley	Tipo de implementación	Áreas políticas que cubren
Leyes Blandas	Obligación en la implementación pero ejecución laxa	Vigilancia fiscal y macroeconómica (antes de las reformas del año 2011).
	Obligación en la implementación pero sin ejecución	Algunos aspectos de la Política Exterior y de Seguridad.
	Obligación blanda/ implementación dura	Algunos aspectos de vigilancia fiscal y macroeconómica (desde las reformas del año 2011).
	Obligación blanda/ implementación laxa	Método abierto de coordinación: empleo, coordinación económica, pensiones e inclusión social. Algunos aspectos sobre competición: medioambiente, energía, transporte, cultura y educación, política regional, industria, desarrollo e I+D

El proceso de implementación de la legislación europea abarca diferentes fases que incluye: 1) la transposición legal; 2) la implementación administrativa; y 3) la ejecución práctica de la ley. La transposición legal hace referencia al cómo y cuándo se incluye una Directiva europea (norma vinculante) en la legislación nacional. La implementación administrativa se refiere a los procesos de cambio en la introducción de las nuevas leyes y en qué medida las distintas administraciones y actores administrativos se implican en dicho proceso. La ejecución práctica de la ley hace referencia tanto a la manera en la que se implementa una ley como a la forma en la que se penaliza los incumplimientos de la misma.

Tan pronto como la Comisión tiene constancia de la existencia de una implementación legislativa incorrecta comienzan a activarse los mecanismos para hacer cumplir la ley europea. El artículo 226 del Tratado de la UE otorga a la Comisión Europea el derecho a iniciar un procedimiento de infracción contra los EM que incumplan con cualquiera de las obligaciones que se establecen en los Tratados de la UE. La Comisión puede abrir procedimientos de infracción de acuerdo con los siguientes motivos: 1) Cualquier violación de los artículos de un Tratado, de los Reglamentos o de las Decisiones, todos ellos de aplicación directa por parte de los EM; 2) La no-transposición de una Directiva (o el retraso en su transposición) a la legislación nacional; 3) Una incorrecta transposición de una Directiva a la legislación doméstica; 4) La no (o incorrecta) implementación práctica de una

Directiva (una vez que ya ha sido transpuesta) o de cualquier otra ley de naturaleza vinculante; 5) El incumplimiento de las decisiones del TJUE<sup>6</sup>.

Existen tres mecanismos que la Comisión Europea puede utilizar para abrir un procedimiento de infracción a un EM:

- *Carta de Notificación*. En una primera fase, si la Comisión identifica alguna violación de una ley europea, envía una primera carta de notificación que informa al EM correspondiente sobre la violación de dicha ley. También le insta a adoptar las medidas necesarias para que se adecúe lo antes posible a la ley europea. El propósito de esta notificación motivada es asegurarse de que se ha informado al EM con el detalle necesario sobre los motivos que le han llevado a abrir un primer expediente de infracción. La Comisión tiene la obligación de especificar con claridad los principales puntos de controversia. Esto es un punto fundamental, para que, posteriormente, cada EM pueda defender sus intereses de un modo eficaz. Tras esta primera notificación, cada EM tiene un tiempo para introducir cambios así como para comunicar la aplicación de dichos cambios a la Comisión.
- *Dictamen Motivado (reasoned opinion)*. En esta segunda fase, la Comisión ha de proporcionar una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la conclusión de que se ha producido un incumplimiento de una ley. En esta fase se examina minuciosamente la respuesta dada por cada EM a los requerimientos de la carta de notificación. Si esta respuesta no es convincente para la Comisión, esta llevará el caso ante la CEJ.
- *Caso ante el TJUE*. Una vez que el EM persiste en la no conformidad con la legislación europea, el TJUE deberá emitir un veredicto final que podría incluir una penalización administrativa y/o económica<sup>7</sup>. El TJUE sólo puede dictar una sentencia en relación a los puntos controvertidos que se han dado a conocer al EM en la carta de notificación y/o en el dictamen motivado. Por otra parte, las po-

---

<sup>6</sup> Al mismo tiempo, los gobiernos que no cumplen con la legislación europea se exponen a que puedan iniciarse procedimientos legales adicionales por parte del TJUE auspiciados por actores domésticos que tengan un interés especial en que se lleve a cabo una determinada modificación legislativa que vaya en la línea de la doctrina del TJUE. Es un mecanismo que Blauberger (2014) ha bautizado como *obediencia anticipada*. Para evitar este tipo de procesos añadidos, algunos EM deciden seguir la doctrina del TJUE incluso en circunstancias en las que (legalmente) podrían quedar al margen de seguir dicha doctrina (ver Obermaier 2008).

<sup>7</sup> Sin embargo, no existe una fuerza judicial de la UE que obligue a los estados a acatar las reglas europeas. En este sentido, el marco legal europeo y su capacidad más o menos limitada se situaría en un espacio intermedio entre la legislación doméstica y las normas de naturaleza internacional.

sibles sanciones impuestas por el TJUE deben basarse en los puntos sobre los que cada EM ha ejercido su defensa.

Hasta la fecha ha existido en la literatura una tendencia a centrar el análisis en las fases iniciales del proceso de implementación. Esto es debido a que existe un mayor número de procedimientos abiertos en las fases iniciales (básicamente, cartas de notificación que alertan sobre problemas en el proceso de transposición) y, por tanto, mayor número de casos para explicar dicha variación. De acuerdo con esta lógica, una mayoría de estudios empíricos han adoptado como variable dependiente el proceso de transposición<sup>8</sup>. Un menor número de estudios se han centrado en los procedimientos de infracción abiertos por el TJUE<sup>9</sup>. Estos últimos estudios incluyen información no sólo sobre el proceso de transposición sino también sobre la implementación administrativa así como sobre la implementación real de la ley. Por tanto, proporcionan una información más completa que los estudios que se centran únicamente en el proceso de transposición.

Aunque cada EM organiza el proceso de implementación de una manera individualizada, existen algunas similitudes entre EM. Por ejemplo, la implementación legal (la transposición de Directivas) se suele gestionar desde el ministerio nacional responsable del tema que ha de implementarse. La situación es más compleja en los estados federales y/o altamente descentralizados, donde los ministerios de los estados federados también pueden estar implicados directamente en el proceso de transposición, sobre todo si son responsables, total o parcialmente, del área de la ley que se ha de transponer. Por ejemplo, en Alemania, España o Bélgica, los estados federados o las Comunidades Autónomas (CCAA) pueden tener un papel importante en la transposición a la legislación doméstica de algunos temas. Además, por ejemplo, en el caso de España, las CCAA son los actores responsables de la implementación práctica de toda la legislación europea.

Dentro del ámbito doméstico, existe toda una constelación de actores que pueden desempeñar un papel relevante en el proceso de implementación de las leyes europeas. Estos pueden ir desde actores muy politizados (actores gubernamentales y grupos de intereses) hasta actores con un perfil de naturaleza más técnica y burocrática. El tipo de ley (Directiva, Reglamento o Decisión) a implementar es el que determina qué tipo de ac-

---

<sup>8</sup> Dimiter Toshkov, «Taking Stock: A review of quantitative studies of transposition and Implementation of EU Law», *EIF Working Paper*, n.º 1 (2010): 1-44.

<sup>9</sup> Tanja A. Börzel et al., «Obstinate and Inefficient: Why Member States do not comply with European law», *Comparative Political Studies*, 43, n.º 11 (2010): 1363-1390; Marco Guilani, «Europeanization in Comparative perspective: Institutional Fit and National Adaptation», en *The Politics of Europeanization*, ed. por Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli (Oxford: Oxford University Press, 2003), 134-157.

tores intervienen en mayor o menor medida. Por ejemplo, una Directiva al tener que transponerse en la legislación doméstica hace que los actores políticos sean más relevantes ya que han de elaborarse decretos, órdenes ministeriales o leyes domésticas (en algunos casos) para poder transponer dicha Directiva. Además, aquí también existe variación entre EM. Mientras que en algunos estados es suficiente una orden ministerial para transponer una directiva en otros es el parlamento nacional quien ha de intervenir directamente. Sin embargo, en la mayoría de los casos la transposición correcta de las Directivas depende fundamentalmente de las capacidades administrativas y de la sofisticación en los procesos de coordinación entre diversos actores, así como en la experiencia de los mismos en este tipo de procesos<sup>10</sup>. La variación sustantiva que existe entre los EM en el proceso de transposición (en cuanto a requerimientos legales, actores que intervienen, tipos de coordinación, capacidades, etc.) puede determinar de un modo decisivo el desempeño de los distintos estados en el proceso de implementación.

## II. Teoría y factores explicativos del proceso de implementación

Las preocupaciones sobre el destino de la legislación europea en los EM comenzaron en una fecha tan temprana como los años 80<sup>11</sup>. Estos estudios, con un enfoque netamente legal, son los pioneros sobre el proceso de implementación de la legislación europea en los EM. Concebían este más como un proceso administrativo que como un proceso político, donde los aspectos procedimentales y administrativos adquirirían un papel central. Posteriormente, una vez *concluida* la construcción del mercado en 1992 y comenzado el proceso de europeización de las políticas nacionales, el centro de atención se empezó a poner en el grado de compatibilidad entre las políticas de la UE y las estructuras de gobierno domésticas. Es a partir de este momento cuando se empiezan a identificar los EM con una estructura de gobernanza doméstica más o menos eficaz en relación a la implementación de la legislación europea. También es a partir de este momento, cuando se exponen por primera vez los problemas de agencia, donde los gobiernos nacionales, regionales o las administraciones son vistas como «guar-

---

<sup>10</sup> Oliver Treib, «Implementing and Complying with EU Governance Outputs», *Living Review in European Governance*, 9, n.º 1 (2014): 1-47.

<sup>11</sup> Guisepppe Ciavarini Azzi, *L'application du droit communautaire par les etats membres* (Maastricht: European Institute of Public Administrations, 1985); Heinrich Siedentopf y Jacques Ziller, *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States* (London: Sage, 1988).

dianes del *status quo* ... que protegen las tradiciones legal-administrativas nacionales»<sup>12</sup>.

La mayor parte de los estudios sobre implementación utilizan dos enfoques generales: por un lado, el enfoque *top-down*, que concibe el proceso de implementación como una aplicación de la ley con una intención política manifiesta que se define en el centro; por otro, el enfoque *bottom-up* argumenta que las políticas se configuran de un modo decisivo en las estrategias que llevan a cabo las redes de actores que aplican la legislación en el mundo real<sup>13</sup>.

Recientemente los estudios sobre implementación en la UE han comenzado a utilizar una pluralidad de enfoques teóricos y analíticos diversos, que desde una perspectiva general se fundamentan tanto en los enfoques *top-down* como en los enfoques *bottom-up*. Las teorías que se han utilizado hasta la fecha con más intensidad para explicar la variación en el proceso de implementación legislativa en los EM se reducen principalmente a dos: una primera que se centra en la gestión y una segunda que pone especial atención en la ejecución. La escuela de gestión argumenta que los principales factores que explican el proceso de implementación están relacionados con una diversidad de factores relacionados con la calidad administrativa, el nivel de desajuste entre la nueva ley y el *status quo*, las prácticas reales o factores culturales. Por otro lado, los teóricos de la ejecución argumentan que habitualmente existe un problema de acción colectiva en los procesos de implementación legislativa y, por tanto, el peligro de *free-riding* está siempre presente en este tipo de procesos.

Hay dos teorías adicionales que también han sido utilizadas en la literatura de la UE, aunque con mucha menos intensidad: el enfoque constructivista y el enfoque normativo. El enfoque constructivista entiende el incumplimiento de la legislación europea como una carencia por parte de diversos actores a la hora de internalizar las normas de la UE. De acuerdo con este tipo de razonamiento, cuanto más tiempo un EM ha formado parte de la UE, mayor tiempo habrá estado expuesto a su sistema normativo, y por tanto, mayor probabilidad de que dicho EM internalice dichas normas<sup>14</sup>. Desde el enfoque normativo se sostiene que el cumplimiento con la legalidad vigente

<sup>12</sup> Francesco G. Duina, «Explaining Legal Implementation in the European Union», *International Journal of the Sociology of Law*, 25 (1997): 155-179.

<sup>13</sup> Paul A. Sabatier e Daniel A. Mazmanian, «The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis», en *Effective Policy Implementation*, ed. por Paul A. Sabatier e Daniel A. Mazmanian (Lexington: Lexington Books, 1981).

<sup>14</sup> Abram Chayes, Antonia Handler Chayes y Ronald B. Mitchell, «Managing Compliance: A Comparative Perspective», en *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, ed. por Edith Brown Weiss e Harold Jacobson (Cambridge: MIT press, 1998), 39-62.

puede tener por sí mismo suficiente fuerza para que los EM cumplan de un modo efectivo con la legislación europea y si existen casos en que no es así, este ha de combinarse siempre con otro tipo de variables, pero los aspectos normativos han de ser centrales en cualquier tipo de análisis<sup>15</sup>.

Las teorías sobre la ejecución legislativa están relacionadas con las teorías de la elección racional. Desde esta enfoque, el cumplimiento de la legislación no deja de ser un mecanismo intencional de los EM, que han de adoptar una decisión racional a la hora de cumplir (o no cumplir) con una ley, todo ello basado en el análisis coste/beneficio. De este modo, cuando un actor incumple una ley, no deja de ser una consecuencia del coste que tiene el cumplimiento de dicha ley para ese actor. Un actor o grupo de actores podría valorar que implementar una ley tiene un coste demasiado elevado. En consecuencia, este enfoque argumenta que los actores sólo cumplirán con la legislación europea cuando existan sanciones efectivas y significativas<sup>16</sup>. Si este último argumento es cierto, los estados sólo cumplirán con la legislación europea si existe un sistema efectivo para detectar las violaciones e infracciones de los EM, así como un sistema de sanciones lo suficientemente contundente como para evitar posibles tentaciones de incumplir con la legislación europea.

Desde esta misma teoría también se ha argumentado que el interés de un EM en el largo plazo sería cumplir con la legislación europea ya que los beneficios para los gobiernos podrían ser superiores. En este sentido, Garret<sup>17</sup>, por ejemplo, sostiene que mientras que los incentivos en el corto plazo para incumplir con la legislación europea pueden ser altos, los EM pueden llegar a percibir racionalmente que los beneficios de una UE que funcione y salvaguarde el mercado interior pueden ser mayores en el largo plazo.

Además, es preciso tener presente que siguiendo el argumento de Keohane y Nye<sup>18</sup>, sobre poder e interdependencia entre estados, algunos estados son más sensibles (que otros) a la reputación y a los costes materiales impuestos por terceros actores. Ello puede condicionar su desempeño en

---

<sup>15</sup> Derek Beach, «Why Governments Comply: An Integrative Compliance Model that Bridges the Gap Between Instrumental and Normative Models of Compliance», *Journal of European Public Policy*, 12, n.º 1 (2005): 113-142.

<sup>16</sup> Jonas Tallberg, «Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union», *International Organization*, 56, n.º 3 (2002): 609-643; George W. Downs, David M. Rocke y Peter N. Barsoom, «Is the Good News about Compliance also Good News about Cooperation?», *International Organization*, 50, n.º 3 (1996): 379-406.

<sup>17</sup> Geoffrey Garret, «The Politics of legal integration in the European Union», *International Organization*, 49, n.º 1 (1995): 171-181.

<sup>18</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and interdependence* (Boston: Little Brown and Company, 1977).

el proceso de implementación de la legislación europea. Tal y como señala Börzel<sup>19</sup>, los estados más pequeños tienen menos poder político y económico y son más dependientes de terceros actores para una mayor cooperación. En este sentido, los EM menos poderosos serían más sensibles a constreñimientos externos impuestos por sanciones y, por tanto, menos dados a infringir la legislación europea<sup>20</sup>. Por otro lado, los estados con más poder y peso político, incluso si su reputación disminuye como consecuencia del incumplimiento de la legislación, su poder político y económico les salvaguarda a la hora de influir en la UE<sup>21</sup>.

Las teorías del *management* (gestión) argumentan que es la incapacidad más que la falta de voluntad lo que está detrás del incumplimiento de los estados con la legislación europea<sup>22</sup>. El argumento central que utilizan es que en líneas generales los EM están dispuestos a cumplir con las leyes internacionales y cuando tiene lugar un incumplimiento se puede explicar como resultado, o bien de la incapacidad de un estado, o bien de la ambigüedad de la norma. Sin embargo, el concepto de capacidad de un EM no se ha utilizado de un modo uniforme en la literatura. Cuando se habla de capacidades de los EM, este enfoque se refiere, habitualmente, a las capacidades financieras, tecnológicas, científicas o administrativas de dichos estados. Además, desde esta teoría también se ha argumentado que las estructuras institucionales de un país pueden limitar su capacidad e influencia<sup>23</sup>. Por ejemplo, la cantidad y cualidad de jugadores veto que existen dentro de un sistema político puede condicionar de un modo relevante el proceso de implementación de la legislación europea<sup>24</sup>. Los EM con mayor número de jugadores veto disponen de menos capacidad para cambiar el *status quo*<sup>25</sup>. Por tanto, la autonomía de un gobierno puede estar relacionada con el número de jugadores veto que existen en un país mientras que la capacidad de ese mismo gobierno puede estar más relacionada con los recursos humanos y financieros de dicho estado. Ambos tipos de fac-

<sup>19</sup> Tanja A. Börzel, «Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact», *Journal of European Public Policy*, 8, n.º 5 (2001): 803-824.

<sup>20</sup> Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

<sup>21</sup> Robert Thomson et al, *The European Union Decides: Testing theories of European Decision Making* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

<sup>22</sup> Chayes, «Managing Compliance: A Comparative Perspective»

<sup>23</sup> Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and industrial Transformations*, (Princeton: Princeton University Press, 1995).

<sup>24</sup> Markus Haverland, «National Adaptation to European Integration: The Importance of institutional Veto Points», *Journal of Public Policy*, 20, n.º 1 (2000): 83-103.

<sup>25</sup> George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

tores son relevantes<sup>26</sup> y están directamente relacionados con la eficacia de la burocracia que tiene cada EM a la hora implementar la legislación europea.

La literatura ha utilizado las mismas variables para explicar cualquier problema en el proceso de implementación, independientemente de que el objeto de estudio hayan sido los retrasos o problemas en el proceso de transposición o el examen de las infracciones abiertas por el TJUE. Tal y como argumentan Toshkov<sup>27</sup> y Treib<sup>28</sup> no existen variables explicativas únicas para cada una de las fases. Dicho de otra forma, la mayoría de estudios se han comportado como si los problemas de implementación siguieran una lógica teórica unitaria (cuando obviamente no es así), ya que diversos factores pueden influir y de hecho influyen en distintas fases del proceso. Esto es así, entre otras razones, porque en las distintas fases del proceso de implementación intervienen distintos actores.

Las variables más utilizadas, hasta la fecha, relacionadas con el enfoque de gestión hacen referencia, en primer lugar, a la *eficacia administrativa*. Esta es una variable recurrente en los procesos de implementación legislativa. Con frecuencia se argumenta que el proceso de implementación de la UE depende, en gran medida, de la eficacia de la burocracia doméstica que ha de implementar la legislación<sup>29</sup>. La *capacidad de una burocracia* se entiende, con frecuencia, como una variable distinta a su eficacia<sup>30</sup>. En este sentido, la capacidad de una burocracia puede incluir variables como la cantidad de directivas que un EM llega a transponer durante un año. Los *factores culturales* de un EM en sentido amplio también pueden llegar a ser una variable relevante. Por ejemplo, Berglund<sup>31</sup> argumenta que hay EM en los que el estado de derecho funciona mejor que en otros. Per-

<sup>26</sup> Heather A. D. Mbaye, «Why National States Comply with Supranational Law Explaining Implementation Infringements in the European Union 1971-1993», *European Union Politics*, 2, n.º 3 (2001): 259-281.

<sup>27</sup> Toshkov, «Taking Stock: A review of quantitative studies of transposition and Implementation of EU Law»

<sup>28</sup> Treib, «Implementing and Complying with EU Governance Outputs»

<sup>29</sup> Michael Kaeding, «Determinants of Transposition delay in The European Union», *Journal of Public Policy*, 26, n.º 3 (2006): 229-253; Haverland, Steunenbergh y Van Waarden, «Sectors at Different Speeds: Analyzing Transpositions Deficits in the European Union»

<sup>30</sup> Duina, «Explaining Legal Implementation in the European Union»; Tanja A. Börzel, «Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union», *Comparative Political Studies*, 39, n.º 1 (2006): 128-152; Mariyana Angelova, Tanja Dannwolf y Thomas König, «How Robust are Compliance Findings? A Research Synthesis», 19, n.º 8 (2012): 1269-1291.

<sup>31</sup> Sara Berglund, *Putting Politics into Perspective: A study on the Implementation of EU Public Utilities Directives* (Delft: Derbur, 2009).

kings y Neumayer<sup>32</sup> añaden que también existen diferencias significativas entre los EM a la hora de resolver conflictos y/o de hacer aplicar el estado de derecho. Otro factor explicativo que se ha utilizado (dentro de esta escuela de gestión) es lo que se llama el poder y la capacidad de coordinación de los distintos actores<sup>33</sup>. El argumento central aquí es que cuanto mayor sea el número de actores que haya que coordinar (y por tanto jugadores veto) mayor será el potencial de bloquear acciones que lleven a una transposición e implementación correcta de las leyes. Dentro de este argumento entran distintos tipos de variables de naturaleza institucional que pueden llegar a adquirir una relevancia significativa: el número de jugadores con capacidad de vetar el proceso<sup>34</sup>, la forma en la que se estructura la relación entre el legislativo y el ejecutivo<sup>35</sup>, la implicación de los parlamentos nacionales en el proceso de transposición e implementación<sup>36</sup>, la coordinación entre ministerios<sup>37</sup> o la dinamización del proceso legislativo<sup>38</sup>. La configuración de cada una de estas variables en los EM puede ser determinante. Una mayoría de estudios también señalan la complejidad de una directiva a la hora de explicar problemas en su implementación: cuanto más compleja es una directiva mayor dificultad a la hora de implementarla correctamente. Las medidas de complejidad utilizadas hasta la fecha son la longitud del texto y el tiempo asignado para la transposición<sup>39</sup>, o el grado de discrecionalidad<sup>40</sup>.

Las variables explicativas más utilizadas en el enfoque de ejecución están relacionadas con las preferencias de los actores que intervienen en cada

<sup>32</sup> Richard Perkins y Eric Neumayer, «Do membership benefits by regulatory compliance? An empirical analysis of EU Directives 1978-99», *European Union Politics*, 8, n.º 2 (2007): 180-206.

<sup>33</sup> Dimitar Toshkov, «Taking Stock: A review of quantitative studies of transposition and Implementation of EU Law» Angelova, Dannwolf y König, «How Robust are Compliance Findings? A Research Synthesis»

<sup>34</sup> Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*

<sup>35</sup> Scott Nicholas Siegel, *The Political Economy of Noncompliance: Adjusting to the Single European Market* (Routledge: Abingdon, 2011).

<sup>36</sup> Katerina Linos, «How can international Organizations Shape National Welfare States? Evidence from Compliance with European Union directives», *Comparative Political Studies*, 40 n.º 5 (2007): 547-570.

<sup>37</sup> Ellen Mastenbroek, «EU Compliance: Still a «Black Hole»?», *Journal of European Public Policy*, 12, n.º 6 (2005): 1103-1120.

<sup>38</sup> Bernard Steunenbergh y Michael Kaeding, «As time goes by: explaining the transposition of maritime directives», *European Journal of Political Research*, 48, n.º 3 (2009): 432-454.

<sup>39</sup> Kaeding, «Determinants of Transposition delay in The European Union»

<sup>40</sup> Robert Thomson, René Torenvlied y Javier Arregui, «The Paradox of Compliance: Infringement and delays in transposing European Union directives», *British Journal of Political Science*, 37, n.º 4 (2007): 685-709.

fase del proceso de implementación. En este sentido, muchos autores señalan que las preferencias políticas de los EM deben ser incluidas como un factor explicativo. El ajuste de las preferencias, que habitualmente se refiere a la medida en que la preferencia de un EM difiere de la decisión final adoptada es la operacionalización que más se ha utilizado<sup>41</sup>. El argumento aquí implica que los gobiernos de los EM y sus respectivas administraciones pueden estar motivados a proteger los legados de las políticas existentes, siendo, por tanto, reticentes a implementar las políticas que se adoptan en Bruselas, sobre todo estas que requieran cambios profundos en el *status quo* doméstico<sup>42</sup>.

### III. Datos Empíricos sobre el nivel de conformidad de los EM con la legislación de la UE

Esta sección muestra datos empíricos sobre el proceso de implementación de los diversos EM a lo largo del tiempo. Desagregamos los datos por tipos de infracción, por EM y en el caso de España también por sectores políticos en los que se producen las infracciones. Todos estos datos se han recogido de los informes anuales que la Comisión Europea realiza sobre la actividad legislativa. En algunos casos disponemos de datos e información desde 1986 mientras que en otros casos, los datos se circunscriben al periodo 1995-2015.

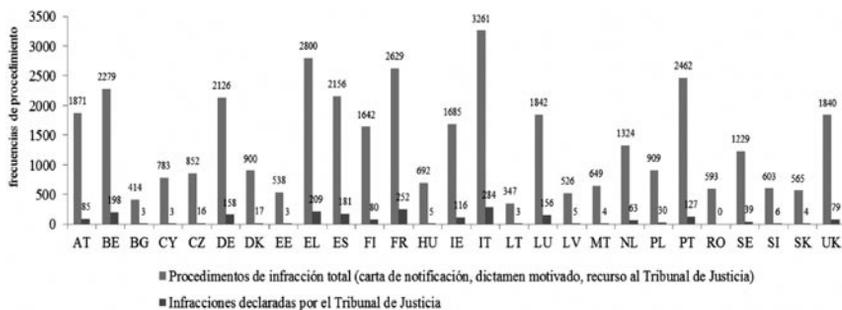
De acuerdo con los datos de la Comisión Europea para el periodo 1986-2010, la mayor parte de los procedimientos de infracción no pasan de la primera fase (carta de notificación), esto es, los EM resuelven mayoritariamente en un estadio inicial los requerimientos de la Comisión Europea. Más específicamente, y de acuerdo con los informes anuales de la Comisión, para el periodo 1986-2015, el 67,46% de los procedimientos de infracción abiertos 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 un 7,6% del total de los casos, la Comisión llevó ante el TJUE los procedimientos abiertos de infracción. Por tanto, y de acuerdo a estos datos, tan sólo en un número reducido de casos, los EM se resisten a implementar correctamente la legislación europea.

---

<sup>41</sup> Thomson, Torenvlied y Arregui, «The Paradox of Compliance: Infrengement and delays in transposing European Union directives»; Thomas König y Lars Mäder, «Non-conformable, partial and conformable transposition: A competing risk analysis of the transposition process of directives in the EU15», *European Union Politics*, 14, n.º 1 (2013): 46-69.

<sup>42</sup> Thomson, Torenvlied y Arregui, «The Paradox of Compliance»

El gráfico 1 muestra el número de infracciones abiertas por la Comisión Europea a los 15 y/o 27 EM en el periodo 1995-2015. Lo primero que se puede observar es que, en línea con los datos anteriores, existe una gran diferencia entre los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea y las infracciones finalmente declaradas por el TJUE. Por tanto, la inmensa mayoría de las infracciones se resuelven con éxito antes de que lleguen al TJUE, y el número de casos en los que se producen incumplimientos reiterados (y, por tanto, infracciones declaradas) son muy limitados. Los estados a los que la Comisión les ha abierto más procedimientos de infracción son Italia, Grecia y Francia. Estos países son también los estados con más infracciones declaradas por parte del TJUE. Por tanto, hay una clara relación entre infracciones abiertas e infracciones declaradas. Por otro lado, los países con menos infracciones abiertas son algunos países de Europa del Este, pero estas infracciones están claramente distorsionadas por su tardía entrada en la UE en el año 2004 (así como por el marco temporal de nuestro análisis). Entre los países anteriores al proceso de ampliación de la UE, en 2004, los países que menos infracciones declaradas tienen son Dinamarca y Suecia (ver gráfico 1).

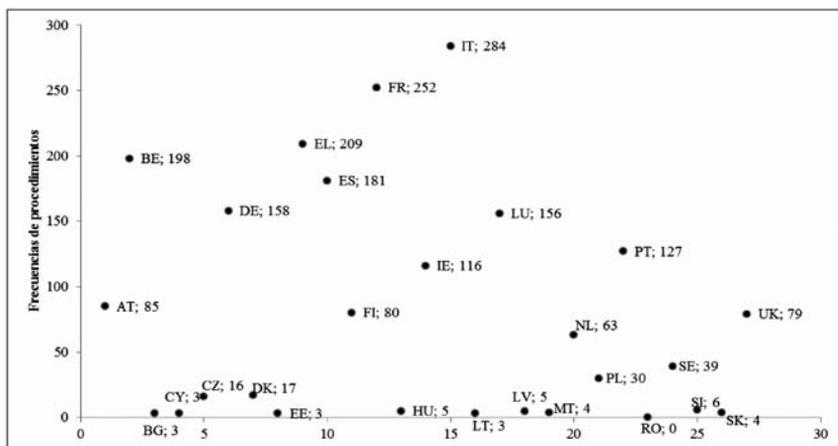


**Gráfico 1**

Comparación entre procedimientos de infracción abiertos e infracciones declaradas (1995-2015)

El gráfico 2, muestra los procedimientos de infracción abiertos por el TJUE a los EM. En este gráfico se puede observar con más nitidez los EM que tienen un mejor y un peor desempeño en la implementación de la legislación europea. Teniendo únicamente en cuenta los EM de la UE-15 (antes de las ampliaciones del 2004 y del 2007), el orden de los EM de mejor a peor desempeño en la implementación de la legislación europea es el siguiente: Dinamarca, Suecia, Holanda, Finlandia, Irlanda, Reino Unido, Luxemburgo, Austria, Alemania, España, Bélgica, Portugal, Francia, Gre-

cia e Italia<sup>43</sup> (ver gráfico 2). Entre los países de Europa del Este, el orden de los EM de mejor a peor desempeño en el proceso de implementación es el siguiente: Lituania, Bulgaria, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Rumania, Eslovenia, Malta, Hungría, Chipre, República Checa y Polonia.



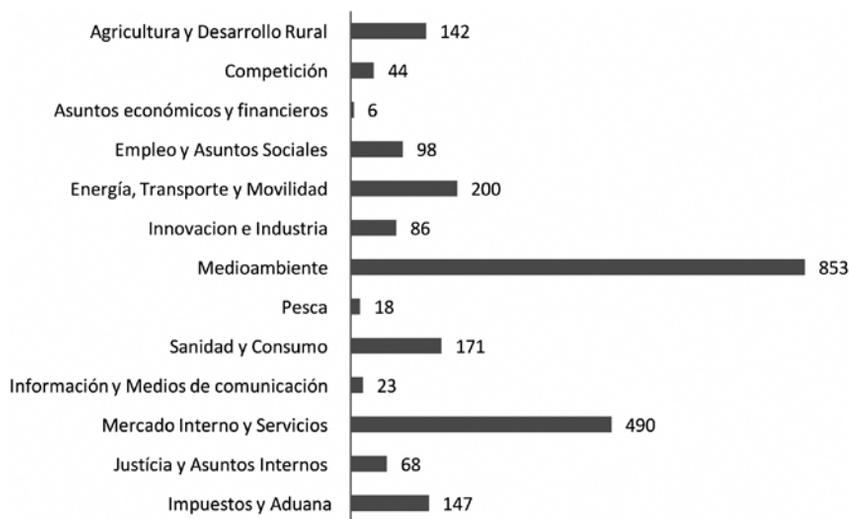
**Gráfico 2**

Total de infracciones declaradas por la CEJ (1995-2015)

También existe una importante variación en los procedimientos de infracción abiertos entre las distintas áreas políticas. En este caso, me voy

<sup>43</sup> Estos datos se corresponden en gran medida (aunque no son exactamente los mismos) con los cuatro modelos de implementación que han identificado Falkner *et al.* (2005) y Falkner y Treib (2008). Un primer modelo estaría formado por los países nórdicos en los que predomina la presencia de una cultura del respeto por el imperio de la ley tanto entre los actores políticos como entre los actores administrativos. Un segundo modelo estaría formado por Grecia, Portugal o Francia en el que la inexistencia de una cultura política y administrativa de cumplimiento con la ley llevaría a largos periodos de inercia burocrática que produciría problemas en el *timing* y en la cualidad de la implementación. En el tercer modelo la administración funciona relativamente bien, pero, sin embargo, los actores políticos no tienen interiorizado un sistema de cumplimiento con la ley. En este contexto, una correcta implementación dependerá de factores relacionados más con la agencia (las preferencias) de los actores que han de implementar dichas leyes. Los estados que Falkner *et al.* (2005) incluyen en este grupo son Bélgica, España, Alemania, Reino Unido y Holanda. Finalmente, los países del este de Europa formarían un cuarto grupo de estados en los que los procesos de adaptación a la legislación europea se caracterizan por ser procesos altamente politizados que muestran importantes limitaciones sobre todo en lo relativo a la implementación real de las leyes (Falkner y Treib 2008).

a centrar en el caso de España (ver Gráfico 3). Los procedimientos de infracción abiertos a España en el periodo 1995-2015 por áreas políticas son los siguientes: 853 procedimientos de infracción en políticas medioambientales, 490 procedimientos de infracción en Mercado Interno, 200 infracciones en Energía, Transporte y Movilidad, 171 infracciones en Sanidad y Consumo, 147 infracciones en Impuestos y Aduanas, 142 infracciones en Agricultura y Desarrollo Rural, 98 casos en empleo y asuntos sociales y 86 infracciones en Innovación e Industria. En el resto de áreas políticas en número de infracciones abiertas es menos relevante: 68 en Justicia y Asuntos Internos, 44 en Competición, 23 en Información y Medios de Comunicación, 18 en Pesca y 6 procedimientos de infracción en asuntos económicos y financieros. De acuerdo con estos datos, España cumple la tendencia generalizada en la UE donde las dos áreas políticas que peor comportamiento muestran son las áreas relacionadas con políticas medioambientales, así como la implementación de políticas sobre el mercado interno.



**Gráfico 3**

Procedimientos de infracción abiertos a España por Área Política (1995-2015)

A la hora de explicar estos casos de infracción por parte de los EM, no es infrecuente encontrar en la literatura «hallazgos» contradictorios en relación al peso explicativo que tienen las distintas variables utilizadas.

Sin embargo, también existe cierto consenso sobre algunos factores que tienen un peso importante cuando se intenta explicar el cumplimiento o incumplimiento de los EM con la legislación europea.

Por ejemplo, existe consenso en la literatura de que la política doméstica es un factor determinante a la hora de originar una correcta implementación de la legislación europea<sup>44</sup>. También existe evidencia de que las preferencias de los partidos que están en el gobierno de los EM en el momento de transponer una ley son un factor determinante para una correcta implementación<sup>45</sup>. Por otro lado, muchos estudios corroboran la importancia de las capacidades administrativas<sup>46</sup>. En este sentido, las burocracias más eficaces llevan a cabo el proceso de transposición e implementación de una manera más rápida y efectiva<sup>47</sup>.

También existe evidencia de que más allá de la simple eficacia de la burocracia, el federalismo (y una de sus consecuencias: los problemas de coordinación entre actores) y un mayor número de jugadores con capacidad de veto<sup>48</sup> desempeñan un impacto negativo<sup>49</sup>. Diversos estudios también muestran la relación entre el proceso de implementación y el proceso de negociación. Thomson *et al.* (2007) muestran que los EM que se oponen a una Directiva durante la negociación en el Consejo tienen una mayor probabilidad de que incumplan con dicha ley. En la misma línea, un número de investigaciones han encontrado que cuanto mayor es la discreción que la Comisión Europea otorga a los EM a la hora implementar una Directiva, mayor éxito en la transposición e implementación de dicha Di-

---

<sup>44</sup> Gerda Falkner y Oliver Treib, «Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states», *Journal of Common Market Studies*, 46, n.º 2 (2008): 293-313; Toshkov, «Taking Stock: A review of quantitative studies»; Börzel et al., «Obstinate and Inefficient: Why Member States do not comply with European law»

<sup>45</sup> Andreas J. Obermaier, *The End of Territoriality? The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*, (Londres: Ashgate, 2009); Michael Blauburger, «National Responses to European Court Jurisprudence», *West European Politics*, 37, n.º 3 (2014): 457-474.

<sup>46</sup> Heather A. D. Mbye, «Why National States Comply with Supranational Law»; Kaeding, «Determinants of Transposition delay in The European Union»; Markus Haverland y Marleen Romeijn, «Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit», *Public Administration*, 85, n.º 3 (2007): 757-778; Berglund, *Putting Politics into Perspective*; Börzel et al., «Obstinate and Inefficient: Why Member States do not comply with European law»

<sup>47</sup> Berglund, *Putting Politics into Perspective: A study on the Implementation of EU Public Utilities Directives*; Börzel et al., «Obstinate and Inefficient»; Perkins and Neumayer, «Do membership benefits by regulatory compliance?»

<sup>48</sup> Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*

<sup>49</sup> Toshkov, «Taking Stock: A review of quantitative studies of transposition and Implementation of EU Law»

rectiva<sup>50</sup>. Esto es así, porque la discreción otorga a los EM un margen mayor para que estos puedan transponer la legislación europea teniendo en cuenta sus circunstancias domésticas. Por tanto, a mayor discreción mejor transposición<sup>51</sup>.

A partir de estos consensos que ha generado la literatura, es obvio que diferentes variables o factores explicativos pueden ser relevantes a la hora de explicar el proceso de transposición y/o implementación de un país o de un sector político en un determinado momento, pero pueden ser menos relevantes para explicar los mismos procesos en otro EM o en otras áreas políticas. De hecho, para poder tener un mapa completo de los procesos de implementación de leyes europeas y de sus factores explicativos precisaríamos contextualizar las 28 tradiciones europeas sobre los procesos de implementación legislativa. Algo que todavía no se ha llevado a término.

#### IV. ¿Existe en los EM un problema de conformidad con la legislación de la UE?

Al analizar la evidencia empírica nos encontramos ante una realidad múltiple y compleja, en la que existe una gran variación en los niveles de cumplimiento de la legislación europea entre EM, así como entre diferentes áreas políticas. A esto hay que añadir que el proceso de implementación de la legislación europea está rodeado de una extrema complejidad burocrática. Esto es así porque la Comisión Europea (actor encargado de supervisar la implementación correcta de la legislación europea) no dispone de los recursos y mecanismos de control suficientes para asegurar una adecuada aplicación de toda la legislación vinculante (Directivas, Reglamentos y Decisiones) que se adopta en Bruselas. Este hecho se ve agravado, en no pocas ocasiones, por la falta de iniciativa e incluso de colaboración por parte de los EM<sup>52</sup>.

¿Existe en la UE un problema de cumplimiento con la legislación europea? Estrictamente hablando, no se disponen de datos objetivos con

---

<sup>50</sup> Thomson, Torenvlied y Arregui, «The Paradox of Compliance»; Bernard Steunenberg y Dimitar Toshkov, «Comparing Transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit», *Journal of European Public Policy*, 16, n.º 7 (2009): 951-970.

<sup>51</sup> Thomson, Torenvlied y Arregui, «The Paradox of Compliance»; Asya Zhelyazkova y Rene Torenvlied, «The successful transposition of European provision by member states: application to the Framework Equality Directive», *Journal of European Public Policy*, 18, n.º 5 (2011): 690-708.

<sup>52</sup> Börzel, «Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact»

los que poder contestar esta pregunta. Los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión no son indicadores reales y objetivos sobre el incumplimiento de la legislación europea por parte de los EM. Los procedimientos de infracción tan sólo pueden servir como indicadores relativos sobre dicho incumplimiento. Esto es así porque no está claro que ni la Comisión ni siquiera los propios EM <sup>53</sup> dispongan de datos en los que se pueda confiar sobre el éxito en la implementación de la legislación europea. Sin embargo, este artículo de investigación ha confiado su análisis en los únicos datos oficiales que existen de la Comisión Europea y del TJUE sobre problemas identificados en los EM con la legislación europea.

Además, hay que tener presente que algunos estudios han puesto de manifiesto que la acción de la Comisión Europea no es siempre una acción neutral. Thomson *et al.* (2007) han mostrado que en estos casos en los que el Consejo y el Parlamento adoptan una decisión que va en contra de las preferencias de la Comisión Europea, es más probable que a un estado se le abra un procedimiento de infracción (por parte de la propia Comisión). Por otro lado, König y Mäder<sup>54</sup> han demostrado algo similar en relación a la variable *saliencie* (o intensidad de las preferencias) de la Comisión en relación a una determinada ley: cuanto mayor es la intensidad de las preferencias de la Comisión en una ley, mayor es la probabilidad de que ésta abra un procedimiento de infracción a un EM. Por tanto, existe evidencia empírica sobre la utilización estratégica que puede hacer la Comisión a la hora de abrir procedimientos de infracción.

Algunos estudios han mostrado que debido a la falta de recursos, la Comisión Europea tan sólo puede detectar infracciones de los EM en algunos casos, mientras que en muchos otros casos en los que la trasposición de una Directiva no se ha realizado de un modo correcto, la Comisión no siempre tiene mecanismos para identificar los problemas. De hecho hay autores<sup>55</sup> que argumentan que los datos de infracciones de que dispone la Comisión Europea tan sólo son «la punta del iceberg» de los casos de infracción que

---

<sup>53</sup> Por poner un ejemplo, los EM no tienen datos sobre el proceso de implementación real de la Directiva Antidiscriminación en el trabajo por motivos de raza, orientación sexual o religión, y si los EM no tienen datos, la Comisión Europea todavía está más huérfana de datos objetivos y de instrumentos adecuados para poder estimar el alcance del posible incumplimiento de los EM.

<sup>54</sup> Thomas König y Lars Mäder, « The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union », *American Journal of Political Science*, 58 n.º 1 (2014): 246-263.

<sup>55</sup> Ver por ejemplo: Gerda Falkner et al, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 204; König y Mäder, « The Strategic Nature of Compliance »

existen en el mundo real. A pesar de todo ello, no existe evidencia alguna de que la UE tenga un serio problema de incumplimiento con su legislación o haya sobrepasado el umbral que haga difícil el funcionamiento del mercado único<sup>56</sup>.

## V. Conclusiones

Este artículo ha mostrado que existe una variación importante en el desempeño de los distintos EM en relación al proceso de transposición e implementación de la legislación europea. Los países nórdicos junto con Holanda, Irlanda y Reino Unido son los que mejor desempeño ofrecen en los procesos de transposición e implementación de acuerdo con las estadísticas oficiales, les siguen países como Luxemburgo, Austria, Alemania o España. Un tercer grupo de estados entre los que se encuentran los que peor desempeño presentan en los procesos de transposición e implementación son Italia, Francia, Bélgica o Grecia. Los países del Este de Europa también han sido estudiados de un modo sistemático. Los países del Este que muestran mejor desempeño son los países Bálticos y el país que tiene más problemas a la hora de implementar la legislación europea es Polonia. Sin embargo, en el análisis sobre los países de Europa del Este, posiblemente, no existe una referencia temporal suficientemente amplia para un análisis consistente. Sin embargo, tal y como muestran los datos analizados, algunos de estos países muestran limitaciones importantes en la gestión y ejecución en los procesos de implementación<sup>57</sup>.

La variación en el desempeño de la implementación legislativa entre los distintos EM 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 conflictos (de preferencias) entre actores tienen un impacto negativo a la hora de cumplir con la legislación europea.

La variación en los procesos de implementación no sólo se da entre EM sino que también tiene lugar entre sectores políticos. En este sentido, en el caso de España, los mayores problemas en el proceso de implementación se producen en el área de políticas medioambientales y también en políticas

---

<sup>56</sup> Börzel, «Non-compliance in the European Union».

<sup>57</sup> Falkner y Treib, «Three worlds of compliance or four?»

del mercado interno. El estudio de Haverland *et al.* 2011, va en la misma dirección cuando muestra las múltiples problemas a la hora de implementar las políticas de mercado interno en distintas áreas (telecomunicaciones, sanidad, energía, etc.). Los problemas de implementación en temas medioambientales tienen que ver, posiblemente, con el hecho de que es el área en la que existe más legislación en la UE. Estos problemas en áreas políticas tan importantes se pueden explicar por el hecho de que la Comisión no tiene técnicos trabajando en los EM cuyo objetivo sea identificar incumplimientos de la legislación europea<sup>58</sup>, así como capacidad suficiente para hacer cumplir su legislación. En la mayoría de los casos, depende de terceros actores que le puedan notificar tales incumplimientos. En temas medioambientales, las organizaciones no gubernamentales son actores muy activos a la hora de informar sobre incumplimientos, mientras que en otras áreas políticas la colaboración de terceros actores es menor. En relación al mercado interno, también se producen más denuncias de actores privados (que en otras áreas políticas) cuando estos ven amenazados sus intereses por una implementación deficiente de la legislación europea<sup>59</sup>.

Para poder explicar mejor el cumplimiento de la ley europea por parte de los EM, posiblemente, deberíamos incorporar el poder normativo de la ley en nuestras explicaciones<sup>60</sup>, sin perder de vista el poder de las explicaciones instrumentales y de gestión. En realidad para entender el cumplimiento de la ley europea por parte de los EM necesitamos una especie de síntesis teórica que tienda puentes entre distintos tipos de variables y teorías, y que pueda incorporar factores normativos, instrumentales, de capacidades, etc. Hasta la fecha no se ha trabajado en esta dirección y esta es posiblemente la dirección más productiva, sobre todo, a la hora de poder especificar las condiciones en las que es más probable que se produzcan políticas de conformidad con la legislación europea.

---

<sup>58</sup> La única excepción desde mediados de los años 90 son las agencias reguladoras, que desempeñan un importante papel a la hora de identificar problemas en el proceso de implementación. Majone (2000: 290) define las agencias como una variedad de organizaciones que tienen funciones de naturaleza gubernamental y que al mismo tiempo llevan a cabo su actividad al margen de la estructura del gobierno. Actualmente existen en la UE alrededor de unas 30 agencias reguladoras y cada vez tienen un papel más relevante en la supervisión de los procesos de implementación legislativa, sobre todo en temas importantes en el desarrollo del mercado único. Por ejemplo, Bourblanc *et al.* (2013) señalan la importancia de este tipo de agencias a través de un estudio realizado sobre la implementación en varios EM sobre la Directiva Marco del Agua. Este tipo de hallazgos muestran la importancia que tiene o puede adquirir las teorías *top-down* a la hora de explicar el éxito en la implementación de la legislación europea en los EM.

<sup>59</sup> Börzel, «Non-compliance in the European Union».

<sup>60</sup> Derek Beach, «Why Governments Comply».

Este artículo también ha mostrado que no existe suficiente evidencia empírica de que el incumplimiento de los EM 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 EM 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 TJUE. Esto significa que los EM 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<sup>61</sup>.

Finalmente, las investigaciones sobre implementación práctica de las leyes europeas en los EM está todavía ausente en la literatura (si exceptuamos algunos estudios de caso). Por tanto, en términos prácticos el proceso de implementación real (no legislativa) en los estados de la EU sigue siendo una caja negra.

## Agradecimientos

Agradezco a los revisores anónimos de este artículo por sus comentarios que han mejorado la versión previa de este artículo. También agradezco el apoyo recibido por el Ministerio de Economía y Competitividad (*Proyecto CSO2012-35554*) que ha posibilitado poder llevar a cabo esta investigación.

## Referencias bibliográficas

- Angelova, Mariyana, Tanja Dannwolf y Thomas König. «How Robust are Compliance Findings? A Research Synthesis», *Journal of European Public Policy*, n.º 19 (2012): 1269-1291.
- Bardach, Eugene. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press. 1977.
- Beach, Derek. «Why Governments Comply: An Integrative Compliance Model that Bridges the Gap Between Instrumental and Normative Models of Compliance», *Journal of European Public Policy*, n.º 12 (2005): 113-142.

---

<sup>61</sup> Simon Hix y Bjorn Hoyland, *The Political System of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2011)

- Berglund, Sara. *Putting Politics into Perspective: A Study on the Implementation of EU Public Utilities Directives*. Delft: Eburon, 2009.
- Blauberger, Michael. «Compliance with Rules of Negative Integration: European State Aid Control in the New Member States», *Journal of European Public Policy*, n.º 16 (2009): 1030-1046.
- Blauberger, Michael. «National Responses to European Court Jurisprudence», *West European Politics*, n.º 37(2014): 457-474.
- Börzel, Tanja A.. «Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artifact», *Journal of European Public Policy*, n.º 8 (2001): 803-24.
- Börzel, Tanja A.. «Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union», *Comparative Political Studies*, n.º 39(2006): 128-152.
- Börzel Tanja A., Tobias Hofmann, Diana Panke, y Carina Sprungk. «Obstinate and Inefficient: Why Member States do not comply with European law», *Comparative Political Studies*, n.º 43 (2010): 1363-90.
- Bourblanc, Magalie, Ann Crabbe, Duncan Loefflerink y Mark Wiering. «The Marathon of the Hare and the Tortoise: Implementing the EU Water Framework Directive», *Journal of Environmental Planning and Management*, n.º 56 (2013): 1449-1467.
- Chayes, Abram y Antonia Handler Chayes. *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Chayes, Abram, Antonia Handler Chayes y Ronald B. Mitchell. «Managing Compliance: A Comparative Perspective». En *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, editado por E.B. Weiss y H.K., Jakobsen, 39-62. Cambridge: MIT Press, 1998.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe. *L'application du droit communautaire par les états membres*. Maastrich: European Institute of Public Administration, 1988.
- Downs, George W., David M. Rocke y Peter N. Barsoom, «Is the Good News about Compliance also Good News about Cooperation?», *International Organization*, n.º 50 (1996): 379-406.
- Duina, Francesco G. «Explaining Legal Implementation in the European Union», *International Journal of the Sociology of Law*, n.º 25 (1997): 155-179.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp y Simone Leiber. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Falkner, Gerda. y Oliver Treib. «Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states», *Journal of Common Market Studies*, n.º 46 (1998): 293-313.
- Garret, Geoffrey. «The Politics of legal integration in the European Union», *International Organization*, n.º 49 (1995): 171-181.
- Giuliani, Marco. «Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation». En *The Politics of Europeanization*, editado por Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Haverland, Markus. «National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points», *Journal of Public Policy*, n.º 20 (2000): 83-103.

- Haverland, Markus y Marleen Romeijn. «Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit», *Public Administration*, n.º 85 (2007): 757-78.
- Haverland, Markus, Bernard Steunenberg y Frans Van Waarden. «Sectors at Different Speeds: Analyzing Transpositions Deficits in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, n.º 49 (2011): 265-291.
- Hix, Simon., y Bjorn Hoyland.. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Kaeding, Michael. «Determinants of Transposition Delay in the European Union», *Journal of Public Policy*, n.º 26 (2006): 229-253.
- Linos, Katerina. «How can International Organizations Shape National Welfare States? Evidence from Compliance with European Union directives», *Comparative Political Studies*, n.º 40 (2007): 547-70.
- Keohane, Robert. y Joseph Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- König, Thomas y Lars Mäder. «Non-conformable, Partial and Conformable Transposition: A Competing Risk Analysis of the Transposition Process of Directives in the EU15», *European Union Politics*, n.º 14 (2013): 46-69.
- König, Thomas y Lars Mäder. «The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union», *American Journal of Political Science*, n.º 58 (2014): 246-263.
- Majone, Giandomenico. «The Credibility Crisis of Community Regulation», *Journal of Common Market Studies*, n.º 38 (2000): 273-302.
- Martin, Lisa L. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Mastenbroek, Ellen. «EU Compliance: Still a “Black Hole”?», *Journal of European Public Policy*, n.º 12 (2005): 1103-1120.
- Mbye, Heather A. D.. «Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972-1993», *European Union Politics*, n.º 2 (2001): 259-281.
- Obermaier, Andreas J.. «The National Judiciary – Sword of European Court of Justice Rulings: The Example of the Kohl/Decker Jurisprudence», *European Law Journal*, n.º 14 (2008): 735-752.
- Obermaier, Andreas J.. *The End of Territoriality? The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*. Londres: Ashgate, 2009.
- Perkins, Richard y Eric Neumayer. «Do membership benefits by regulatory compliance? An empirical analysis of EU Directives 1978-99», *European Union Politics*, n.º 8 (2007): 180-206.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. «The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis». En *Effective Policy Implementation*, editado por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian. 3-35. Lexington: Lexington Books, 1981.
- Siedentopf, Heinrich y Jacques Ziller. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Londres: Sage, 1988.

- Siegel, Scott Nicholas. *The Political Economy of Noncompliance: Adjusting to the Single European Market*. Abingdon: Routledge, 2011.
- Steunenberg, Bernard y Michael Kaeding. «As time goes by: explaining the transposition of maritime directives», *European Journal of Political Research*, n.º 48 (2009): 432-54.
- Steunenberg, Bernard y Dimiter Toshkov. «Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit», *Journal of European Public Policy*, n.º 16 (2009): 951-70.
- Tallberg, Jonas. «Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union». *International Organization*, n.º 56 (2002): 609-643.
- Thomson, Robert, Frans N. Stokman, Thomas König y Christopher H. Achen. *The European Union Decides: Testing Theories of European Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Thomson, Robert, René Torenvlied y Javier Arregui. «The Paradox of Compliance: Infringements and delays in transposing European Union directives», *British Journal of Political Science*, n.º 37 (2007): 685-709.
- Toshkov, Dimiter. «Taking Stock: A Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU Law», *Institute for European Integration Research, EIF Working Paper*, n.º 1 (2010)
- Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Treib, Oliver. «Implementing and Complying with EU Governance Outputs», *Living Reviews in European Governance*, n.º 9 (2014):1-47.
- Versluis, Esther. «Explaining Variations in Implementation of EU Directives», *European Integration online Papers*, n.º 8 (2004).
- Zhelyazkova, Asya, y René Torenvlied. «The successful transposition of European Provisions by member states: application to the Framework Equality Directive», *Journal of European Public Policy*, n.º 18 (2011): 690-708.



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

*Case Law Review of the Court of Justice of the European Union*

David Ordóñez Solís

Magistrado y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

doi: 10.18543/ced-55-2016pp195-234

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea 1. El espacio de libertad, seguridad y justicia: ciudadanos de la Unión y de terceros países. 1.1. Los derechos de los ciudadanos de la Unión. 1.2. Los derechos de los nacionales de terceros Estados. 1.3. La cooperación judicial penal y civil 2. El mercado único europeo. 2.1. La discriminación por la edad y los trabajadores. 2.2. Los derechos de los consumidores. 2.3. La contratación pública y la libre competencia. 2.4. La protección del medio ambiente.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno. 1. Las sentencias prejudiciales «españolas». 1.1. Las respuestas sobre cláusulas abusivas: sentencias y autos. 1.2. La cooperación judicial civil y la traducción de los documentos: auto Alta Realitat. 1.3. El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo: sentencia Safe Interenvíos. 1.4. La compensación equitativa por los derechos de autor en el caso de copias privadas: sentencia EGEDA. 1.5. El alcance de la indemnización por vulneración de la propiedad intelectual: sentencia Liffers. 1.6. La prueba de medios de subsistencia en la agrupación familiar de extranjeros: sentencia Khachab. 1.7. La dimensión medioambiental de las ayudas europeas a la agricultura: sentencia Planes Bresco. 1.8. La indemnización por despido discriminatorio entre mujeres y hombres: sentencia Arjona Camacho. 1.9. Los permisos parental y de maternidad de los cooperativistas: sentencia Rodríguez Sánchez. 2. Las nuevas cuestiones prejudiciales «españolas» pendientes en el Tribunal de Justicia. 2.1. La Directiva sobre contratos de duración determinada y sus efectos en el empleo público español. 2.2. El régimen de ayudas de Estado y el cuestionamiento de los tributos autonómicos y locales. 3. Los incumplimientos medioambientales de España.—IV. Relación de las sentencias comentadas (Tribunal de Justicia y Tribunal General).

## I. Introducción

El 23 de junio de 2016 los británicos dijeron que se iban de la Unión Europea. Reino Unido seguirá, como es obvio, en Europa pero será un tercero en el proceso de integración. Ya no impedirá que la Unión Europea reafirme su vocación federal como se intentó recoger en el Tratado de Maastricht ni que la unión sea cada vez más estrecha entre los pueblos europeos como bien se dice desde el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que no negociaron ni firmaron en ese momento los británicos. Pero no hay duda de que también el Reino Unido será un país privilegiado para la Unión Europea, un socio que tanto aportó desde dentro y que tanto debe contribuir desde fuera para hacer de Europa un continente más próspero y más acogedor para sus ciudadanos.

¡Cuánto echaremos de menos la participación de los jueces británicos en la creación de un espacio judicial europeo! Ciertamente, los jueces del Reino Unido seguirán aplicando el Derecho europeo, probablemente el mismo Derecho del Espacio Económico Europeo interpretado, paradojas de la vida, desde el mismo Luxemburgo por el Tribunal de la EFTA pero subordinado a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el que ya, lamentablemente, los jueces británicos no podrán contribuir con tanta prudencia y sentido común como hasta ahora.

Estos hechos tan penosos para el proceso de integración no han impedido que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea siga tratando de reacomodar su estructura e intentando culminar una etapa de transición para reducirse a dos niveles: el Tribunal de Justicia, cada vez más un tribunal de casación, y el Tribunal General, con funciones reales de primera instancia.

Ahora bien, la verdadera casación en la Unión Europea se consigue, en realidad, a través de los reenvíos prejudiciales de los jueces nacionales que resuelve el Tribunal de Justicia. En cambio, el control de la legalidad de los actos de las instituciones europeas, cuya competencia exclusiva corresponde al Tribunal de Luxemburgo, queda encomendado al Tribunal General.

Así lo confirman, una vez más, las estadísticas de 2015 del Tribunal de Justicia: se registraron 713 asuntos y concluyeron 616; más del 60% de los asuntos fueron cuestiones prejudiciales (436), el 29% de los asuntos correspondió a los recursos de casación respecto de sentencias del Tribunal General (206) y menos del 10% consistió en recursos por incumplimiento (37).

En respuesta a cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia dictó 296 sentencias y 47 autos, procedimiento este último cada vez más utilizado cuando las preguntas de los jueces nacionales tienen, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, una solución bastante fácil, lo que flexi-

biliza y agiliza la cooperación entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia.

Las materias abordadas por las cuestiones prejudiciales se referían, de manera destacada, al espacio de libertad, seguridad y justicia (50), a la fiscalidad (43) y a la protección de los consumidores (39).

La media del tiempo necesario para resolver un reenvío prejudicial sigue en torno a los 15,3 meses. No obstante, en determinados supuestos se aplica el procedimiento prejudicial de urgencia (PPU) de manera que en menos de dos meses pueden llegar a resolverse las dudas del juez nacional; no obstante, es comprensible que de las 11 solicitudes de los jueces nacionales para seguir este trámite privilegiado, el Tribunal de Justicia solo accedió en cinco supuestos.

Después de los últimos ajustes, la presencia «española» en Luxemburgo es particularmente prestigiosa. Por una parte, la abogada del Estado, Rosario Silva de Lapuerta, sigue como juez en el Tribunal de Justicia; y el magistrado del Tribunal Supremo, Manuel Campos Sánchez-Bordona, acaba de incorporarse como abogado general. En el Tribunal General fue nombrado como juez Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, letrado del Consejo de Estado, que se une al otro juez español, Ignacio Ulloa Rubio, de la carrera judicial.

La jurisprudencia sigue desarrollándose en los ámbitos tradicionales por lo que destacaré únicamente algunas de las resoluciones judiciales más relevantes del primer semestre de 2016, tratando de ser más exhaustivo con la jurisprudencia provocada desde España.

## II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

Los derechos de las personas, de los ciudadanos de la Unión y de los nacionales de terceros países, son en estos momentos la preocupación máxima en la integración europea; la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto que Europa no solo se preocupa de las mercancías y de los capitales sino que también lo hace, no siempre con fortuna, respecto de las personas. Esto no impide reconocer que el mercado europeo constituye la base de las libertades económicas fundamentales hasta el punto de que cuestiones tan relevantes como la contratación pública o la protección de los consumidores siguen ocupando gran parte de la energía desplegada por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia.

Por eso, esta primera parte la ordeno en torno a lo que constituyen los dos logros de la integración europea: por una parte, el novedoso espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que en los últimos 20 años ha ad-

quirido un desarrollo legislativo y jurisprudencial espectacular; y, por otra parte, el tradicional mercado único europeo que sigue perfeccionándose legislativa y jurisprudencialmente.

En ambos casos las respuestas del Tribunal de Justicia contienen un recordatorio a los jueces nacionales de los principios que informan las relaciones entre el Derecho de la Unión y los Derechos nacionales, e insisten en las consecuencias de la primacía, del efecto directo y de la responsabilidad. De hecho, en la *sentencia Puligienica Facility Esco* (PFE) (C-689/13) el Tribunal de Justicia ha tenido que recordar la primacía, deducida de la *jurisprudencia Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), del Derecho de la Unión frente al carácter vinculante de determinada jurisprudencia interna, en este caso una sentencia del italiano Consejo de Estado que contenía una jurisprudencia que resultaba contraria a una sentencia posterior del Tribunal de Justicia.

El Tribunal administrativo de apelación de Sicilia le preguntaba a Luxemburgo qué tenía que hacer en ese caso frente a la jurisprudencia vinculante procedente de Roma. La respuesta del Tribunal de Justicia no puede ser más clara: «sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicar ese Derecho la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión».

### 1. *El espacio de libertad, seguridad y justicia: ciudadanos de la Unión y de terceros países*

La crisis de los refugiados ha puesto en jaque la propia integración europea: a las instituciones de la Unión, a los Estados miembros y, en definitiva, al propio proyecto de integración europea. Los carteles de la campaña a favor del *Brexit* mostrando la invasión extranjera de Inglaterra pasarán a la historia universal de la infamia política.

Lo cierto es que la labor del Tribunal de Justicia sigue siendo la de hacer cosas con casos, la de proteger los derechos tal como se recogen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y tal como se desarrollan en los reglamentos y en las directivas de la Unión Europea.

Estadísticamente es este el ámbito más importante que ocupa en el último lustro al Tribunal de Justicia y por eso merece atención ordenándola en torno a los derechos de los ciudadanos de la Unión, los derechos de los

nacionales de terceros países y en torno a la cooperación judicial penal y civil.

### 1.1. Los derechos de los ciudadanos de la Unión

La crisis económica también está influyendo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Lo que antes era un desarrollo expansivo de los derechos de los ciudadanos de la Unión, ahora está suponiendo la introducción de matices y, en definitiva, de restricciones. Es verdad, no obstante, que también las libertades de la Unión Europea se pueden utilizar abusivamente en ámbitos tan sensibles como la protección laboral y social.

La *sentencia García-Nieto* (C-299/14) supone una concepción restrictiva de la libre circulación de los trabajadores en la medida en que la no discriminación en que se basa se puede restringir por cada Estado miembro para aquellos supuestos en que el ciudadano llega al país buscando trabajo durante los tres primeros meses.

El Tribunal regional de Renania del Norte-Westfalia le planteó al Tribunal de Justicia, en un asunto que enfrentaba a una familia de españoles, una pareja y dos hijos, por el cobro de las prestaciones de subsistencia de la Seguridad Social alemana. La cuestión se refería únicamente al cónyuge y a un hijo de este que fueron a Alemania a reunirse con su esposa y madre de otro hijo. En primera instancia, el tribunal alemán dio la razón a la familia española; pero en apelación el tribunal regional planteó varias cuestiones prejudiciales.

Durante la tramitación de este procedimiento prejudicial el Tribunal de Justicia se había pronunciado en la *sentencia Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) y ahora con esta *sentencia García-Nieto* el Tribunal de Luxemburgo completa el régimen aplicable únicamente a quienes no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia durante los tres primeros meses de su residencia en el Estado de acogida.

El Tribunal de Justicia se basa en la jurisprudencia previa (*sentencia Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597) conforme a la cual la Directiva 2004/38 establece un sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador que pretende asegurar el derecho de residencia y el acceso a las prestaciones sociales, toma en consideración diferentes factores que caracterizan la situación particular de cada solicitante de una prestación social y, en especial, la duración del ejercicio de una actividad económica.

El razonamiento que emplea el Tribunal de Justicia es el siguiente: en la medida en que las autoridades nacionales no pueden exigir que los ciudadanos de la Unión posean medios de subsistencia suficientes y una cobertura médica personal cuando realizan una estancia de tres meses de duración como máximo en sus respectivos territorios, es legítimo no obligar a

dichas autoridades nacionales a hacerse cargo de esos ciudadanos durante ese tiempo.

En cambio, en la *sentencia Benallal* (C-161/15) el Tribunal de Justicia responde una cuestión prejudicial planteada por el belga Consejo de Estado en un litigio que enfrentaba a Bensada Benallal, de nacionalidad española, con las autoridades belgas que le habían revocado la autorización de residencia. Ante la instancia administrativa suprema de Bélgica se planteaba si el recurrente podía invocar, en particular y por primera vez, el motivo de anulación consistente en la violación del derecho fundamental a ser oído.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia considera que, en virtud del principio de autonomía, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro establecer las reglas de los recursos administrativos y judiciales siempre y cuando no sean menos favorables que aquellas que se aplican a situaciones similares de derecho interno (principio de equivalencia) y no impidan en la práctica o hagan excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el derecho de la Unión (principio de efectividad).

Pues bien y en este caso el Tribunal de Justicia considera que la cuestión está en si se cumple el principio de equivalencia, es decir, si el Consejo de Estado puede conocer de motivos de impugnación invocados por primera vez en casación siempre y cuando afecten al orden público interno.

El Tribunal de Justicia le recuerda al supremo tribunal administrativo belga que el respeto de los derechos de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que debe ser protegido incluso en el caso de que no haya ninguna regulación sobre el procedimiento.

## 1.2. Los derechos de los nacionales de terceros Estados

En 2015 y en 2016 la crisis de los refugiados ha revelado las debilidades de la propia integración europea. Pero al mismo tiempo el Tribunal de Justicia no ha dejado de interpretar el alcance del control de los nacionales de terceros países en la Unión Europea y lo ha hecho, por lo general, convocando la Gran Sala, que se pronuncia sobre la legalidad europea de los internamientos, la prisión y otras limitaciones a la libertad de los extranjeros en la Unión Europea.

La *sentencia J.N.* (C-601/15 PPU) fue dictada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia a petición del holandés Consejo de Estado, que cuestionaba la validez de la previsión de la Directiva 2013/33/UE respecto de los internamientos, más en particular el internamiento de un solicitante de asilo cuando lo exige la protección de la seguridad nacional o del orden público. En menos de tres meses se pronunció el Tribunal de Justicia a través del procedimiento prejudicial de urgencia.

J.N. había entrado en los Países Bajos y tenía un abultado historial delictivo de numerosos robos al tiempo que había solicitado reiteradamente el derecho de asilo. Después de cumplir prisión fue internado para ser expulsado.

Para determinar la validez de la Directiva en cuanto al internamiento por razones de seguridad nacional o de orden público, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto que el internamiento de un solicitante de asilo es contrario al Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando no se acuerde en orden a la expulsión.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia establece una puntualización muy relevante conforme a la cual, si bien los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, el Convenio Europeo no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión. Esto quiere decir que la validez de la Directiva debe basarse únicamente en los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Por una parte, el Tribunal de Justicia examina con detalle la limitación al derecho a la libertad consistente en autorizar el internamiento de un solicitante de asilo cuando lo exige la protección de la seguridad nacional o del orden público. Según dispone la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos deberá ser establecida por la ley y habrá de respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades.

En primer lugar, la limitación está contenida en la Directiva, en un acto legislativo de la Unión. En segundo lugar, el internamiento no afecta al contenido esencial del derecho a la libertad pues no cuestiona la garantía de ese derecho y solo confiere a los Estados miembros la facultad de internar a un solicitante de asilo debido a su comportamiento individual y en las circunstancias excepcionales previstas. En tercer lugar, la protección de la seguridad nacional y del orden público contribuye también a la protección de los derechos y de las libertades de los demás, dado que la Carta establece el derecho de todas las personas no solo a la libertad sino también a la seguridad. Por último, el internamiento supera el test de proporcionalidad dado que la Directiva 2013/33 establece que los Estados miembros velarán por que el Derecho nacional establezca normas que ofrezcan alternativas al internamiento, como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza o la obligación de permanecer en un lugar determinado.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia determina claramente los requisitos de los internamientos: no pueden internar a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional; el período de

internamiento del solicitante debe ser lo más breve posible; la decisión de internamiento debe indicar por escrito los motivos de hecho y de Derecho en los que se basa y deben comunicarse por escrito determinadas informaciones al solicitante, al menos, en una lengua que comprenda.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia se refiere a la justificación por razones de orden público («la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad») y de seguridad pública («el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, además del riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, o, incluso, la amenaza a intereses militares»).

En consecuencia, el Tribunal de Justicia considera justificado el internamiento de JN dados los delitos cometidos en Holanda y por haber sido objeto de una decisión de abandonar dicho territorio, acompañada de una prohibición de entrada de una duración de diez años, que adquirieron firmeza.

Por último, el Tribunal de Justicia, a pesar de las prevenciones sobre la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no duda en aplicar la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo de la que deduce, en sustancia, que la Directiva es conforme con tal jurisprudencia.

En suma, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de la validez del internamiento previsto en la Directiva sobre asilo y de la legalidad europea de la actuación de las autoridades neerlandesas en relación con el ciudadano que provenga de un país tercero.

La *sentencia Affum* (C-47/15) le permite a la Gran Sala del Tribunal de Justicia llegar a la conclusión de que no puede imponerse una pena de prisión por la entrada irregular de un extranjero en Francia en la medida en que sería contrario a la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Sélima Affum había entrado de manera irregular en Francia procedente de Bélgica, dentro del espacio Schengen, y con destino a Londres, fuera del espacio de Schengen. El Tribunal de Justicia, a preguntas del Tribunal de Casación francés, consideró que esta ciudadana ghanesa estaba en situación irregular en Francia y que se le aplicaba la Directiva 2008/115/CE por no cumplir las condiciones de entrada, de estancia o de residencia.

Esta misma Directiva permite un procedimiento de retorno cuyas fases se desarrollan conforme a una graduación de las medidas que han de tomarse para la ejecución de la decisión de retorno, y, si se trata de una privación de libertad, permite, a lo sumo, el internamiento en un centro es-

pecializado con objeto de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de los terceros países afectados.

En cambio, la misma Directiva no permite que se encarcele a los extranjeros de terceros países cuando el procedimiento de retorno establecido en la Directiva 2008/115 no haya terminado, ya que tal medida puede frustrar la aplicación del procedimiento y demorar el retorno, privando a dicha Directiva de su efecto útil.

Sin embargo, así como no es posible el castigo con pena de prisión por la entrada irregular, la Directiva no impide la pena de prisión de los extranjeros que hayan quebrantado una prohibición de entrada. En efecto, el Tribunal de Justicia considera que en el caso de cruce no autorizado de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos y de las horas de apertura establecidas el *Código de fronteras Schengen* los Estados miembros pueden fijar sanciones aunque estas no tienen que consistir en penas de prisión. En el caso de la ghanesa no se había producido tal infracción por lo que no cabría su encarcelamiento por el mero hecho de la entrada ilegal por una frontera interior desencadenante de una situación irregular cuando el procedimiento de retorno previsto por la Directiva aún no había finalizado o cuando otro Estado, como Bélgica, habría podido hacerse cargo de la extranjera, en aplicación de un acuerdo internacional concluido entre Francia y Bélgica.

También en su formación de Gran Sala el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el derecho de asilo y la movilidad de los refugiados en la *sentencia Alo* (C-443/14 y C-444/14) en respuesta a dos cuestiones prejudiciales procedentes del Tribunal Supremo administrativo alemán.

Los ciudadanos sirios Ibrahim Alo y Amira Osso habían solicitado en 1999 y 2001 asilo en Alemania pero solo se les reconoció el estatuto de protección subsidiaria y se les exigió que residiesen en la región de Hannover. La cuestión básica es si esta limitación a la libre residencia en Alemania es conforme con la legislación europea aplicable, en particular, la Directiva 2011/95.

El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que los Estados de la Unión deben permitir a los beneficiarios de protección internacional tanto desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que les ha concedido dicha protección como escoger su lugar de residencia. No obstante, el Tribunal de Justicia admite que se imponga una obligación de residencia a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro que le ha concedido dicha protección.

En su formación de Gran Sala el Tribunal de Justicia se pronunció en su *sentencia Ghezelbash* (C-63/15) a requerimiento del Tribunal de Primera

Instancia de La Haya sobre los límites que impone el derecho de tutela judicial efectiva de los extranjeros en relación con el sistema de asilo establecido en el denominado *Reglamento Dublín III*.

En este caso un iraní impugnaba en vía judicial una resolución administrativa que le denegaba la autorización de residencia como refugiado porque el Estado miembro responsable de examinar su solicitud de asilo era Francia. Al acudir al juez holandés, este la plantea al Tribunal de Justicia si este solicitante de asilo podía invocar, en el recurso interpuesto contra la decisión de trasladarlo, la aplicación errónea de un criterio de responsabilidad establecido en el artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

El Tribunal de Justicia examina, por una parte, la importancia que tiene el derecho a la tutela judicial efectiva en el *sistema de Dublín*, modificado precisamente por el Reglamento 604/2013 que ha reforzado diferentes derechos y mecanismos que garantizan la participación de los solicitantes de asilo en el proceso de determinación del Estado miembro responsable: un derecho a la información del solicitante que recae, en particular, sobre los criterios para determinar el Estado miembro responsable y la jerarquía de esos criterios, incluido el hecho de que una solicitud de protección internacional presentada en un Estado miembro puede tener como consecuencia que ese Estado miembro se convierta en responsable, aun cuando esa responsabilidad no se base en dichos criterios; una entrevista personal con el solicitante de asilo debiendo garantizar el acceso del solicitante o su abogado al resumen de la entrevista que en determinados supuestos puede obviarse; y unas garantías de procedimiento en las modalidades de notificación de las decisiones de traslado y las normas aplicables a los recursos que pueden interponerse contra esas resoluciones, incluida la suspensión cautelar y la asistencia jurídica. Por tanto, los solicitantes de asilo deben ser asociados al procedimiento de determinación del Estado responsable y obliga a los Estados miembros a informarles de los criterios de responsabilidad y a ofrecerles la oportunidad de facilitar la información que permita la correcta aplicación de esos criterios, garantizándoles un derecho de recurso efectivo contra la decisión de traslado.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia subraya que la nueva legislación pretende aumentar la eficacia del *sistema de Dublín* y la protección concedida a los solicitantes, protección garantizada mediante la tutela judicial de la que disfrutan. Esto supone que corresponde al tribunal que conoce del recurso comprobar si se han aplicado correctamente los criterios de responsabilidad establecidos por el legislador de la Unión y no debe confiar la res-

ponsabilidad del examen a la conveniencia del solicitante. Para que no haya riesgo de retraso en la ejecución de las decisiones de traslado, el legislador de la Unión reconoce que los Estados miembros pueden decidir que la interposición de un recurso contra una decisión de traslado no sea suficiente, en sí misma, para suspender el traslado, de modo que éste puede tener lugar sin esperar al examen del recurso, siempre que no se haya solicitado la suspensión o que haya sido desestimada.

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia un solicitante de asilo puede invocar, en un recurso interpuesto contra la decisión de trasladarlo, la aplicación errónea de un criterio de responsabilidad del examen de la solicitud de asilo.

En la *sentencia Karim* (C-155/15) se aborda el problema del control judicial de la determinación del Estado miembro responsable de examinar la petición de asilo. En este caso el Tribunal Superior de Inmigración de Suecia le preguntó al Tribunal de Justicia en relación con un sirio que previamente había estado en Eslovenia.

A juicio del Tribunal de Justicia, Suecia, ante la que se presentó la nueva solicitud de asilo, está obligada a llevar a término el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de esta nueva solicitud y de hecho este nuevo proceso es diferente del que llevó a cabo inicialmente Eslovenia ante la que se presentó la primera solicitud de asilo y puede dar lugar a la designación de un nuevo Estado miembro responsable, por ejemplo si el Sr. Karim logra acreditar que abandonó el territorio de la Unión Europea durante un período de al menos tres meses. Por tanto, el tribunal ante el que se haya recurrido la decisión de traslado debe tener la posibilidad de examinar las alegaciones de un solicitante de asilo.

La *sentencia Mirza* (C-695/15 PPU) se refiere a un pakistán que había entrado ilegalmente, procedente de Serbia, en Hungría donde había solicitado el asilo pero abandonó este país con destino a Austria siendo detenido en la República Checa. Readmitido por las autoridades húngaras, estas inadmitieron su solicitud y ordenaron su expulsión. El tribunal húngaro al que recurrió el Sr. Mirza le pregunta al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (*Reglamento Dublín III*).

El Tribunal de Justicia resuelve en poco menos de tres meses la cuestión prejudicial señalando, en primer lugar, que un solicitante de asilo, como el Sr. Mirza en Hungría, no puede obtener ventajas si huye a la República Checa sin esperar a que su solicitud sea definitivamente resuelta por lo que de ser readmitido podría ser enviado a un país como Serbia considerado seguro por las autoridades húngaras y sin que sea relevante que tales detalles hubiesen sido comunicados por Hungría a la República Checa.

El Tribunal de Justicia interpreta que el *Reglamento Dublín III* reconoce del derecho del solicitante a que se adopte una decisión final sobre su

solicitud de protección internacional, bien en el marco del procedimiento que se interrumpió o bien en un nuevo procedimiento que no debe considerarse referido a una solicitud posterior. Con esto se pretende garantizar al solicitante un examen de su solicitud que responda a las exigencias de la Directiva 2013/32 sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional pero no prescribe la manera en la que el procedimiento debe reanudarse ni priva a Hungría de la posibilidad de declarar inadmisibles las solicitudes de asilo.

En fin, también la Gran Sala del Tribunal de Justicia dictó la *sentencia Genc* (C-561/14), a requerimiento de un tribunal de apelación danés, sobre la reagrupación familiar de nacionales turcos. Para el Tribunal de Justicia la decisión danesa constituye una «nueva restricción» que no está justificada en la medida en que supedita la reagrupación familiar entre un trabajador turco con residencia legal y su hijo menor al requisito de que este último presente o pueda presentar un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria y de que la solicitud de reagrupación familiar se presente más de dos años después de haber obtenido el permiso de residencia por tiempo indefinido o con posibilidad de residencia permanente.

### 1.3. La cooperación judicial penal y civil

La ampliación de la Unión Europea a 28 Estados miembros ha supuesto pasar de una cierta homogeneidad inicial, de los seis de los años 60 o los nueve en los años 70, a una heterogeneidad en las siguientes ampliaciones hacia el Sur y hacia el Este de Europa. De hecho, las últimas ampliaciones ya en el siglo XXI, con la incorporación de países con graves problemas económicos y de protección de los derechos fundamentales explican que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sea sumamente cautelosa y que, del mismo modo que constata extraordinarias diferencias económicas, observe distintos niveles de protección de los derechos fundamentales.

Esto es lo que ocurre a la hora de aplicar tanto la orden europea de detención y entrega en el ámbito de la cooperación judicial penal como el sistema de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales civiles.

Por lo que se refiere a la cooperación judicial penal, resulta de gran interés la *sentencia Aranyosi y Căldăraru* (C-404/15 y C-659/15 PPU) donde el Tribunal de Justicia en su composición de Gran Sala se pronunció sobre el procedimiento a seguir cuando existe riesgo real de trato inhumano o degradante debido a las condiciones de detención de la persona afectada en Hungría y Rumanía, cuyos tribunales había emitido la orden europea de detención y entrega.

En este supuesto el Tribunal regional penal de Bremen le pedía al Tribunal de Justicia que interpretase la Decisión Marco 2002/584/JAI sobre la

euroorden en relación con dos órdenes de detención y entrega emitidas por jueces húngaros y rumanos a las que ante el tribunal alemán los nacionales húngaro y rumano se habían opuesto alegando que en las respectivas cárceles de Hungría y Rumanía ser verían vulnerados sus derechos fundamentales.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda su reiterada jurisprudencia conforme a la cual la euroorden se basa en la confianza y en el reconocimiento mutuos. La razón de ser de este procedimiento es, por una parte, «a través del establecimiento de un nuevo sistema simplificado y más eficaz de entrega de personas condenadas o sospechosas de haber infringido la ley penal, facilitar y acelerar la cooperación judicial de cara a la consecución del objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros». Y, por otra parte, el Tribunal de Justicia insiste en el principio de reconocimiento mutuo que se basa «en la confianza recíproca entre los Estados miembros en que sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales están en condiciones de proporcionar una protección equivalente y efectiva de los derechos fundamentales, reconocidos en el ámbito de la Unión, en particular en la Carta».

No obstante, estos principios de confianza recíproca y de reconocimiento mutuo pueden limitarse en circunstancias excepcionales, es decir, cuando se ponga en peligro el respeto de los derechos fundamentales tal como se hallan consagrados en la Carta.

A partir de esta excepción el Tribunal de Justicia explica cómo debe proceder un tribunal de ejecución de la euroorden en el caso de que se le haya alegado la eventual vulneración de los derechos fundamentales, por ejemplo el que prohíbe las penas o los tratos inhumanos o degradantes dado que tiene carácter absoluto y es indisociable del respeto de la dignidad humana.

En primer lugar, el juez de ejecución de la euroorden, es decir el juez alemán, deberá apreciar la existencia del riesgo del torturas o malos tratos a la hora de pronunciarse sobre la entrega a los jueces húngaros y rumanos, porque la ejecución de dicha orden no puede dar lugar a que se trate de forma inhumana o degradante a esa persona. Para ello, el Tribunal de Justicia le ofrece unos parámetros fiables: resoluciones judiciales internacionales, como las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resoluciones judiciales del Estado miembro emisor o decisiones, informes u otros documentos elaborados por los órganos del Consejo de Europa o del sistema de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, el juez de ejecución de la euroorden también debe comprobar si existen razones serias y fundadas para creer que esa persona, tras ser entregada, por ejemplo a Hungría o Rumanía, correrá un riesgo real

de sufrir un trato inhumano o degradante. Esa comprobación exige que el juez de ejecución solicite a la autoridad judicial del Estado miembro emisor la transmisión urgente de toda la información complementaria necesaria sobre las condiciones de reclusión previstas para la persona de que se trate en ese Estado miembro.

En tercer lugar, si se cumplen las condiciones anteriores el juez deberá aplazar la ejecución de esa orden, pero también el Estado miembro de ejecución está obligado a informar a Eurojust de las causas de la demora. Para el caso de que persista la situación el juez de ejecución de la euroorden debe tener en cuenta que la emisión de una orden de detención europea no puede justificar que se mantenga en detención a la persona de que se trate sin límite temporal alguno hasta el punto de que, si la existencia del riesgo no puede excluirse en un plazo razonable, la autoridad deba decidir si procede poner fin al procedimiento de entrega.

También en el marco de la cooperación judicial penal la *sentencia Dworzecki* (C-108/16 PPU) interpreta la Decisión Marco 2002/584/JAI, modificada en 2009, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros y aclara, exactamente en tres meses, las dudas de un tribunal de Ámsterdam que había recibido la solicitud de la euroorden de un tribunal polaco respecto del ciudadano polaco, Paweł Dworzecki, residente en Holanda.

En este el caso el tribunal holandés pregunta al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de la Decisión marco con la sentencia de 1 de marzo de 2006, *Sejdovic c. Italia*, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (CE:ECHR:2006:0301JUD005658100) en relación con la exigencia de que el acusado haya tenido conocimiento suficiente de las investigaciones y de las acusaciones que se hayan hecho.

Por una parte, el Tribunal de Justicia considera que constituyen nociones autónomas del Derecho de la Unión las expresiones contenidas en la Decisión marco conforme a las cuales el tribunal de ejecución puede denegar la entrega si el imputado, con suficiente antelación, no fue *citado en persona* e informado así de la fecha y el lugar previstos para el juicio del que se deriva esa resolución, o bien *recibió efectivamente por otros medios, de tal forma que pueda establecerse sin lugar a dudas que tenía conocimiento de la celebración prevista del juicio*, información oficial de la fecha y lugar previstos para el mismo.

En sus razonamientos el Tribunal de Justicia insiste en que, con el fin de no obstaculizar la cooperación judicial europea, el legislador de la Unión consideró necesario prever motivos de no reconocimiento precisos y comunes de decisiones de detención dictadas en un proceso en el que la persona afectada no hubiese comparecido sin necesidad de establecer una regulación de las formas y de las modalidades teniendo en cuenta las exigencias

procedimentales de los derechos nacionales con el fin de alcanzar la finalidad de la Decisión marco.

Por otra parte y al interpretar tales expresiones, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que en determinados supuestos algunas citaciones no cumplen los requisitos exigidos en la Decisión marco. A tal efecto, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta que el derecho a un juicio justo de una persona que haya sido citada para comparecer ante un tribunal penal exige que se le haya informado para poder organizar de manera eficaz su defensa. Por tanto, la citación debe asegurar que el interesado ha recibido con antelación suficiente la información sobre la fecha y el lugar del juicio de tal modo que permita al tribunal de ejecución de la orden de detención comprobar que se han respetado sus derechos de defensa.

En el caso concreto y no habiendo habido una citación personal la citación a través de un tercero exige que resulte acreditado de manera inequívoca que la tercera persona la ha entregado efectivamente al interesado. A tal efecto, el tribunal de emisión puede indicar tales circunstancias en la orden de detención o certificarlas convenientemente y el tribunal de ejecución puede basarse en cualesquiera otras circunstancias, por ejemplo resultado de la audiencia del propio interesado, para comprobar tal extremo o incluso puede solicitar por vía urgente informaciones complementarias.

En el ámbito de la cooperación judicial civil, la *sentencia Meroni* (C-559/14) permite al Tribunal de Justicia interpretar el Reglamento (CE) n.º 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y determinar, en particular, el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva aplicable en estos procedimientos.

El Tribunal Supremo le preguntó al Tribunal de Justicia si podía denegar la ejecución de un auto de medidas cautelares dictado por la *High Court of Justice* de Londres sin haber oído a un tercero interesado ante el tribunal comercial británico.

El Tribunal de Justicia recuerda la consagración por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión del derecho a la tutela judicial efectiva que se aplica en los supuestos regulados por el Reglamento (CE) n.º 44/2001 de cooperación judicial civil, por tanto una violación de tal derecho constituiría una causa de orden público susceptible de determinar la denegación de la ejecución de la resolución judicial del tribunal de otro Estado miembro.

Ahora bien, dado que la cooperación judicial civil y, en particular, el Reglamento (CE) n.º 44/2001 se basan en la confianza recíproca en la justicia dentro de la Unión, los justiciables están obligados a utilizar todas las vías de recurso que el Derecho del Estado miembro de origen les brinda antes de que sea necesario invocar la violación del orden público.

En este sentido, a juicio del Tribunal de Justicia, el tribunal letón no puede apreciar la existencia de los eventuales derechos que un tercero, en este caso el Sr. Meroni, que no fue parte en el procedimiento incoado ante el tribunal londinense, invoca para oponerse al reconocimiento y a la ejecución de la resolución extranjera. Esto es así porque el tribunal letón podría verse impulsado a examinar la fundamentación del auto procedente de Londres lo cual sería manifiestamente contrario al Reglamento n.º 44/2001 que impide la revisión de la resolución judicial extranjera en cuanto al fondo.

## 2. *El mercado único europeo*

El mercado único es la base de la integración europea hasta el punto de que sigue produciendo efectos de extraordinarias consecuencias en los ámbitos de las libertades económicas fundamentales. Las sentencias elegidas responden a ámbitos clásicos como la discriminación laboral por razón de la edad, los derechos de los consumidores, la contratación pública, la aplicación administrativa de la libre competencia y, en fin, la protección del medio ambiente.

### 2.1. La discriminación por la edad y los trabajadores

La *sentencia DI (C-441/14)* es la respuesta del Tribunal de Justicia a la pregunta del Tribunal Supremo danés sobre si el principio general del Derecho de la Unión relativo a la prohibición de discriminación por razón de la edad puede ser invocado por un trabajador contra un empresario para obligarle a pagar una indemnización por despido establecida en el Derecho danés, aun cuando dicho empresario, de conformidad con el Derecho nacional, estuviese exento de ese pago. En realidad, el tribunal danés preguntaba en qué medida un principio no escrito del Derecho de la Unión puede oponerse a que un empresario particular pueda invocar un precepto legislativo nacional contrario a dicho principio.

La respuesta del Tribunal de Justicia no puede ser más contundente recordando su jurisprudencia sobre la primacía del Derecho de la Unión y la interpretación que el propio Tribunal ofrece desde Luxemburgo:

Por una parte, el principio general de no discriminación por razón de la edad, tal como lo concreta la Directiva 2000/78, debe interpretarse en el sentido de que, también en un litigio entre particulares, se opone a la normativa danesa en virtud de la cual un trabajador no puede percibir una indemnización por despido si tiene derecho a una pensión de jubilación pagada por su empresario con arreglo a un plan de pensiones al que se ha

incorporado antes de cumplir 50 años, con independencia de si opta por permanecer en el mercado de trabajo o por jubilarse.

Y, por otra parte, corresponde al juez danés, que conoce de un litigio entre particulares comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78, cuando aplica su Derecho nacional, interpretarlo de manera que pueda aplicarse de conformidad con dicha Directiva o, si tal interpretación conforme es imposible, dejar inaplicados, en caso necesario, cualesquiera preceptos del Derecho nacional que sean contrarios al principio general de no discriminación por razón de la edad. Ni los principios de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima, ni la posibilidad de que el particular que se considere lesionado por la aplicación de una norma nacional contraria al Derecho de la Unión reclame la responsabilidad del Estado miembro de que se trate por infracción del Derecho de la Unión permiten cuestionar dicha obligación de interpretación conforme.

## 2.2. Los derechos de los consumidores

La protección del consumidor ha sido un ámbito especialmente afectado por la reglamentación europea. Sin perjuicio de la intervención de las autoridades administrativas, las relaciones entre los consumidores y las empresas siguen siendo relaciones de Derecho privado.

Precisamente, en la *sentencia Ruijsenaars y otros* (C-145/15 y C-146/15) el Consejo de Estado neerlandés planteaba la cuestión de si la autoridad administrativa a la que se refiere el Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos está obligada a adoptar medidas coercitivas contra un transportista aéreo con el fin de obligarle al pago de una compensación.

El Tribunal de Justicia recuerda que las reclamaciones de los pasajeros ante la autoridad administrativa deben considerarse más bien denuncias con las que se contribuye a la correcta aplicación del Reglamento en general, sin que dicho organismo esté obligado a actuar a raíz de estas reclamaciones con el fin de garantizar el derecho de cada pasajero individual a obtener una compensación. En este sentido, el organismo administrativo tiene una misión de supervisión de carácter general pero no hay obligación de que adopte medidas coercitivas para los casos concretos.

Esto no le impide al Tribunal de Justicia subrayar que las disposiciones del Reglamento 261/2004 resultan directamente aplicables, y, en consecuencia, pueden invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales en un litigio entre particulares, con lo que se garantiza la tutela judicial efectiva de los pasajeros aéreos.

En consecuencia, el consumidor no podrá confiar en que las autoridades administrativas resuelvan el problema de la reclamación individual por lo que el consumidor deberá hacerla valer ante los jueces civiles nacionales.

En la *sentencia Radlinger y Radlingerová (C-377/14)* el Tribunal de Justicia se pronuncia a petición del Tribunal regional de Praga sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y de la Directiva 2008/48/CE relativa a los contratos de crédito al consumo en relación con un procedimiento concursal.

El litigio tiene su origen en un contrato de crédito al consumo de unos 43.000 euros firmado por un matrimonio que se comprometió a devolver en 120 mensualidades, lo que suponía unos 109.000 euros, es decir, con un TAE cercano al 30%. De hecho, en menos de un mes la financiera ya les exigió el pago de 106.300 euros.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la legislación checa es contraria a la Directiva 93/13/CEE en la medida en que no permite que el juez concursal examine de oficio el carácter eventualmente abusivo de las cláusulas contractuales de las que se derivan los créditos, aunque este juez disponga de los datos de hecho y de Derecho necesarios para ello, y dado que sólo permite que dicho juez examine los créditos que no vayan acompañados de una garantía, y ello únicamente en relación con un número limitado de alegaciones basadas en la prescripción o en la extinción de tales créditos.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 2008/48/CE impone al juez checo la obligación de examinar de oficio si se cumple la obligación de información establecida en dicha disposición y de deducir las consecuencias previstas en el Derecho checo para el caso de incumplimiento de tal obligación.

Al preguntarle sobre el efecto directo de estas dos Directivas, el Tribunal de Justicia subraya que la obligación de proceder a un examen de oficio del carácter abusivo de ciertas cláusulas y de la presencia de las menciones obligatorias en un contrato de crédito constituye una norma procesal que no recae sobre los particulares sino sobre las autoridades judiciales. Y esto le basta para recordar su jurisprudencia sobre la interpretación conforme del Derecho nacional respecto del Derecho de la Unión.

Por último, el tribunal checo le pide orientación al Tribunal de Justicia sobre cómo actuar cuando los abusos del acreedor resultaban a todas luces ilegales. A tal efecto, el Tribunal de Justicia insiste en que los jueces nacionales están obligados únicamente a dejar sin aplicación la cláusula contractual abusiva, a fin de que no produzca efectos vinculantes para el con-

sumidor, sin estar facultados para modificar el contenido de la misma, pero también indica que el contrato debe poder subsistir, en principio, sin otra modificación que la resultante de la supresión de las cláusulas abusivas, en la medida en que, en virtud de las normas del Derecho interno, ese mantenimiento del contrato sea jurídicamente posible.

### 2.3. La contratación pública y la libre competencia

La Gran Sala se pronuncia en la *sentencia Puligienica Facility Esco* (PFE) (C-689/13) a requerimiento Tribunal administrativo de apelación siciliano sobre la inadmisibilidad de un recurso contra la adjudicación de un contrato de servicios.

Previamente, el Tribunal de Justicia, al adoptar la *sentencia Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), consideró que el recurso incidental del adjudicatario no podía llevar a descartar el recurso de un licitador rechazado en el supuesto de que la regularidad de la oferta de cada uno de los operadores fuese cuestionada en el mismo procedimiento.

Y también en este caso el Tribunal de Justicia terminó subrayando que la Directiva 89/665 se oponía a que se inadmitiese un recurso principal interpuesto por un licitador que tenga un interés en obtener un contrato determinado y que se haya visto perjudicado por una supuesta vulneración del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos.

En la *sentencia DHL Express (Italy)* (C-428/14) el Tribunal de Justicia, a requerimiento del Consejo de Estado italiano, insiste en que la Red Europea de la Competencia, integrada por autoridades nacionales de competencia y la Comisión, fomenta la discusión y la cooperación a la hora de aplicar la política de competencia pero no está facultada para adoptar normas jurídicamente vinculantes.

Por tanto, los instrumentos adoptados en el ámbito de la Red Europea de la Competencia, como es el caso del programa modelo sobre clemencia, no tienen efectos imperativos para las autoridades nacionales de competencia.

### 2.4. La protección del medio ambiente

La *sentencia Grüne Liga Sachsen* (C-399/14) se refiere a un litigio planteado ante el Tribunal Supremo Contencioso-administrativo de Alemania que debía interpretar la evaluación de impacto ambiental y su relación con la Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (*Directiva hábitats*).

La obra cuya evaluación era objeto de controversia consistía en la construcción de un puente sobre el río Elba a su paso por Dresde que se aprobó

como proyecto pero después la zona se incluyó en una lista LIC (Lugar de Interés Comunitario).

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que, según su jurisprudencia, aunque un proyecto haya sido aprobado antes de que fuera aplicable en ese lugar el régimen de protección establecido en la Directiva «hábitats» y, por tanto, ese proyecto no estuviera sujeto a las disposiciones reguladoras del procedimiento de evaluación previa de esta Directiva, la ejecución de tal proyecto queda comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y debe ser objeto de un control *a posteriori*.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia determina el alcance de la evaluación *a posteriori*, es decir, debe tener en cuenta todos los elementos existentes en el momento de la inclusión del indicado lugar en la lista de los LIC, así como todas las repercusiones producidas o que pudieran producirse sobre el referido lugar después de esa fecha a raíz de la ejecución parcial o total de ese plan o de ese proyecto.

En tercer lugar, también el Tribunal de Justicia insiste en que las exigencias de un control ejercido en el marco de tal evaluación no pueden modificarse por el hecho de que la resolución por la que se aprobó el proyecto fuera directamente ejecutiva, no hubiera prosperado un procedimiento de medidas provisionales y esa resolución desestimatoria y no fuera recurrible.

Sobre el particular, el Tribunal de Justicia puntualiza que el coste económico de las alternativas, incluida la demolición de la obra ya ejecutada, no tiene la misma importancia que el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres que persigue la *Directiva hábitats*.

La *sentencia Borealis Polyolefine* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14) responde sendas preguntas planteadas por el Consejo de Estado neerlandés, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Baja Austria y el Tribunal administrativo regional italiano del Lacio en relación con la validez de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero contenida en una decisión de la Comisión Europea.

La primera cuestión planteada al Tribunal de Justicia versó sobre la legitimación para la impugnación indirecta de actos o disposiciones de las instituciones europeas, es decir, se planteó la aplicación de la conocida como *jurisprudencia Deggendorf*, construida a partir de la *sentencia TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90).

El propio Tribunal de Justicia recuerda su criterio conforme al cual: «la posibilidad de que un justiciable alegue ante el órgano jurisdiccional nacional al que ha recurrido la invalidez de disposiciones contenidas en actos de la Unión presupone que dicha parte no hubiera dispuesto del de-

recho a interponer un recurso directo contra esas disposiciones». En el caso concreto, aunque las recurrentes en los procedimientos judiciales nacionales son titulares de instalaciones generadoras de emisiones de gases de efecto invernadero, las decisiones europeas controvertidas no tienen en cuenta su situación individual. Por tanto, el Tribunal de Justicia accede al examen de la cuestión de validez de las dos decisiones controvertidas.

En cuanto a la Decisión 2011/278, el Tribunal de Justicia considera que la asimetría que supone la exclusión de las emisiones relativas a la producción de electricidad con gases residuales y calor en la cogeneración de calor y electricidad es conforme con la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. A juicio del Tribunal de Justicia, a pesar de la distinción clara que se hace entre los generadores de electricidad y las instalaciones industriales, estas últimas pueden recibir gratuitamente derechos de emisión para determinadas emisiones que estén vinculadas a la producción de electricidad. No obstante, dichas emisiones no se tendrán en cuenta al calcular la cantidad máxima anual de derechos de emisión.

En cambio, el Tribunal de Justicia anula la Decisión 2013/448 porque la Comisión, al establecer la cantidad máxima anual de derechos de emisión, debía tener en cuenta únicamente las emisiones de las instalaciones incluidas en el régimen comunitario a partir de 2013, sin poder tener en cuenta las emisiones generadas por determinadas actividades desde 2013, puesto que dichas emisiones fueron producidas por instalaciones sujetas ya antes de esa fecha al régimen de comercio de derechos de emisión. Por tanto, la Comisión no fijó la cantidad máxima anual de derechos de emisión de conformidad con la Directiva 2003/87.

A petición de la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia limitó temporalmente los efectos de la anulación de la Decisión 2013/448, de modo que, por una parte, dicha declaración únicamente surtirá efectos tras un plazo de diez meses desde que se dictó la sentencia, el 28 de abril de 2016, con el fin de permitir que la Comisión pueda adoptar las medidas necesarias y de modo que, por otra parte, no puedan impugnarse las medidas que hasta que termine dicho plazo se hayan adoptado de conformidad con las disposiciones anuladas.

### **III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno**

Ya de manera más exhaustiva expongo las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Justicia en relación con España, en particular, en respuesta a

cuestiones prejudiciales más algunos ejemplos significativos de sentencias dictadas en recursos de incumplimiento seguidos contra España.

### 1. *Las sentencias prejudiciales «españolas»*

En 2015 y según las estadísticas del *Informe del Tribunal de Justicia* desde España se formularon 36 cuestiones prejudiciales y en los treinta años desde la adhesión ya van 390 cuestiones prejudiciales, a una media de 13 reenvíos prejudiciales por año.

Estas dos cifras contrastan notablemente porque se ha pasado de una escasa implicación europea de los jueces españoles a un activismo judicial de gran interés. En este sentido, la preocupación inicial por el escaso atrevimiento de los jueces españoles provocó que en 2006 el Consejo General del Poder Judicial, bajo el impulso del recordado abogado general Dámaso Ruiz-Jarabo, crease la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea (REDUE).

Esta red de jueces y para jueces está integrada desde entonces por 10 jueces en ejercicio, dos por cada orden jurisdiccional (civil, mercantil, penal, contencioso-administrativo y social) y su objetivo es crear un entorno más propicio y facilitar la cooperación de los jueces españoles con el Tribunal de Justicia.

Las cifras de los últimos años parecen muy alentadoras para proseguir esta tarea. Asimismo, algunas de las cuestiones prejudiciales han sido especialmente exitosas en provocar una jurisprudencia prodigiosa como ha sido, sin duda, la referida a las cláusulas abusivas.

Si pudiésemos medir el éxito valdría con señalar que la vista del Tribunal de Justicia, en su composición de Gran Sala, del 26 de abril de 2016 despertó la atención inusitada de los medios de comunicación españoles. En esta vista se abordaron las cuestiones planteadas por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada y la Audiencia Provincial de Alicante (asuntos C-154/15, C-307/15 y C-308/15, Gutiérrez Naranjo, Palacios Martínez y Banco Popular Español) sobre los efectos *ex nunc* o *ex tunc* de la anulación de las cláusulas suelo por la sentencia, de 9 de mayo de 2013, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

Las posturas, como revelan los asuntos C-307/15 y C-208/15, son contradictorias: de los dos asuntos de los que conocía en apelación la Audiencia en ambos casos estimaron las demandas a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo y anularon las cláusulas de este tipo pero en el asunto C-307/15 la nulidad de la «cláusula suelo» sólo tenía efecto retroactivo a partir de la fecha de esa sentencia del Tribunal Supremo, mientras que en el asunto C-308/15, el juez de instancia declaró, como punto de partida de los efectos de la nulidad de esta cláusula, la fecha de la celebración del contrato

de préstamo hipotecario controvertido. En el otoño de 2016 se espera que el Tribunal de Justicia zanje la cuestión.

### 1.1. Las respuestas sobre cláusulas abusivas: sentencias y autos

El Tribunal de Justicia se pronunció a requerimiento de los tribunales españoles en cuatro resoluciones sobre las cláusulas abusivas: el *auto Ibercaja Banco* (C-613/15), el *auto Garzón Ramos y Ramos Martín* (C-380/15), la *sentencia Finanmadrid* (C-49/14) y la *sentencia Sales Sinués* (C-381/14 y C-385/14).

En primer lugar, con el *auto Ibercaja Banco* el Tribunal de Justicia se pronunció a requerimiento del Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Alcobendas que le había pedido la interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores en relación con la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La Ley Hipotecaria solo permite al juez, para valorar el carácter abusivo de una cláusula que fija los intereses de demora, comprobar si el tipo de interés pactado supera tres veces el tipo de interés legal y no otras circunstancias. La Ley de Enjuiciamiento Civil permite reclamar de forma anticipada la totalidad del préstamo por incumplimiento de tres cuotas mensuales, sin tener en cuenta otros factores como la duración o la cuantía del préstamo o cualesquiera otras causas concurrentes relevantes y, además, condiciona la posibilidad de evitar los efectos de dicho vencimiento anticipado a la voluntad del acreedor salvo en los casos de hipoteca que grave la vivienda habitual del deudor.

El Tribunal de Justicia explica que el carácter abusivo de una cláusula contractual deberá apreciarse teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o servicios que sean objeto del contrato y tomando en consideración en el momento de su celebración todas las circunstancias que concurran. Esto supone, conforme a la jurisprudencia europea, que incumbe a los tribunales nacionales apreciar el carácter abusivo de las cláusulas contractuales y deducir todas las consecuencias que, según el Derecho nacional, se derivan de ello, a fin de evitar que estas cláusulas vinculen al consumidor. Esta es una disposición imperativa que pretende reemplazar el equilibrio formal que el contrato establece entre los derechos y las obligaciones de las partes por un equilibrio real que pueda restablecer la igualdad entre éstas. En definitiva y a juicio del Tribunal de Justicia, las previsiones cuestionadas de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Enjuiciamiento Civil son contrarias a la Directiva.

En segundo lugar, la *sentencia Finanmadrid EFC* es la respuesta a la cuestión prejudicial del Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Cartagena sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE y el artículo 47 de la Carta en relación con el proceso monitorio.

En su enjuiciamiento, el Tribunal de Justicia comprueba que el desarrollo y las particularidades del proceso monitorio español son tales que, cuando no concurren las circunstancias que determinan la intervención del juez este concluye sin que pueda realizar un control de la existencia de cláusulas abusivas en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor. En consecuencia, si el juez que conoce de la ejecución del requerimiento de pago carece de competencia para apreciar de oficio la existencia de esas cláusulas, podría hacerse valer un título ejecutivo frente al consumidor sin que, en ningún momento del procedimiento, tenga la garantía de que se ha llevado a cabo esa apreciación.

Esto determina que la normativa española relativa al sistema de aplicación del principio de cosa juzgada en el marco del proceso monitorio no sea conforme con el principio de efectividad, en la medida que hace imposible o excesivamente difícil, en los litigios iniciados a instancia de los profesionales y en los que los consumidores son parte demandada, aplicar la protección que la Directiva 93/13 pretende conferir a estos últimos.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia rechaza por infundada la pregunta relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta.

En tercer lugar, con la *sentencia Sales Sinués* el Tribunal de Justicia responde al Juzgado de lo Mercantil n.º 9 de Barcelona sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE en relación con las acciones colectivas.

El Tribunal de Justicia distingue entre acciones individuales y acciones colectivas. Respecto de las primeras señala que el sistema de protección que establece la Directiva 93/13 se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, tanto en lo relativo a la capacidad de negociación como al nivel de información. En cambio, respecto de las acciones ejercitadas por personas u organizaciones a las que se reconoce un interés legítimo en la protección de los consumidores, estos sujetos no se encuentran en tal situación de inferioridad respecto a los profesionales.

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que las acciones individuales y colectivas tienen, en el marco de la Directiva 93/13, objetos y efectos jurídicos diferentes, de modo que la relación de índole procesal entre la tramitación de las unas y las otras únicamente puede atender a exigencias de carácter procesal asociadas, en particular, a la recta administración de la justicia y que respondan a la necesidad de evitar resoluciones judiciales contradictorias, sin que la articulación de esas diferentes acciones deba conducir a una merma de la protección de los consumidores, tal como está prevista en la Directiva 93/13.

Así pues, la Directiva 93/13 es incompatible con la regulación procesal española que obliga al juez que conoce de una acción individual de un con-

sumidor, dirigida a que se declare el carácter abusivo de una cláusula de un contrato que le une a un profesional, a suspender automáticamente la tramitación de esa acción en espera de que exista sentencia firme en relación con una acción colectiva que se encuentra pendiente, ejercitada por una asociación de consumidores con el fin de que cese el uso, en contratos del mismo tipo, de cláusulas análogas a aquella contra la que se dirige dicha acción individual, sin que pueda tomarse en consideración si es pertinente esa suspensión desde la perspectiva de la protección del consumidor que presentó una demanda judicial individual ante el juez y sin que ese consumidor pueda decidir desvincularse de la acción colectiva.

En fin, el *auto Garzón Ramos y Ramos Martín* inadmite la petición de decisión prejudicial planteada por la Audiencia Provincial de les Illes Balears. Se refiere a la interpretación de cláusulas abusivas y su control por el juez en un procedimiento de ejecución hipotecaria. La pregunta pretende la interpretación a la luz únicamente del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, sin apoyarse en el Derecho derivado, en la Directiva sobre cláusulas abusivas.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia, quizás de modo un poco estricto, termina señalando que el auto de remisión no contiene dato alguno que permita considerar que el objeto del litigio principal se refiere a la interpretación o a la aplicación de una norma del Derecho de la Unión diferente de las recogidas en la Carta.

## 1.2. La cooperación judicial civil y la traducción de los documentos: *auto Alta Realitat*

El Juzgado de Primera Instancia n.º 44 de Barcelona le planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa al Reglamento (CE) n.º 1393/2007 sobre notificación y traslado de documentos civiles y mercantiles en relación con una demanda remitida desde España a Dinamarca, redactada en inglés y que el demandado se había negado a aceptar alegando que no conocía tal lengua y a pesar de que todos los indicios apuntaban que utilizaba ese idioma con fluidez. El Juzgado de Barcelona consideró que tal negativa no estaba justificada y dictó una sentencia estimatoria que devino firme. No obstante, en ejecución de sentencia los jueces daneses se negaron a reconocerla por lo que el Juzgado de Barcelona anuló la sentencia. El Tribunal de Justicia consideró que esta cuestión prejudicial era sencilla y la resolvió con el *auto Alta Realitat* (C-384/14).

Después de invocar los principios básicos de la cooperación judicial civil (su finalidad es el buen funcionamiento del mercado interior y pretende mejorar la eficacia y rapidez de los procedimientos judiciales y asegurar la

buena administración de justicia, respetando el derecho de defensa), el Tribunal de Justicia recuerda cómo funciona el procedimiento de notificación de documentos: por una parte, incumbe al organismo transmisor comunicar al requirente que el destinatario puede negarse a aceptar el documento por no estar redactado en una de las lenguas previstas en el Reglamento; y, por otra parte, corresponde en principio al requirente asumir los gastos de traducción previos a la transmisión del documento.

Asimismo, el Tribunal de Justicia explica que el papel del organismo transmisor y el del organismo receptor se limita a garantizar materialmente el traslado de los documentos así como a adoptar medidas que puedan facilitar el desarrollo de tales operaciones, pero no tienen competencia alguna para pronunciarse sobre cuestiones de naturaleza sustantiva, como la de qué lenguas entiende el destinatario del documento y la de si el documento debe ir acompañado o no de una traducción. Por tanto, corresponde exclusivamente al tribunal nacional que conoce del asunto en el Estado miembro de origen pronunciarse sobre las cuestiones sustantivas cuando el demandante y el demandado discrepen sobre ellas.

El Tribunal de Justicia recuerda la importancia y la obligatoriedad de utilizar los formularios normalizados como instrumentos mediante los que se informa a los destinatarios de su facultad de negarse a aceptar el documento notificado. Precisamente, una de las principales innovaciones introducidas, con el fin de mejorar la transmisión de los documentos y de garantizar una mejor protección al destinatario, es la posibilidad de que el destinatario del documento, en caso de que se niegue a aceptar dicho documento por no estar redactado en una lengua que él entiende o por no ir acompañado de una traducción, indique la lengua que entiende. Por eso, cuando el organismo receptor realiza el traslado de un documento a su destinatario está obligado, en todos los supuestos, a adjuntar el formulario normalizado recogido en el Reglamento n.º 1393/2007 que informa al destinatario de su derecho a negarse a aceptar ese documento y es el juez que conoce del asunto en el Estado miembro de origen quien debe velar por el respeto de tales normas.

Asimismo, el derecho a negarse a aceptar un documento notificado deriva de la necesidad de proteger el derecho de defensa del destinatario, conforme a las exigencias de un proceso equitativo y es, una vez que el destinatario ha ejercido ese derecho, el juez que conoce del asunto el que podrá pronunciarse válidamente sobre la procedencia de esa negativa. El juez deberá tomar debidamente en consideración toda la información pertinente que obre en autos a fin de determinar si el destinatario que se negó a aceptar el documento podía comprenderlo y hacer valer eficazmente sus derechos o si, habida cuenta de la naturaleza de dicho documento, se requería su traducción. Para el caso de que el juez concluya que está justificada la negativa del

destinatario procederá la notificación de una traducción apropiada. En caso de que constate que la negativa del destinatario del documento no estaba justificada, el juez de origen podrá, en principio, aplicar las consecuencias establecidas en su Derecho nacional para ese supuesto, siempre que se preserve el efecto útil del Reglamento n.º 1393/2007 o lo que es lo mismo: una vez que se haya asegurado de que el interesado recibió real y efectivamente el escrito de demanda, que tuvo conocimiento del procedimiento judicial iniciado contra él y que se identificó el objeto y la causa de la demanda y dispuso de tiempo suficiente para preparar su defensa. En todo caso la resolución judicial en la que se declare injustificada esa negativa debe ser firme.

### 1.3. El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo: *sentencia Safe Interenvíos*

La Audiencia Provincial de Barcelona le preguntó al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

Ante el tribunal catalán se enfrenta la empresa Safe Interenvíos a tres bancos que habían cancelado sus cuentas por sospechar que blanqueaban capitales. Safe acudió al Juzgado de lo Mercantil de Barcelona que, aun cuando consideró que la actuación de los bancos estaba justificada, decidió que habían incurrido en competencia desleal por no haber expuesto las razones que justificaban tales medidas.

En su contestación en la *sentencia Safe Interenvíos (C-235/14)* el Tribunal de Justicia responde, por una parte, que la Directiva no se opone a una legislación como la española que permite la aplicación de medidas normales de diligencia debida con respecto a los clientes cuando estos son entidades financieras cuyo cumplimiento de las medidas de diligencia debida es objeto de supervisión si existen sospechas de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo; y, por otra parte, el Tribunal de Justicia obliga a las entidades y personas sujetas a la Directiva a aplicar, en función de su apreciación del riesgo, medidas reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente en aquellas situaciones que, por su propia naturaleza, puedan presentar un riesgo más elevado de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo, como el envío de fondos.

Y, al mismo tiempo, la Directiva permite a los Estados miembros adoptar o mantener en vigor disposiciones más estrictas, siempre que tengan como finalidad reforzar la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

En su sentencia el Tribunal de Justicia distingue claramente entre las obligaciones de diligencia debida con respecto al cliente y de declaración

que incumben a las entidades de crédito y las medidas de supervisión y control que corresponde adoptar a las autoridades nacionales competentes. Se trata de un conjunto de medidas preventivas y disuasorias para luchar eficazmente contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y para garantizar la solidez y la integridad del sistema financiero.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que una normativa como la española, que tiene por objeto luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, persigue un objetivo legítimo capaz de justificar una restricción de las libertades fundamentales y aunque el hecho de presuponer que las transferencias de fondos por parte de una entidad sujeta a la citada Directiva a Estados miembros distintos de aquel en que se halla establecida presentan siempre un riesgo más elevado de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo es adecuado para garantizar la realización de dicho objetivo, esta normativa excede de lo necesario para alcanzar el objetivo que persigue, en la medida en que la presunción que establece se aplica a todas las transferencias de fondos, sin contemplar la posibilidad de destruir esa presunción en el caso de transferencias de fondos que objetivamente no presentan tal riesgo.

La última pregunta que hacía la Audiencia Provincial de Barcelona se refería a la interpretación de la Directiva sobre datos personales aplicable cuando las entidades de pagos deban facilitar los datos de sus clientes a las entidades de crédito con las que están forzadas a operar y con las que a la vez compiten en el mercado. Sin embargo, esta pregunta no fue admitida por el Tribunal de Justicia porque el juez español no había señalado cuál era el problema interpretativo y dado que en realidad nunca estuvieron en juego cuestiones relativas a datos personales.

#### 1.4. La compensación equitativa por los derechos de autor en el caso de copias privadas: *sentencia EGEDA*

El Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia EGEDA* (C-470/14) en respuesta a un reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo sobre la interpretación de la Directiva 2001/29/CE sobre derechos de autor en lo que se refiere al derecho a la compensación por copia privada tal como se había regulado en España.

Tres entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual (EGEDA, DAMA y VEGAP) cuestionaron la conformidad con la Directiva del nuevo sistema, introducido en 2011, de compensación equitativa por copia privada con cargo a los presupuestos generales del Estado, tal como fue desarrollado por el Real Decreto 1657/2012. Con el nuevo sistema, por ejemplo para 2014 se habían destinado cinco millones de euros a esta com-

pensación (véase la Orden ECD/2226/2015 del Ministerio de Cultura español), las entidades de gestión se veían particularmente perjudicadas.

La Directiva 2001/29 permite que los Estados miembros establezcan limitaciones al derecho exclusivo de reproducción de los titulares de los derechos de autor en el caso de las reproducciones en cualquier soporte efectuadas por una persona física para uso privado y sin fines directa o indirectamente comerciales siempre que los titulares de los derechos reciban una compensación equitativa.

A juicio del Tribunal de Justicia, esta excepción de copia privada se concedió en beneficio exclusivo de las personas físicas y, por tanto, las personas jurídicas no pueden acogerse a esta excepción, de modo que no están facultadas para efectuar copias privadas sin obtener la autorización previa de los titulares de los derechos sobre las obras o prestaciones de que se trate.

En el caso de optar por establecer esta excepción, como fue el caso de España, hay una obligación de regular el abono de una «compensación equitativa» a favor de los titulares de los derechos que podría hacerse incluso a través de un sistema de compensación equitativa financiado a través de los presupuestos públicos.

En España el sistema de la compensación por copia privada sustituyó al que con anterioridad, también para incorporar la Directiva 2001/29, había establecido la Ley de Propiedad Intelectual desde 1996 denominado «canon digital» y que indirectamente ya se había cuestionado a raíz de la sentencia Padawan (C 467/08, EU:C:2010:620) del mismo Tribunal de Justicia.

Ahora bien, en el régimen español, impugnado ante el Tribunal Supremo, no se asegura, según el Tribunal de Justicia, que el coste de la compensación equitativa sea soportado por los usuarios de copias privadas al sufragar los presupuestos generales todos los contribuyentes, incluidas las personas jurídicas que no pueden incluirse en la excepción controvertida.

En suma, la sentencia EGEDA pone de manifiesto que el sistema español de compensación por copia privada no es conforme con la Directiva en la medida en que no puede garantizar que el coste de la compensación, asumida por los presupuestos generales del Estado, sea sufragado, en último término y únicamente, por los usuarios de copias privadas.

### 1.5. El alcance de la indemnización por vulneración de la propiedad intelectual: *sentencia Liffers*

El Tribunal Supremo solicitó del Tribunal de Justicia que interpretase la Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, en particular, si entre los daños indemnizables se incluyen los daños morales.

En este caso se trataba de un productor cubano que exigía a Telecinco los daños y perjuicios, incluidos los morales, por la inserción sin su permiso y en un reportaje de televisión de una obra audiovisual de su propiedad.

El Tribunal de Justicia en la *sentencia Liffers (C-99/15)* llega a la conclusión de que la Directiva 2004/48 no incluye el daño moral como elemento que las autoridades judiciales han de tener en cuenta cuando fijan la indemnización que ha de abonarse al titular del derecho pero tampoco excluye que se tenga en cuenta este tipo de daños.

En efecto, esta disposición, al prever la posibilidad de fijar un importe a tanto alzado de la indemnización por daños y perjuicios «cuando menos» sobre la base de los elementos que en él se mencionan, permite incluir en dicho importe otros elementos como, en su caso, la indemnización del daño moral causado al titular de dicho derecho.

Asimismo, el Tribunal de Justicia insiste en que la Directiva 2004/48 tiene por objetivo garantizar un nivel de protección de la propiedad intelectual elevado, equivalente y homogéneo en el mercado interior. De lo que deduce un principio conforme al cual el cálculo del importe de la indemnización que ha de abonarse al titular de un derecho de propiedad intelectual debe tener por objeto garantizar la reparación íntegra del perjuicio «efectivamente sufrido», teniendo por referencia, por ejemplo, la base de licencias hipotéticas, pero también incluyendo en su caso el posible daño moral causado.

#### 1.6. La prueba de medios de subsistencia en la agrupación familiar de extranjeros: *sentencia Khachab*

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco preguntó al Tribunal de Justicia si la interpretación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar era compatible con el Reglamento español de extranjería que prevé la denegación de la reagrupación si se determina indubitablemente que no existe, en relación con el residente extranjero y reagrupante, una perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud.

En la *sentencia Khachab (C-558/14)* el Tribunal de Justicia subraya que la Directiva 2003/86 tiene por objetivo facilitar la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros, permitiéndoles llevar una vida familiar gracias a la reagrupación familiar.

Ahora bien, la Directiva 2003/86 restringe su ámbito de aplicación personal al reagrupante que haya obtenido un permiso de residencia de al menos un año y que tenga una perspectiva fundada de obtener un permiso de residencia permanente. Por tanto, la evaluación de la existencia de tal perspectiva

exige necesariamente que la autoridad pública realice un examen de la evolución futura de la situación del reagrupante en relación con la obtención de dicho permiso de residencia. Y también, de acuerdo con la Directiva, la autoridad nacional puede retirar la autorización de reagrupación familiar cuando el reagrupante ya no disponga de recursos fijos y regulares suficientes.

Por esa razón, el Tribunal de Justicia considera que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Directiva 2003/86 exige que se realice un examen individualizado de las solicitudes de reagrupación familiar y que las autoridades nacionales competentes, al examinar las solicitudes de reagrupación familiar, deben proceder a una apreciación equilibrada y razonable de todos los intereses en juego.

### 1.7. La dimensión medioambiental de las ayudas europeas a la agricultura: *sentencia Planes Bresco*

El Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia Planes Bresco* (C-333/15 y C-334/15, EU:C:2016:426) en dos asuntos pendientes ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que enfrentan a una agricultora, Pilar Planes Bresco, con el Gobierno de Aragón por la reducción de unas ayudas financiadas por los fondos europeos.

Los litigios tienen su origen en la determinación de cuantía de las ayudas concedidas por la Comunidad Autónoma de Aragón para las campañas 2007 y 2008. En aplicación del Reglamento n.º 1782/2003 el Gobierno aragonés había previsto que las superficies consideradas para calcular las ayudas incluyesen los pastos permanentes para la alimentación del ganado de la explotación. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón consideró que esta exigencia autonómica era conforme con el Derecho de la Unión. No obstante, en casación el Tribunal Supremo reclamó la interpretación del Tribunal de Justicia.

El interés de la sentencia radica en la dimensión medioambiental que, según la interpretación del Tribunal de Justicia, corresponde a los agricultores de acuerdo con la nueva política agrícola europea y que tiene su traducción en la financiación europea canalizada en este caso a través de la Administración aragonesa.

El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que las superficies de pastos permanentes de una explotación agraria son admisibles a efectos de calcular la ayuda por superficie en la medida en que formen parte de la superficie agraria de dicha explotación, y su mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales constituye en sí mismo una actividad agraria, sin que sea relevante el hecho de que las gramíneas y otros forrajes herbáceos no se utilicen directamente para las necesidades específicas de la explotación agraria relacionadas con la cría de ganado.

A juicio del Tribunal de Justicia, esta interpretación queda corroborada por el hecho de que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo y resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo.

En suma, de la *sentencia Planes Bresco* se deduce que la normativa aragonesa, al restringir la cuantía de las ayudas por el hecho de que los pastos permanentes no se dedicasen a alimentar el ganado, no es conforme con el Derecho de la Unión Europea que configura la ayuda controvertida.

#### 1.8. La indemnización por despido discriminatorio entre mujeres y hombres: *sentencia Arjona Camacho*

La petición de decisión prejudicial del Juzgado de lo Social n.º 1 de Córdoba fue respondida por la *sentencia Arjona Camacho* (C-407/14) por la que el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

La trabajadora María Auxiliadora Arjona Camacho había sido despedida por el hecho de ser mujer y el juez le planteó al Tribunal de Justicia si podía acordar una indemnización disuasoria a pesar de que tal concepto no existía en el Derecho español. El juez cordobés adelantó claramente el sentido de su sentencia al considerar que frente a los 6.000 euros de indemnización que pedía la trabajadora despedida, el importe de 3.000 euros en concepto de indemnización de daños y perjuicios bastaba para reparar íntegramente el perjuicio sufrido. Sin embargo, preguntaba si procedía acordar una indemnización disuasoria o punitiva para servir de escarmiento al antiguo empleador de la trabajadora y a otros empresarios.

El Tribunal de Justicia subraya que la Directiva, adoptada para ajustarse a su propia jurisprudencia, exige que se adopten las medidas apropiadas para restablecer la igualdad efectiva de oportunidades, debe garantizar una tutela judicial efectiva y eficaz y surtir un efecto disuasorio real frente al empresario. No obstante, su artículo 25 permite pero no impone a los Estados miembros adoptar medidas que establezcan el abono de daños punitivos a la víctima de una discriminación por razón de sexo.

Esto significa que si el Derecho español no lo prevé el juez no puede condenar por sí mismo al autor de esta discriminación al abono de tales daños. Y aun suponiendo que un Estado miembro decide adoptar medidas que permitan conceder daños punitivos a la persona discriminada, incumbe al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro fijar los criterios que permitan establecer el alcance de la sanción, siempre que se respeten los principios de equivalencia y efectividad.

En definitiva, para que el perjuicio sufrido como consecuencia de una discriminación por razón de sexo sea efectivamente indemnizado de manera disuasoria y proporcionada, la Directiva 2006/54/CE obliga a los Estados miembros que elijan la forma pecuniaria a introducir en su ordenamiento jurídico interno con el fin de asegurar el pago de una indemnización que cubra íntegramente dicho perjuicio a la persona que haya sufrido un perjuicio.

### 1.9. Los permisos parental y de maternidad de los cooperativistas: *sentencia Rodríguez Sánchez*

La *sentencia Rodríguez Sánchez* (C-351/14) es una respuesta a varias cuestiones planteadas por el Juzgado de lo Social n.º 33 de Barcelona sobre la interpretación de la Directiva 2010/18/UE que aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental. Se trataba de un litigio de una socia trabajadora en la red de supermercados de la cooperativa Consum donde trabaja de cajera. Después de su permiso de maternidad, Estrella Rodríguez Sánchez solicitó la reducción de jornada y el cambio de turnos y la adaptación de horarios, accediendo su cooperativa únicamente a la reducción de la jornada.

Para decidir sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia distingue entre el permiso de maternidad («que consiste en asegurar la protección de la condición biológica de la mujer y las especiales relaciones entre la mujer y su hijo durante el período que sigue al embarazo y al parto, evitando que la acumulación de cargas que deriva del ejercicio simultáneo de una actividad profesional perturbe dichas relaciones») y el permiso parental («que se concede a los padres para que puedan ocuparse de su hijo y puede accederse a él hasta los ocho años del hijo»).

El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la Directiva 2010/18 no se aplicaba al caso concreto dado que solo regula las situaciones de reincorporación al trabajo tras un «permiso parental» pero no puede interpretarse en el sentido de que cubra una situación de reincorporación tras un «permiso de maternidad». Esto es lo que le lleva al Tribunal de Justicia a inadmitir el reenvío prejudicial.

Ahora bien, la singularidad de la sentencia es que ilustra sobre las relaciones entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia durante el procedimiento prejudicial. En este caso, fue el Tribunal de Justicia, después del reenvío prejudicial, el que pidió aclaraciones al Juzgado barcelonés que se las remitió en forma de auto de 13 de julio de 2015. Pero, además, a la vista de las Conclusiones del abogado general Szpunar, de 3 de marzo de 2016, el juez de Barcelona volvió a remitir un nuevo auto de 16 de marzo de 2016.

Sin embargo, sobre este modo de actuar del Juez catalán, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes o el juez remitente presenten observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General, dado que solo el Tribunal de Justicia puede solicitar aclaraciones al juez nacional.

Y, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia subraya que el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone que, por su parte, el juez nacional tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es la de contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas.

Probablemente el Tribunal de Justicia haya sido demasiado estricto inadmitiendo el reenvío prejudicial pero no hay duda de que no le ha gustado nada que el juez nacional pretenda dirigir el procedimiento prejudicial, especialmente pronunciándose y corrigiendo las Conclusiones del abogado general que, por lo demás, había sido más comprensivo y había contestado las cuestiones planteadas sin necesidad de proponer la inadmisión del reenvío prejudicial.

## *2. Las nuevas cuestiones prejudiciales «españolas» pendientes en el Tribunal de Justicia*

También en el primer semestre de 2016 la inquietud de los jueces españoles se ha sentido en Luxemburgo donde se han recibido numerosas cuestiones prejudiciales cuyo examen revela que se enzarzan unas con otras como si fuesen cerezas.

Así ha ocurrido en el caso de las cláusulas abusivas y también se observa en relación con la Directiva sobre contratos de duración determinada en el empleo público y la aplicación del régimen europeo de ayudas de Estado aplicado a los tributos autonómicos y locales.

En estos casos es preciso recordar que los jueces, por prudencia, deben ponderar la posibilidad de suspender hasta que se resuelvan tales cuestiones prejudiciales. Así lo ha hecho, con particular pundonor, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que, a pesar de cuestionarse su propia jurisprudencia sobre los efectos de la anulación de las cláusulas suelo, suspendió la tramitación de un recurso de casación relativo precisamente a un litigio muy similar al que había sido el origen de una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada.

En virtud de su auto de 12 de abril de 2016 (recurso n.º 2367/2014, ES:TS:2016:2927A, ponente: Saraza Jimena) la Sala de lo Civil del Tribu-

nal Supremo suspendió la tramitación del recurso de casación «hasta la resolución de la cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (C-154/15)».

## 2.1. La Directiva sobre contratos de duración determinada y sus efectos en el empleo público español

Como continuación de previas sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Oviedo ha plantado dos interesantísimas cuestiones prejudiciales referidas a la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que podrían tener una importante repercusión en el empleo público español.

En estos momentos en España numerosísimos funcionarios interinos pretenden, de la misma manera que ocurrió con el cobro de los trienios, equipararse con los funcionarios de carrera en la percepción del incentivo de la carrera profesional. En el asunto C-631/15, Álvarez Santirso, el juez ovetense pregunta si es conforme con la Directiva que protege al personal temporal, incluidos los empleados públicos, la Ley asturiana 6/2009 de evaluación de la función pública docente y sus incentivos, que exige, para poder ser incluido en el Plan de evaluación (y por ende percibir los incentivos económicos ligados a ello), tener la condición de funcionario de carrera lo que, por tanto, excluye a los funcionarios interinos.

En el asunto C-158/16, Vega González, el mismo juez asturiano plantea también si la Directiva sobre el trabajo de duración determinada protege a una funcionaria interina, con más de cuatro años de antigüedad, que fue elegida parlamentaria regional y que solicitó el reconocimiento a la Administración autonómica asturiana de la situación administrativa de servicios especiales o, subsidiariamente, de excedencia voluntaria. Aun cuando la Administración del Principado de Asturias le denegó la declaración de excedencia voluntaria por no ser funcionaria de carrera, la pretensión de la funcionaria interina es que, de acuerdo con la protección conferida por la Directiva, una vez que termine su situación como parlamentaria autonómica, pueda volver al puesto que ocupaba interinamente si es que sigue vacante.

## 2.2. El régimen de ayudas de Estado y el cuestionamiento de los tributos autonómicos y locales

En el ámbito de los tributos autonómicos y locales, el régimen europeo de ayudas de Estado está teniendo una especial incidencia como revelan las recientes cuestiones prejudiciales planteadas por jueces españoles siguiendo la estela de la sentencia Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262).

La sentencia Navantia ha tenido un efecto reflejo en otros jueces españoles, incluido el Tribunal Supremo, que han cuestionado algunos tributos autonómicos y locales invocando el incumplimiento del régimen europeo de ayudas de Estado.

Ahora bien, tales cuestionamientos no resultan pacíficos y su aplicación, como revela el propio asunto Navantia, añade una gran complejidad y una cierta confusión a un régimen que, sin duda, debe aplicarse con total transparencia.

En efecto, a raíz de la sentencia Navantia, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Ferrol desestimó, por sentencia de 8 de enero de 2015, el recurso del Ministerio de Defensa, apoyado por Navantia, contra la liquidación municipal que no le aplicaba la exención en el Impuesto de Bienes Inmuebles por considerar que tal exención constituía una ayuda de Estado.

En cambio, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en virtud de su sentencia de 16 de julio de 2015, revocó la sentencia del juez ferrolano e impuso su criterio, invocando al Tribunal Supremo y reconociendo la exención tributaria en favor del Ministerio de Defensa y, en consecuencia, de Navantia (Sala C-A, recurso n.º 15049/15, ES:TSJGAL:2015:5832, ponente: Gómez y Díaz-Castroverde). A tal efecto, el tribunal gallego concluyó su resolución terciando en estos términos: «la sentencia del TJUE, sobre el particular, formuló consideraciones de carácter general favorables a la infracción del artículo 107.1 TFUE; pero reservando la decisión correspondiente al criterio del Juez sobre el particular por lo cual, ya para finalizar, aquella declaración de carácter general no puede, sin más, proyectarse a la sentencia y, menos aún, conducir a la denegación de la exención que corresponde al Estado».

Con posterioridad llegaron al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales según las cuales el régimen de ayudas de Estado también afectaría a determinados tributos autonómicos y municipales.

Por un parte, el Juez de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Tarra-gona le había planteado al Tribunal de Justicia (C 302/15) si el impuesto municipal de construcciones, instalaciones y obras, en este caso por un importe de 1.482,88 euros, exigido a Correos y Telégrafos por el Ayuntamiento de Vila Seca podía considerarse conforme con el régimen de ayudas de Estado y con la Directiva 2008/6/CE sobre servicios postales comunitarios. No obstante y como consecuencia del desistimiento en el procedimiento principal, el Tribunal de Justicia archivó el asunto por auto de 9 de marzo de 2016 (ECLI:EU:C:2016:192).

Por otra parte, el Juez de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de Madrid también le ha preguntado al Tribunal de Justicia, en un asunto que enfrenta a la Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania con el Ayuntamiento de Getafe (C-74/16), sobre la compatibilidad con el régimen de

ayudas de Estado de la exención aplicada a la Iglesia Católica del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras respecto de las obras en inmuebles destinados al desarrollo de actividades económicas que no tienen una finalidad estrictamente religiosa.

De un modo mucho más claro y preciso, el Tribunal Supremo ha planteado cinco cuestiones prejudiciales (C-233/16 a C-237/16) en sendos asuntos que enfrentan a la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) con las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias y Cataluña respecto del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales por cuanto las legislaciones autonómicas gravan a unas empresas pero no a otras por lo general de menores dimensiones o dedicadas a determinadas actividades comerciales.

El Tribunal Supremo plantea si la exención a los pequeños negocios es conforme con el derecho de establecimiento y con el régimen de ayudas de Estado. Por una parte, el Tribunal Supremo pregunta si la existencia de un impuesto regional que grava el funcionamiento únicamente de grandes establecimientos comerciales es conforme con las libertades económicas fundamentales. Por otra parte, el Tribunal Supremo se apoya en el régimen de ayudas de Estado para cuestionar si, por ejemplo, la no sujeción al IGECA asturiano de los establecimientos comerciales que no sean grandes constituye una ayuda de Estado.

### 3. *Los incumplimientos medioambientales de España*

El recurso por incumplimiento constituye un procedimiento ante el Tribunal de Justicia particularmente interesante para conocer el grado de adaptación de los derechos nacionales al Derecho de la Unión.

España no es, desde luego, el más significativo de los incumplidores, dado que la palma se la lleva Italia y en proporción a su tamaño destacan Grecia y Bélgica, pero en los últimos 30 años la Comisión Europea ha llevado en 244 ocasiones a España ante el Tribunal de Justicia pidiendo que la condene por incumplir el Derecho de la Unión.

Lo habitual es que el procedimiento termine con una condena: por ejemplo, de 2011 a 2015, los recursos por incumplimiento fueron 23 de los cuales todos terminaron con sentencia condenatoria salvo uno. En el caso de España el ámbito más propicio a las condenas es el medioambiental. Precisamente en lo que va de 2016 ya se han dictado dos sentencias que declaren que España incumple el Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia tiene que recordar a golpe de sentencia que España incumple la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos al tolerar o no cumplir las exigencias de los vertederos.

La sentencia de 25 de febrero de 2016 condena nuevamente a España por no cerrar los vertederos ilegales (C-454/14). El razonamiento del Tribunal de Justicia no podía ser más obvio: «la obligación de asegurar que sólo los vertederos que cumplan las exigencias de la Directiva 1999/31 sigan funcionando también implica el cierre de las instalaciones que no hayan obtenido la autorización para continuar sus operaciones». En este sentido el Tribunal de Justicia señala el incumplimiento por parte de España de la Directiva debido a la existencia de numerosos vertederos localizados en el País Vasco, Islas Canarias, Aragón, Murcia y Andalucía.

Es cierto que el procedimiento de infracción se inició en 2009 pero todo parece conducir inexorablemente a una sanción por inexecución de sentencia que, a la vista de los antecedentes de nuestro país, podría ser considerable. De hecho, no se entiende, como demuestra el pavoroso incendio del vertedero de neumáticos en Seseña que llegó a verse desde Madrid el 13 de mayo de 2016, tanta incuria de las administraciones españolas y que tan graves consecuencias puede tener para la salud física y económica de un país bastante maltrecho.

Y en segundo lugar, lo mismo se puede decir del tratamiento de aguas residuales urbanas a la vista de la sentencia de 10 de marzo de 2016 (C-38/15) en virtud de la cual el Tribunal de Justicia condena nuevamente a España por incumplir la Directiva 91/271/CEE.

La constatación del incumplimiento se hace respecto de las aglomeraciones de Berga, Figueres y El Terri (Banyoles) en Cataluña y Pontevedra-Marín-Poio-Bueu en Galicia. El procedimiento precontencioso lo inició la Comisión Europea en 2003 pero también los antecedentes en el incumplimiento de esta Directiva 92/271 son a todas luces calamitosos y preocupantes.

#### **IV. Relación de las sentencias comentadas (Tribunal de Justicia y Tribunal General)**

1. TJ, sentencia de 17 de diciembre de 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831) (despido discriminatorio e indemnización disuasoria).
2. TJ, sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10) (evaluación medioambiental de proyectos).
3. TJ, sentencia de 20 de enero de 2016, DHL Express (C-428/14, EU:C:2016:27) (libre competencia en el sector del transporte internacional de mercancías).
4. TJ (Gran Sala) sentencia de 15 de febrero de 2016, J. N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) (solicitantes de protección internacional, permanencia legal e internamiento).

5. TJ, sentencia de 18 de febrero de 2016, Finanmadrid (C-49/14, EU:C:2016:98) (cláusulas abusivas y proceso monitorio).
6. TJ, auto de 23 de febrero de 2016, Garzón Ramos (C-380/15, EU:C:2016:112) (ejecución hipotecaria e incompetencia del Tribunal de Justicia).
7. TJ, sentencia de 25 de febrero de 2016, Jovanna García-Nieto y otros (C-299/14, EU:C:2016:114) (ciudadanía de la Unión y prestaciones no contributivas durante los tres primeros meses de residencia).
8. TJ, sentencia de 25 de febrero de 2016, Comisión / España (C-454/14, EU:C:2016:117) (incumplimiento de la Directiva 1999/31/CE sobre vertido de residuos).
9. TJ, sentencia de 25 de febrero de 2016, Liffers (C-99/15, EU:C:2016:173) (indemnización de daños morales por vulneración de la propiedad intelectual).
10. TJ (Gran Sala), sentencia de 1 de marzo de 2016, Kreis Warendorf y otros (C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127) (protección de refugiados).
11. TJ, auto de 9 de marzo de 2016, Correos y Telégrafos (C-302/15, EU:C:2016:192) (Directiva de servicio público universal y ayudas de Estado: desistimiento).
12. TJ, sentencia de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154) (blanqueo de capitales y obligaciones de la entidades bancarias).
13. TJ, sentencia de 10 de marzo de 2016, Comisión / España (C-38/15, EU:C:2016:156) (tratamiento de las aguas residuales urbanas).
14. TJ, sentencia de 17 de marzo de 2016, Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175) (motivo de impugnación en casación y derechos de los ciudadanos de la Unión).
15. TJ, sentencia de 17 de marzo de 2016, K. Ruijssenaars y otros (C-145/15 y C-146/15, EU:C:2016:187) (compensación por cancelación de vuelos).
16. TJ, sentencia de 17 de marzo de 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188) (readmisión de un solicitante de asilo).
17. TJ, auto de 17 de marzo de 2016, Ibercaja Banco SAU / José Cortés González (C-613/15, EU:C:2016:195) (cláusulas abusivas y poderes del juez).
18. TJ (Gran Sala), sentencia de 5 de abril de 2016, Pál Aranyosi y Robert Căldăraru (C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) (euroorden y riesgo de trato inhumano en prisiones húngaras y rumanas).
19. TJ (Gran Sala) sentencia de 5 de abril de 2016, Puligienica Facility Esco PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) (contratos públicos de servicios y procedimientos de recurso).

20. TJ (Gran Sala), sentencia de 12 de abril de 2016, *Caner Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247) (reagrupación familiar de nacionales turcos).
21. TJ, sentencia de 14 de abril de 2016, *Sales Sinués y Drame Ba* (C-381/14 y C-385/14, EU:C:2016:252) (cláusulas abusivas, acciones individuales y acciones colectivas).
22. TJ (Gran Sala) sentencia de 19 de abril de 2016, *DI* (C-441/14, EU:C:2016:278) (no discriminación por razón de la edad en el trabajo).
23. TJ, sentencia de 21 de abril de 2016, *Radlinger* (C-377/14, EU:C:2016:283) (procedimientos concursales y protección del consumidor frente a cláusulas abusivas).
24. TJ, sentencia de 21 de abril de 2016, *Khachab* (C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285) (reagrupación familiar de nacional de país tercero).
25. TJ, sentencia de 28 de abril de 2016, *Borealis Polyolefine* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311) (derechos de emisión de gases de efecto invernadero).
26. TJ, auto de 28 de abril de 2016, *Alta Realitat* (C-384/14, EU:C:2016:316) (cooperación judicial civil y falta de traducción del documento trasladado).
27. TJ, sentencia de 25 de mayo de 2016, *Rudolfs Meroni / Recoletos Limited* (C-559/14, EU:C:2016:349) (tutela judicial efectiva y cooperación judicial civil).
28. TJ, sentencia de 24 de mayo de 2016, *Dworzecki* (C-108/16 PPU, EU:C:2016:346) (euroorden y garantías del procedimiento penal).
29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de junio de 2016, *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408) (pena de prisión por entrada irregular en Francia).
30. TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de junio de 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409) (sistema de asilo y tutela judicial de los extranjeros).
31. TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de junio de 2016, *Karim* (C-155/15, EU:C:2016:410) (control judicial de la determinación del Estado miembro responsable de examinar la petición de asilo).
32. TJUE, sentencia de 9 de junio de 2016, *EGEDA y otros* (C-470/14, EU:C:2016:418) (compensación equitativa por copia privada con cargo al presupuesto del Estado).
33. TJUE, sentencia de 9 de junio de 2016, *Planes Bresco* (C-333/15 y C-334/15, EU:C:2016:426) (pastos permanentes admisibles a efectos de las ayudas agrarias y dimensión medioambiental).
34. TJUE, sentencia de 16 de junio de 2016, *Rodríguez Sánchez* (C-351/14, EU:C:2016:447) (permiso de maternidad y permiso parental de los trabajadores).

# Crónica



# Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (junio de 2016)

*Current Institutional and Economic Developments in Spain within the Framework of the European Union (June 2016)*

Beatriz Iñarritu

Profesora de la «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: 10.18543/ced-55-2016pp237-253

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El Estado de la Integración. 1. Referéndum sobre la permanencia en la UE: el Reino Unido abandona la UE. 2. Crisis de refugiados: acuerdo con Turquía y declaración del Parlamento alemán de reconocimiento del genocidio armenio. 3. El Semestre Europeo 2016: incumplimiento del objetivo de déficit público de España en 2015 y posible sanción.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. BCE: Nuevas medidas de estímulo monetario, tipos de interés del 0%, incremento del programa de compra de deuda y nuevas subastas de liquidez. 2. Unión Bancaria: retraso en la implantación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos Bancarios. 3. Competencia: nueva acusación contra Google en el mercado de la telefonía móvil. 4. Competencia: la Comisión veta a Telefónica la venta de O2. 5. Tribunal de Justicia: sentencia contra el canon digital español.

## I. Introducción

La Europa de los Veintiocho se ha convertido en la Europa de los Veintisiete. El 23 de junio, los ciudadanos británicos decidieron en un histórico referéndum abandonar la UE y provocaron una situación insólita en el proyecto comunitario. Nunca antes la Unión había perdido un Estado miembro, y es una realidad que este «divorcio» ha provocado un auténtico terremoto político, económico y financiero.

Las negociaciones para pactar esta salida podrían durar años y las incertidumbres provocadas por la situación y por los riesgos de eventuales contagios en otros movimientos eurófobos en otros países europeos hacen prever tiempos muy difíciles para la Unión.

Europa ha de afrontar el mayor desafío de su historia y deberá luchar por su propia supervivencia. Ha de reinventarse a sí misma para acercarse a la ciudadanía desinformada y desencantada.

The Union of 28 member States has turned into the Union of 27 member States. On 23<sup>rd</sup> June, British citizens decided to leave the EU following an historic referendum and led to an extraordinary situation for the European project. The Union had never lost a member State before, and it is a reality that this «divorce» has triggered a true political, economic and financial earthquake.

Negotiations to agree the conditions of this leaving might last for years and uncertainties derived from this situation and from the risks of eventual contagions in other Europhobic movements in other European countries anticipate very difficult times ahead for the Union.

Europe has to face the major challenge in its history and should fight for its own survival. It has to reborn in order to get closer to the uninformed and disenchanting population.

## II. El estado de la integración

### 1. *Referéndum sobre la permanencia en la UE: el Reino Unido abandona la UE*

El Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero finalizó con una negociación maratónica que definió el «Nuevo Régimen para el Reino Unido en la Unión Europea», es decir, el acuerdo entre este país y los demás Estados comunitarios para dar respuesta a las demandas que el primer ministro británico, David Cameron, había planteado para defender la permanencia de su país en la Unión.

A todos los efectos, el pacto alcanzado contenía una serie de concesiones sin precedentes. El Reino Unido podría discriminar a los trabajadores comunitarios, podría quedar exento de futuros avances en la integración política y tendría la posibilidad de protegerse frente a eventuales discriminaciones producidas por los avances en la Unión Monetaria.

Desde diferentes medios se escucharon duras críticas contra la Unión por haber hecho cesiones respecto a uno de los valores fundamentales de la integración como es la libre circulación de trabajadores, aunque el propio presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, admitió que la posibilidad de discriminación de trabajadores en función de su nacionalidad se minimizaba porque las limitaciones a las prestaciones sociales de los trabajadores inmigrantes tendrían un plazo máximo de siete años, frente a los trece que había reclamado Londres.

Una vez alcanzado el acuerdo, el 21 de febrero Cameron anunciaba que la fecha del referéndum sería el 23 de junio. El Reino Unido se daba, por tanto, un plazo de cuatro meses para tomar una decisión histórica que el

partido conservador gobernante afrontaba muy dividido, lo mismo que toda la sociedad británica.

Cameron inició entonces su campaña por la permanencia pero declarando «no amar a Bruselas, sino amar al Reino Unido», y justificando su posición en que «abandonar la UE sería una amenaza a nuestra Economía y a nuestra seguridad». El primer ministro se dirigió a la sociedad británica argumentando que el país había conseguido un estatus especial en la UE y que, gracias a este acuerdo, el Reino Unido sería un país «más seguro, más fuerte y más próspero en una UE reformada».

Sin embargo, el hecho de que hasta un total de seis ministros de su gabinete hicieran público su desacuerdo y se mostraran a favor del abandono de la UE, el conocido como *Brexit*, mostró de manera explícita la gran división interna del partido conservador. Estos líderes del gobierno británico se unían a la campaña de la «recuperación del control» y de la «independencia» del país.

Y a medida que se acercaba la fecha de la consulta, la incertidumbre se instalaba en el país, en la medida en que el *Brexit* se convertía en una opción real, según apuntaban las encuestas y sondeos.

La campaña enfrentaba a quienes, por una parte, reclamaban la independencia del Reino Unido, la defensa de la soberanía británica y la limitación de la inmigración y a quienes, por otro lado, alertaban del enorme perjuicio que la salida de la UE provocaría en la Economía británica.

Y a pesar de que, en los últimos días de campaña los medios de comunicación, económicos y financieros daban por segura la permanencia, el referéndum del 23 de junio se saldó con la victoria de la opción de abandonar la UE por un 52% de los votos.

El resultado ha desatado una crisis sin precedentes en el Reino Unido y en toda la Unión Europea. Ha provocado un terremoto político y financiero, que no hace sino reflejar la enorme división de la sociedad británica y las incertidumbres que se abren paso tras el resultado del referéndum.

Mientras los eurófobos se mostraban eufóricos por las consecuencias de la votación, muchos fueron los ciudadanos, analistas y medios de comunicación que se hicieron eco del hecho de que el voto de las zonas rurales y de las personas de mayor edad habían inclinado la balanza y de que, de esta forma, habían decidido sobre el futuro de los británicos más jóvenes y más proclives a permanecer en la UE.

Estos medios también alertaron sobre la frivolidad con que se habían lanzado los mensajes en la campaña, incluyendo la culpabilización sobre los problemas económicos del país a los inmigrantes procedentes de otros países europeos o las continuas alusiones al patriotismo y a la defensa de «lo británico».

Los analistas y los medios hablaban de una población en «estado de shock» y de un cierto sentimiento de arrepentimiento en parte de ella, ya que el resultado del referéndum del 23 de junio, calificado ya por muchos

como el «jueves negro», podía ser la consecuencia de la votación de una ciudadanía desinformada y descontenta y, por ello, fácilmente manipulable.

También hubo medios que destacaron el hecho de que la propia convocatoria del referéndum había sido un error innecesario, puesto que el desconocimiento generalizado sobre una realidad tan compleja como es la Unión Europea no podía sino favorecer la utilización y difusión de mensajes de medias verdades y, también, basados en demagogias nacionalistas y xenófobas.

El efecto más inmediato del «jueves negro» fue el anuncio por parte de David Cameron de su dimisión como primer ministro, que dijo hará efectiva en el mes de octubre. Afirmó el 24 de junio que «el país necesita un liderazgo fuerte», que él afirmó no estar en condiciones de ejercer.

Por su parte, la reacción de la Unión fue escenificada por el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, quien, a la pregunta en rueda de prensa sobre si el *Brexit* era el principio del fin del proyecto europeo, contestó con un rotundo «no», y también por el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, quien señaló que «Reino Unido ha elegido el camino de la inestabilidad y el resto de socios europeos no debería seguir esa senda».

La declaración conjunta que las instituciones europeas hicieron pública también el 24 de junio no dejaba dudas sobre la respuesta oficial de la Unión: «se trata de una situación sin precedentes, pero estamos unidos en nuestra respuesta».

Y añadía la declaración que «permaneceremos firmes en la defensa de los valores fundamentales de Europa, que consisten en promover la paz y el bienestar de sus pueblos. La Unión de los 27 Estados miembros persistirá. La Unión es el marco de nuestro futuro político común. Estamos unidos por la historia, la geografía y los intereses comunes, y desarrollaremos nuestra cooperación sobre estos fundamentos».

Por su parte, el comisario europeo de Servicios Financieros, Jonathan Hill, anunció su dimisión el 25 de junio. En una declaración similar a la de Cameron, Hill indicó que «no creo que sea correcto que siga siendo el comisario británico como si nada hubiera pasado». La dimisión se materializará el 15 de julio. Y al día siguiente asumirá la cartera de los mercados financieros el vicepresidente económico de la Comisión, el letón Valdis Dombrovskis, aunque antes deberá haberse sometido a una sesión parlamentaria sobre su idoneidad para el cargo.

En realidad, el Gobierno británico tiene derecho a proponer de inmediato un candidato a sustituir a Hill. Pero esta posibilidad se retrasaría con seguridad hasta el nombramiento del sucesor de Cameron y, ciertamente se plantea como una posibilidad difícil ya que el nuevo aspirante británico tendría que someterse al escrutinio del Parlamento Europeo, que debería votar sobre la idoneidad de un candidato propuesto por un gobierno encargado de negociar la salida del país de la UE.

En esta vertiginosa secuencia de días de finales de junio, fueron convocadas dos nuevas cumbres europeas. El día 28 se celebró el último Consejo Europeo de los Veintiocho. En una reunión informal, David Cameron se despidió de sus homólogos europeos y transmitió la idea de que su país confía en conseguir un «divorcio amistoso» y poder mantener estrechos lazos con la UE «en asuntos comerciales, de cooperación y seguridad».

Y aunque los demás líderes le urgieron a que aclarase cuanto antes las condiciones de la salida para empezar a negociar cuanto antes el nuevo estatus del Reino Unido, Cameron dejó claro que dejaba esta tarea a su sucesor.

La cumbre discurrió en un tono distante e incluso no faltó el reproche del premier británico hacia la UE al culpabilizarle por el triunfo del *Brexit*, como consecuencia de la gestión de la crisis migratoria. La respuesta del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, fue que él atribuía la derrota en el referéndum a décadas de euroescepticismo al otro lado de Canal: «si alguien se pasa años diciendo a sus ciudadanos lo mala que es la UE, no debería ser una sorpresa que la gente acabe creyéndoselo». «Con Londres quedará la amistad, pero solo eso», declaró con aspereza.

Y al día siguiente, el día 29, se celebró la primera cumbre de los líderes de los nuevos Veintisiete Estados miembros. En la declaración hecha pública tras la reunión dejaron claro que, tras el *Brexit*, no hay marcha atrás y que Londres «no tendrá un mercado común a la carta, sin libre circulación de personas».

Reino Unido «pasará en breve a ser un tercer Estado» y la nueva Unión se propone llevar a cabo una «reflexión política» a la vista de que los europeos «expresan insatisfacción sobre el estado de las cosas» señalaban.

Es claro que para la nueva UE de los Veintisiete se abre un período de incertidumbre en lo político y en lo económico y financiero, lo que en absoluto conviene en los actuales tiempos de crisis y de desafección ciudadana hacia Europa.

Los Veintisiete se enfrentan al mayor desafío de su historia y, en este punto de inflexión, no deberían minusvalorar la amenaza de contagio hacia otros movimientos eurófobos de extrema derecha en otros países de la Unión.

Europa está, sin duda, en una encrucijada sin precedentes, Y a juicio de no pocos expertos y analistas, su propia supervivencia está en juego. Entre las recomendaciones más escuchadas al respecto se encuentran aquellas que señalan que los ahora Veintisiete deberían ser capaces de reinventarse y de recuperar la credibilidad ante los ciudadanos. Deberían ser capaces de recuperar la idea y el espíritu del «sueño europeo» que inspiró a los europeos tras la segunda guerra mundial.

## 2. Crisis de refugiados: acuerdo con Turquía y declaración del Parlamento alemán de reconocimiento del genocidio armenio

Las vacilaciones y la desunión entre los Veintiocho en la gestión sobre el flujo migratorio les llevó a pactar un polémico acuerdo con Turquía para devolver al país vecino a todo extranjero que llegase ilegalmente a las costas griegas, incluyendo a los refugiados sirios.

A cambio, la UE se comprometía a traer de vuelta de Turquía a un número de refugiados sirios equivalente al de expulsiones, es decir, que por cada ciudadano sirio que Turquía readmitiera, otro sirio sería reasentado desde Turquía en la UE.

Según fuentes comunitarias, el acuerdo debería permitir implantar los principios de que la petición de asilo se produce en el punto de llegada, y de que el refugiado no es quien elige el país de destino.

Turquía plasmaba en el acuerdo su compromiso para luchar contra las mafias de traficantes de personas, para impedir la salida de refugiados desde sus costas y para readmitir, garantizando protección total, a todos los refugiados que fueran devueltos a su territorio.

Las contraprestaciones que conseguía Ankara incluían 6.000 millones de euros, y la agilización de las negociaciones para la supresión de los visados para los turcos que quieran venir a Europa y de las negociaciones para su futura adhesión a la UE.

El 18 de marzo, el acuerdo fue ratificado por las partes, y Ankara aceptaba el compromiso de aceptar la devolución sistemática de todos los inmigrantes irregulares que llegaran a Grecia, incluyendo a los refugiados, a partir del 20 de marzo.

«El acuerdo cumple con todas las leyes europeas e internacionales. Cada migrante será tratado de forma individual, con todo el respeto y dignidad», explicaba el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk. Muchos otros dirigentes de la UE se refirieron también al hecho de que el propio texto del acuerdo aludía a que se trataba de «una medida temporal y extraordinaria» y a que todas las peticiones se procesarían individualmente por las autoridades griegas y que, por tanto, se excluía cualquier tipo de expulsión colectiva.

El pacto incluía una excepción sobre la devolución a Turquía de los ciudadanos sirios. A la vista de una guerra que ha expulsado del país a la mitad de los 22 millones de habitantes del país, la UE admitía que por cada sirio «ilegal» que fuera devuelto a Turquía otro sirio debería ser realojado legalmente en Europa directamente desde un campamento turco, hasta un máximo de 72.000.

En cualquier caso, y pese a la defensa del acuerdo desde diferentes instancias comunitarias, muchos expertos alertaron sobre la eventual ilegali-

dad de expulsar a los refugiados víctimas de guerra. Las críticas arreciaron y desde muchos ámbitos se calificó el pacto como el acuerdo «de la vergüenza», y se describió como un trueque para «externalizar» la solución de la crisis con la gran paradoja de que Ankara avanzará en sus aspiraciones de integración en la UE en un momento en el que ha retrocedido en sus estándares democráticos, como lo demuestran los recientes abusos del gobierno turco para limitar la libertad de expresión y la separación de poderes.

Muchos analistas alertaron sobre la cesión a los chantajes por parte de la UE, incluidas las presiones ejercidas por diferentes gobiernos xenófobos de Europa, muchos de los cuales se localizan en el Este del continente, y también destacaron la «psicosis» de determinados sectores de la opinión pública y la debilidad política de la canciller Angela Merkel.

Precisamente el 2 de junio se produjo otro incidente sobre Turquía, cuando el Parlamento alemán votó una resolución de reconocimiento del genocidio armenio. La condena y la consideración como «genocidio» de los acontecimientos que acabaron con la vida de alrededor de un millón y medio de armenios entre 1915 y 1917 en el Imperio otomano fueron recibidos como una ofensa por parte de Turquía, a pesar de que la resolución del Bundestag también reconocía parte de la culpabilidad de los alemanes, aliados otomanos en aquel momento, por no hacer nada para frenar la masacre.

La declaración de los parlamentarios alemanes desató una crisis en las relaciones turco-alemanas y sembró ciertas dudas sobre su repercusión en el cumplimiento del controvertido tratado migratorio entre Bruselas y Ankara. Sin embargo, el primer ministro turco, Binali Yıldırım, se apresuró a confirmar que su país seguiría colaborando de acuerdo a lo establecido, y señaló que «cumplimos nuestros compromisos hasta el final».

### *3. El Semestre Europeo 2016: incumplimiento del objetivo de déficit público de España en 2015 y posible sanción*

A lo largo del Semestre Europeo de 2016, se han ido cumpliendo los pasos previstos y, tras la publicación de la Encuesta Anual para el Crecimiento y del Informe sobre el Mecanismo de Alerta de desequilibrios macroeconómicos en noviembre de 2015, la Comisión publicó los preceptivos Informes-país en febrero.

En el Informe sobre España 2016, se incluía un «Examen Exhaustivo» relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, ya que en noviembre el Informe sobre el Mecanismo de Alerta recomendaba realizar este análisis en profundidad sobre la Economía española.

Bruselas defendía las reformas del mercado laboral español realizadas desde 2012, y afirmaba que éstas han acelerado la creación de empleo y

que, de no haberse aplicado, se habrían perdido 400.000 puestos de trabajo. Señalaba, además, que «las reformas adoptadas entre 2012 y 2014 parecen haber amortiguado la caída del empleo y haber acelerado su recuperación».

La Comisión advertía, en todo caso, de que el desempleo sigue siendo muy elevado en España, especialmente entre los jóvenes. «El desempleo de larga duración es también muy alto y puede hacerse crónico, lo que provoca un aumento de la pobreza o la exclusión social», señalaba el Informe.

El Examen Exhaustivo destacaba una serie de retos para España, como son la Deuda externa, el alto nivel de Deuda pública, la estabilización del sector bancario y la creación de empleo. Añadía otros desafíos particulares a los que se enfrenta la Economía española, como son los malos resultados en materia de innovación e intensidad de I+D y la elevada tasa de abandono escolar temprano.

«A pesar de las recientes mejoras, los elevados niveles de desempleo de larga duración, el desajuste de las aptitudes y la dualidad del mercado laboral siguen siendo retos importantes que no se abordan plenamente en el marco de actuación actual», señalaba textualmente Bruselas.

El 31 de marzo, el gobierno español hizo pública la cifra del déficit público de 2015, que alcanzaba el 5,16% del PIB, lo que significaba el reconocimiento de una importante desviación respecto al 4,2% previsto. El ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, acusó entonces a las Comunidades Autónomas como responsables del incumplimiento, ya que éstas registraron un déficit equivalente al 1,66% del PIB cuando su meta había sido del 0,7%. También señaló el desfase habido en la Seguridad Social con un déficit del 1,26% frente al 0,6% previsto, aunque desde diferentes medios se apuntaba al hecho de que este organismo había perdido ingresos como consecuencia de que los nuevos cotizantes aportan sumas inferiores al sistema como consecuencia de sus menores salarios.

La brecha entre gastos e ingresos del conjunto de las Administraciones fue en 2015 de 56.608 millones de euros, aunque según informó el ministro, el desfase presupuestario era aún superior si se tenían en cuenta las ayudas al sector financiero de 547 millones. En este caso el déficit público llegaba al 5,24% del PIB, casi 10.000 millones más que lo comprometido con Bruselas, aunque la Comisión no tiene en cuenta estas ayudas a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

Y el 19 de abril fue el turno del ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, para presentar el Plan de Estabilidad 2016-2019 y el Programa Nacional de Reformas que debían ser enviados a la Comisión a finales de ese mismo mes.

Las nuevas previsiones macroeconómicas incluían una revisión a la baja del crecimiento, ya que el Ejecutivo estimaba un aumento del PIB del 2,7% en 2016 frente a la estimación del 3% vigente hasta entonces. De Guindos

señaló que la revisión respondía sobre todo a la ralentización de la economía mundial. Y por lo que se refiere a la previsión del desempleo, la tasa de paro se situaría en el 19,9%, dos décimas más que en la anterior previsión.

Según el cuadro macroeconómico del Plan de Estabilidad, el objetivo de déficit para 2016 pasaba del inicial del 2,8% al 3,6% del PIB. A pesar de esta relajación, que equivale a ocho décimas más del PIB, el nuevo umbral sigue siendo exigente, ya que rebajar los números rojos a este nuevo límite implica una reducción del déficit de 13.749 millones de euros.

**Previsiones del programa de estabilidad  
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AAPP  
(%)**

	Objetivos de estabilidad				
	2015 (A)	2016	2017	2018	2019
Administración Central	-2,53	-1,8	-1,5	-1,1	-0,9
Comunidades autónomas	-1,66	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
Corporaciones locales	0,44	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,26	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7
<b>Total AAPP</b>	<b>-5,00</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>

*Fuente:* IGAE, MINHAP. No incluye el impacto *one-off* en déficit derivado de las operaciones de reestructuración del sistema financiero.

Ya por entonces, a mediados de abril, diferentes medios se hicieron eco de que el gobierno español podría estar negociando con la Comisión una relajación para la consecución de los objetivos del déficit público. Señalaban que a cambio de un año más para reducir los números rojos por debajo del 3% (2,9% en 2017), el ejecutivo en funciones de Rajoy habría podido comprometerse a seguir haciendo ajustes.

Sin embargo, el vicepresidente de la Comisión Europea, Valdis Dombrovskis, negaba dichas negociaciones y la autorización de una prórroga para España. Y diferentes analistas comenzaron a alertar sobre la posibilidad de que la Unión impusiera una multa a nuestro país, equivalente al 0,2% del PIB (unos 2.000 millones de euros), tal y como permiten las nuevas reglas sobre los procedimientos de déficit excesivo en los países de la Eurozona. España podría ser castigada por haber sido incapaz de reducir el déficit a pesar de las tres prórrogas concedidas hasta la fecha.

Las previsiones económicas de primavera de la Comisión presentadas el 3 de mayo supusieron un nuevo jarro de agua fría para el gobierno español, ya que el comisario Moscovici empeoraba las previsiones para el déficit público

español al establecer que éste se situaría en el 3,9% del PIB este año y en el 3,1% en 2017. España únicamente podría situarlo por debajo del 3% en 2018.

Y el 18 de mayo, la Comisión presentaba finalmente sus «Recomendaciones Específicas por país», relativas a los Programas Nacionales de Reformas a los Programas de Estabilidad y Convergencia de los Estados miembros.

En el caso de España, estas Recomendaciones se centran en cuatro aspectos:

1. garantizar una corrección duradera del déficit público excesivo, reduciéndolo al 3,7% del PIB en 2016 y al 2,5% del PIB en 2107 tomando las medidas estructurales necesarias,
2. adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral reforzando el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación; mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales,
3. adoptar medidas adicionales que mejoren la adaptación de la enseñanza superior al mercado laboral; aumentar la financiación por resultados de los organismos públicos de investigación y las universidades y adoptar medidas para estimular la investigación y la innovación,
4. acelerar la aplicación a nivel autonómico de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado; garantizar la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas de reforma adoptadas para el sector minorista; adoptar la reforma prevista de los colegios y servicios profesionales.

Los ministros de Finanzas de los Veintiocho podrían tener previsto aprobar la apertura del procedimiento de infracción contra España y Portugal por los incumplimientos de las reglas fiscales en julio, y a partir de ahí la Comisión tendría 20 días para presentar una propuesta de sanciones económicas a estos países.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. *BCE: Nuevas medidas de estímulo monetario, tipos de interés del 0%, incremento del programa de compra de deuda y nuevas subastas de liquidez*

En marzo, el BCE tomo una serie de decisiones que superaron con creces las expectativas de los medios financieros europeos.

En su política monetaria expansiva, el Banco volvió a recortar los tipos de interés hasta situarlos en el 0%, y dio una nueva vuelta de tuerca a las condiciones de facilidad de depósito con una nueva rebaja de diez puntos básicos, hasta el -0,4%. Esta nueva rebaja, que se acumula a la decidida en diciembre, significa que el BCE incrementa los intereses que los bancos deben pagarle si prefieren depositar sus fondos en el propio BCE, en lugar de utilizarlos en préstamos para empresas y hogares.

Además, anunció la puesta en marcha de nuevas subastas de liquidez para facilitar la financiación de los bancos de la Eurozona, y el incremento del paquete de compra de deuda en 20.000 millones al mes, incluyendo la compra de bonos corporativos.

Esta nueva batería de estímulos se explicaba por los pronósticos de inflación de la propia institución en marzo, y que la situaban para 2016 en un mínimo del 0,1%.

Para combatir el «fantasma» de la deflación, el BCE decidió, en efecto, un nuevo recorte del tipo de interés principal desde el 0,05%, en vigor desde octubre de 2014, hasta el 0%.

Por lo que se refiere al aumento de su programa de compra de activos en 20.000 millones de euros mensuales hasta los 80.000 millones, esta decisión significaba que el BCE se comprometía a sumar a los 720.000 millones de euros que ya había puesto en circulación en el primer año de «Flexibilización Cuantitativa» (QE, «Quantitative Easing» en inglés), otros 960.000 millones en los siguientes 12 meses, hasta al menos marzo de 2017.

De ese paquete adicional de compras, una parte debía ser destinada a la adquisición de deuda corporativa a partir de finales del segundo trimestre de 2016, factor que aumentaría el riesgo en el balance del Banco.

En junio, el BCE inició, efectivamente, este programa de compra. La condición básica era que se tratase de deuda con una buena calificación para la inversión, es decir, con una calificación de al menos BBB —o equivalente (grado de inversión), pudiendo oscilar su plazo de vencimiento entre los seis meses y los 30 años—.

Además, se añadía el límite de las compras del BCE, ya que no podían exceder del 70% de cada emisión.

El BCE decidió optar por la compra de una combinación de deuda de empresas significativas en todos los países del euro y, aunque las decisiones sobre las inversiones no son públicas, las agencias de análisis señalaron que unas 15 empresas españolas podrían beneficiarse directamente de las compras del BCE, destacando entre ellas Telefónica, Gas Natural e Iberdrola. Goldman Sachs estimaba que Telefónica podría ser una de las empresas más beneficiadas por el programa, mientras que JPMorgan citaba a Abertis, Gas Natural, Ferrovial, Dia y Amadeus.

La intención del BCE es motivar a las empresas a captar financiación y acelerar sus inversiones, estimulando el crecimiento de la Economía europea. De forma indirecta, pretende forzar a la banca a enfocar su actividad crediticia en aquellas empresas que tienen menos posibilidades de acceder al mercado.

El presidente Draghi también anunció en marzo la puesta en marcha de cuatro nuevas subastas de liquidez para la banca condicionadas a la concesión de crédito (TLTRO). En éstas los bancos podrían recibir fondos incluso a tipos negativos (es decir, cobrarían por el dinero que les presta el BCE), siempre que cumplieran con unos objetivos de concesión de préstamo.

Los bancos de la zona euro podrían disponer de financiación por un importe de hasta el 30% de su masa de préstamos (excluidos los hipotecarios de vivienda concedidos a particulares), a un tipo del 0%, que, efectivamente, podría llegar a ser negativo si antes de finales de 2017 demostraran haber aumentado su volumen de créditos.

Las entidades tendrán que haber incrementado sus créditos en, al menos, un 2,5% a enero de 2018, para beneficiarse de un tipo negativo del -0,4%. Si, en cambio, los bancos conceden más créditos de los que otorgaban en momento de acudir a la macrosubasta, pero no alcanzan este incremento mínimo, se financiarán al 0%, mientras que las entidades cuyo saldo de variación en los créditos concedidos sea negativo, deberán compensar con un 0,4% al BCE por la financiación que éste les haya concedido.

En la rueda de prensa que siguió a la reunión del Comité Ejecutivo del BCE de marzo, Draghi calificó de «paquete completo» el conjunto de medidas aprobadas ya que, en efecto, pretenden combatir los dos grandes peligros que acechan a la Eurozona: una recaída en la recesión y un empeoramiento de los precios que pondría al continente a un paso de la temida deflación, ya que la caída sostenida de los precios podría retrasar las decisiones de consumo e inversión.

## 2. *Unión Bancaria: retraso en la implantación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos Bancarios*

El proyecto del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos Bancarios, EDIS en su acrónimo en inglés, ha sufrido un retraso en la negociación y en las fases del proceso planteados por la Comisión Europea, debido a la oposición planteada por el gobierno alemán y por la ralentización del proyecto que han decidido los eurodiputados conservadores de este país en el Parlamento Europeo.

Las actas de las reuniones celebradas el 13 y el 18 de enero por los embajadores de los Estados ante la UE señalaban que «Alemania se opone a la

propuesta de la Comisión de mutualizar los seguros de depósitos. La propuesta no es una base adecuada para la discusión».

La propuesta de la Comisión contemplaba que los países de la Unión Bancaria dispongan de un Fondo de Garantía de Depósitos común completo en el año 2024 financiado por todos los bancos de todos los países participantes, y que respondería en el caso de que la quiebra de una entidad dejara desprotegidos los primeros 100.000 euros de cada cliente. Desde julio de 2017 hasta entonces, se crearía un sistema en el que los riesgos se irían compartiendo de forma creciente, hasta la fase final del proyecto.

Pero según las tesis del gobierno alemán, la propuesta haría que sus bancos deberían asumir las facturas generadas por los desmanes de otros: «los riesgos bancarios actuales y futuros se transfieren a otros Estados miembros y a sus depositantes».

La exigencia de Alemania para empezar a debatir sobre un fondo común para proteger a los depositantes es reducir la exposición al riesgo de la banca europea. «Ahora la principal labor es reducir los riesgos en el sector bancario», aseguraba el Gobierno federal alemán en los documentos mencionados. Según apuntaron los expertos, esta exigencia se traduce en limitar la exposición de los bancos a la deuda soberana o a dejar de atribuir riesgo cero a la deuda soberana que los bancos tienen en balance.

Por otra parte, el Partido Popular Europeo de la Eurocámara, en el que los alemanes ejercen el liderazgo, decidió retrasar la presentación del informe sobre el Sistema hasta finales de septiembre y la votación clave hasta, como mínimo, finales de noviembre.

Según fuentes parlamentarias, en el mejor de los casos, estos retrasos quieren decir que la Eurocámara podría adoptar su posición común en enero de 2017 y sólo entonces empezaría a negociar con el Consejo la legislación definitiva. Por su parte, los eurodiputados socialistas alemanes no se oponen a debatir el EDIS, pero defienden la limitación de la exposición de los bancos a la deuda soberana, algo que no satisface a países como España o Italia, cuyos bancos están cargados de este tipo de deuda.

La propuesta de la Comisión, que planteaba la puesta en marcha del EDIS en julio de 2017, ya acumula un retraso considerable ya que esta fecha se antoja ya demasiado optimista.

### *3. Competencia: nueva acusación contra Google en el mercado de la telefonía móvil*

En abril, la comisaria de Competencia, Margrethe Vestager, anunció un nuevo frente de acusaciones contra Google, esta vez por abuso de posición dominante en el mercado de la telefonía móvil, que controla hasta en un 90

por ciento gracias a su sistema operativo Android, lo que le permite obligar a instalar su buscador y sus propias aplicaciones.

Se trata de la segunda acusación que afronta la multinacional en apenas un año, ya que en 2015 la Comisión decidió abrir un caso contra Google por presuntas prácticas anticompetitivas en los resultados de sus búsquedas.

En esta ocasión, Bruselas considera que, en efecto, Google obliga a los fabricantes de móviles a preinstalar el buscador de Google y otras aplicaciones de la firma, como es su navegador Google Chrome, y a fijarlas como aplicaciones predeterminadas.

Sospecha que Google podría estar abusando de su posición dominante en ese mercado para promocionar ilegítimamente el uso de sus aplicaciones, como el navegador, el servicio de e-mail (Gmail), las búsquedas online (el buscador Google), los mapas (Google Maps) o la propia tienda de aplicaciones (Google Play).

Según la argumentación de Bruselas, si un usuario compra un teléfono inteligente, lo más probable es que éste cuente con el sistema operativo Android y que lleve incorporadas las aplicaciones de serie de Google. Esto desincentivaría al resto de actores del mercado a desarrollar aplicaciones que compitan con las de Google, ya que éstas cuentan con una gran ventaja inicial.

Google estaría obligando a fabricantes como Samsung, Huawei o Bq a utilizar algunas aplicaciones de Google a través del sistema Android.

Al mismo tiempo, Bruselas tiene pruebas de que el gigante tecnológico impide a estos fabricantes de móviles vender aparatos con sistemas operativos que no son el suyo o que no se basen en su sistema Android, a pesar de ser un sistema abierto.

Vestager también acusó a Google de dar «incentivos financieros» a las compañías de móviles y también a los operadores de la red para que instalen «exclusivamente» el buscador de Google en los móviles.

«El comportamiento de Google ha dañado a los consumidores europeos», señaló. La estrategia de la firma «ha excluido a buscadores, sistemas operativos de móvil y navegadores rivales de oportunidades de negocio», lamentó.

Este ataque a la libre competencia ha erosionado la innovación, perjudicando a todos los usuarios de móvil, insistió. «Nuestra preocupación es que, al requerir a los fabricantes de móvil y operadores que pre-carguen una serie de aplicaciones, en lugar de dejar que ellos decidan qué aplicaciones cargar, Google podría estar cortando una de las principales vías por las que nuevas aplicaciones pueden llegar a los consumidores».

Google podría ser sancionada con una multa, que podría ascender hasta un 10 por ciento de sus ingresos mundiales en un año. Según estimaciones

publicadas por diferentes medios de comunicación, los ingresos publicitarios vía Android por aplicaciones como Google Maps, Google Search o Gmail ascienden a 11.000 millones de dólares (9.700 millones de euros). El 10% de esa cifra equivaldría a 970 millones de euros.

#### 4. *Competencia: la Comisión veta a Telefónica la venta de O2*

La comisaria de la Competencia, Magreth Vertager, también anunció el 12 de mayo el veto de la Comisión sobre la venta de O2, la filial británica de Telefónica, a Hutchison para impedir que se resienta la competencia y la innovación en el sector.

«Permitir esa operación sería malo para los consumidores británicos», argumentó la comisaria, ya que su equipo en la Comisión consideró que las soluciones que aportaba Hutchison no impedirían que el mercado de la telefonía móvil quedara reducido a tres únicos competidores en suelo británico (BT, Vodafone y Hutchison), lo que tendría efectos muy negativos sobre la competencia y la innovación.

En efecto, la Comisión señalaba que la adquisición habría eliminado a un competidor importante, dejando solo dos operadores de redes móviles (Vodafone y Everything Everywhere —EE— de BT) para hacer frente a la entidad fusionada.

Además, indicaba que «la competencia significativamente reducida» en el mercado probablemente podría tener como consecuencia unos precios más elevados de los servicios móviles en el Reino Unido y menos posibilidades de elección para los consumidores.

Según Bruselas, la adquisición también habría podido tener un impacto negativo sobre la calidad del servicio, al obstaculizar el desarrollo de la infraestructura de redes móviles y asimismo es posible que hubiera podido reducir el número de operadores de redes móviles dispuestos a albergar a otros operadores móviles en sus redes, los llamados virtuales.

De esta forma, Bruselas ponía fin al acuerdo que alcanzaron Telefónica y Hutchison en marzo de 2015 para la venta de O2 por un importe de 10.250 millones de libras esterlinas (aproximadamente 13.000 millones de euros al tipo de cambio de mayo de 2016). El grupo resultante de la fusión de O2 con Three, el operador móvil de Hutchison, hubiera creado el líder de la telefonía móvil en Reino Unido con una cuota del 40% del mercado y 34 millones de clientes, por delante de BT-EE y de Vodafone.

La Comisión sostenía, además, que la transacción hubiera perjudicado la innovación en el sector de las comunicaciones móviles y que las contrapartidas ofrecidas para responder a las «serias reservas suscitadas por la adquisición» eran insuficientes.

## 5. *Tribunal de Justicia: sentencia contra el canon digital español*

A comienzos de junio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró contraria a la ley comunitaria la normativa española sobre el llamado canon digital, con lo que se anulaba el actual sistema de financiación de los derechos por copia privada y se forzaba al cambio de la ley de Propiedad Intelectual, para garantizar su compatibilidad con la sentencia europea.

Del contenido de la sentencia se concluía que, en efecto, el canon que, hasta la fecha, hemos pagado todos los contribuyentes españoles, en el futuro deberá pasar a ser asumido por las empresas tecnológicas, las fabricantes de discos duros, ordenadores y soportes de copias y grabación digitales, a pesar de que es muy probable que finalmente éstas acaben repercutiendo el coste del canon a los consumidores imputándolo en los precios finales de los productos.

El Tribunal hacía referencia a una Directiva de la Unión que, desde 2001, instauró un marco jurídico armonizado de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor basado en un elevado nivel de protección de los titulares de los derechos. A tal fin, los Estados miembros debían establecer, entre otros, el derecho exclusivo de los autores a autorizar o prohibir la reproducción de sus obras.

No obstante, la Directiva establecía que los Estados pueden introducir excepciones a este derecho exclusivo de reproducción y particularmente en el caso de las reproducciones efectuadas por personas físicas para uso privado y sin fines comerciales («excepción de copia privada»). En este caso, la normativa europea establece que los titulares de los derechos deben recibir una compensación equitativa.

En España, desde 2012, esta «compensación equitativa por copia privada» se sufraga con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de tal manera que el importe de la compensación se determina anualmente, dentro de los límites presupuestarios establecidos para cada ejercicio.

Sin embargo, en febrero de 2013, varias entidades de gestión colectiva de derechos de autor, facultadas para percibir la compensación equitativa, solicitaron al Tribunal Supremo que anulara la citada normativa.

La cuestión fue presentada finalmente al Tribunal de la UE quien finalmente dictaminó en junio que, en efecto, esta compensación equitativa se alimenta de la totalidad de los recursos con los que cuentan los Presupuestos Generales del Estado, y, por tanto, de los impuestos pagados por todos los contribuyentes, incluidas las personas jurídicas. Y apuntó, en este sentido, que no se ha demostrado que en España exista mecanismo alguno que permita a las personas jurídicas solicitar la exención de la obligación de contribuir a financiar esta compensación.

Los jueces recordaron que la normativa comunitaria no se opone a la excepción de copia privada, lo que significa que es perfectamente posible que los Estados miembros decidan optar por financiar la compensación a través del canon con cargo a sus Presupuestos Generales (una solución que también ha sido adoptada en Estonia, Finlandia y Noruega), pero dictaminaron que en el caso del sistema español de financiación de la compensación equitativa con cargo a los Presupuestos Generales del Estado no es posible garantizar que el coste de dicha compensación sólo sea sufragado, en último término, por los usuarios de copias privadas.

El Tribunal de Justicia observa que la excepción de copia privada se planteó en beneficio exclusivo de las personas físicas que efectúan o tienen la capacidad de efectuar reproducciones de obras o de otras prestaciones protegidas para un uso privado sin fines comerciales y deberían ser, por tanto, quienes financiasen, como contrapartida, la compensación que se les adeuda a los titulares de los derechos de autor. Es en este sentido que el Tribunal destacaba que las personas jurídicas deben quedar excluidas del derecho a acogerse a esta excepción.

# Cuadernos Europeos de Deusto



Lifelong  
Learning  
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de  
la Unión Europea y Relaciones Internacionales