

FRANCESC MORATA, *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1999, 447 pp.

Dos ediciones, a cual más actual, dan clara muestra tanto del interés suscitado por la integración europea en el ámbito de la ciencia política española, como del rigor y el empeño dedicados por Francesc Morata al análisis del “fenómeno político que ha marcado con más fuerza la historia de Europa desde los años cincuenta” (p. 13). *La Unión Europea* es un manual dirigido a un público universitario. Sin renunciar al rigor analítico que lo caracteriza, el autor recurre a los ejemplos con el propósito de acercar al lector al funcionamiento real de las instituciones en que se concreta ese “sistema político inclasificable que facilita el ejercicio mancomunado de las soberanías transferidas”, y que comporta “la transformación radical del modelo de Estado radicado en nuestra cultura política” (p. 15). Una sólida trayectoria académica, vinculada desde sus tempranos inicios con el proceso de integración europea y afianzada después a través de numerosas y variadas publicaciones científicas sobre temas relacionados con él, avala la extraordinaria calidad del texto que en estas páginas se reseña. A su vez, *La Unión Europea* se configura como la piedra angular de un proyecto editorial, personal pero no excluyente, que acaba de alumbrar su segundo producto. En *Políticas públicas en la Unión Europea* se analizan algunas políticas vinculadas con el denominado primer pilar, que agrupa aquellas áreas de actuación pública más directamente afectadas por el fenómeno supranacionalizador.

*La Unión Europea* se compone de 15 capítulos que podríamos agrupar en seis apartados: a) los dos primeros ofrecen la evolución del proceso de integración; b) a continuación se exponen los principales enfoques teóricos que han guiado el debate acerca de las estrategias de integración; c) los siete capítulos siguientes constituyen el núcleo central de este trabajo y se dedican a la descripción de las instituciones; d) los grupos de interés constituyen el objeto de análisis del undécimo capítulo; e) seguidamente se estudian los tres pilares en que se concreta la actual estrategia de integración; y f) para finalizar se detallan los pormenores del proceso de adaptación institucional de España a la Unión.

Al *corpus* central, que está constituido por los 15 capítulos, se suma un conjunto de elementos que refuerzan el propósito explicativo del texto al tiempo que lo convierten en libro útil incluso para aquellos estudiosos de la ciencia política que, no pretendiendo ser expertos en la integración europea, quieran disponer de un volumen de consulta en el cual encontrar rápidamente respuestas a algunos de los interrogantes que ésta suscita. Así, conviene destacar la inclusión de una cronología de la construcción euro-

pea que recoge la secuencia de los hechos políticos que marcan el desarrollo del proceso de integración. También cuenta con una lista bibliográfica que se presenta organizada en dos bloques: cada capítulo se cierra con la bibliografía básica en relación con el tema tratado; al final del volumen, antes del índice general, se ofrece una lista que agrupa las referencias recogidas en la totalidad del libro. Por otra parte, como anexo a determinados capítulos se presentan algunos documentos de interés, a saber: un resumen descriptivo del Tratado de Ámsterdam, la lista de miembros de la actual Comisión Europea con la indicación de sus responsabilidades organizativas, y el orden del día de un Consejo de Ministros de Asuntos Generales. Se hace un uso más bien austero de las tablas o de las figuras como recurso de apoyo al texto.

Se trata de un texto altamente estructurado en el que el autor recurre con frecuencia a las "introducciones" y a las "conclusiones" con el propósito de llamar la atención del lector sobre los aspectos más relevantes bien de cada capítulo bien del texto general. Tal recurso expositivo destaca porque, además de su indudable interés como elemento que ayuda a orientarse durante la lectura —recuérdese que tiene cerca de 500 páginas—, Morata lo utiliza con sobriedad, sin dar la impresión de ser repetitivo. La redacción está guiada por el deseo de establecer un hilo conductor entre los distintos capítulos que forman parte del manual, y dentro de cada uno de ellos, dado que la organización en capítulos se realiza siguiendo un criterio monográfico y que, por tanto, cada uno de ellos tiene entidad por separado.

Aunque los antecedentes más remotos de la integración podrían ubicarse en la década de los veinte, el intento de reforzar la colaboración entre los distintos estados europeos no adquirió fuerza hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Los diversos intentos de promover la cooperación militar —tratados de Dunkerke, de Bruselas y del Atlántico Norte— y económica —Benelux y OCEE— en la inmediata posguerra no tenían un fácil correlato en el ámbito político. La creación de la CECA en 1951 iniciaba el método, entonces sin precedentes, de la "integración europea", que comportaba la cesión de soberanía. La firma del Tratado de Roma en 1957 supuso la creación, por los mismos estados que habían creado la CECA, de Euratom y de la CEE, lo que implicaba la ampliación del concepto de integración al conjunto de la economía, con las miras ya puestas en la creación de un mercado común. La fuerte actividad desarrollada en sus inicios por las tres comunidades se ve frenada en 1966 por el Compromiso de Luxemburgo, que instaura la unanimidad como criterio para la adopción de decisiones, consagrando *de facto* el intergubernamentalismo en detrimento del supranacionalismo.

Tras la primera adhesión –Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca– y coincidiendo con la crisis económica de los setenta, comienza un periodo de estancamiento en la construcción europea del que no se saldría hasta la segunda mitad de los ochenta. La firma del Acta Única Europea (AUE) en 1986, inmediatamente después de la adhesión de España y Portugal –Grecia lo había hecho poco antes– cerró una fase marcada por la parálisis decisional, el contencioso presupuestario y la incertidumbre económica. El AUE, vinculando irremisiblemente la consecución del mercado interno con el reforzamiento institucional de la Comunidad, ponía fin al europesimismo y daba energías renovadas al proceso de integración: preveía la realización del Mercado Interior para el 31 de diciembre de 1992.

Sin embargo, el imperativo de hacer frente a los cambios en el escenario internacional y a las implicaciones institucionales, económicas y monetarias del mercado interno, haría necesaria una nueva reforma de los Tratados de Roma. El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992, presentaba como principales novedades: una estructura en tres pilares separados –CE, PESC y CJAI–,<sup>1</sup> el reforzamiento y la creación de algunas instituciones, y la consagración de los principios de la ciudadanía europea y la subsidiariedad. El TUE fue precedido de una conferencia intergubernamental desarrollada en medio del secretismo y seguido, en consecuencia, de un proceso de ratificación que estuvo lejos de ser una simple formalidad.

Con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria en 1995 ya son 15 los estados europeos involucrados en el proceso de integración. Sin embargo, no sería la última ampliación. Desde entonces preocupa más el dilema entre el número de estados y los mecanismos institucionales para la toma de decisiones. Es en este contexto en el que surge el debate sobre una Europa de “geometría variable”, una Europa de círculos concéntricos en los que se ubicarían los distintos estados miembros en función de su nivel de compromiso con la construcción europea.

El desarrollo de la conferencia intergubernamental para la reforma de Maastricht y del Consejo Europeo de Ámsterdam estaría marcado políticamente por la victoria de los laboristas en Gran Bretaña y de los socialistas en Francia. Un cierto europesimismo, junto con la disyuntiva entre empleo y estabilidad monetaria planteada por el eje francoalemán, llevó a una reforma de mínimos; el Tratado de Ámsterdam incorporó el Convenio de Schengen y recogió el principio de la cooperación reforzada. La agenda post Ámsterdam ha girado alrededor de seis grandes temas: el lanzamiento de una polí-

<sup>1</sup> Comunidad Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, y Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior.

tica de empleo europea, el euro, el accidentado despegue del Banco Central Europeo, el final de la era Kohl, la dimisión de la Comisión y la designación de Prodi, y la propia agenda 2000, que se plantea la compatibilidad entre el mantenimiento de las políticas de cohesión y la ampliación.

El proceso de integración no concordaba con las categorías desarrolladas hasta entonces por la ciencia política, categorías que estaban inspiradas en el Estado-nación. La Unión Europea no es un Estado en el sentido tradicional de la palabra y, por si fuera poco, el modelo original de Estado-nación está sufriendo una profunda transformación como resultado, en buena medida, del proceso de integración. Los primeros enfoques teóricos que se adoptaron fueron el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. El neofuncionalismo representa una adaptación de la teoría funcionalista. Su principal aportación teórica es la aplicación al proceso de integración del concepto de efecto inducido o *spillover*, que puede ser funcional, cuando la integración de un sector económico arrastra la integración de los demás sectores relacionados, o político, que se refiere al cambio de expectativas de los actores políticos nacionales hacia un nuevo y más amplio centro. Esta teoría entró en crisis con el Compromiso de Luxemburgo, que implicaba la orientación de la Comunidad hacia un sistema de cooperación intergubernamental.

Para los neorealistas o intergubernamentalistas eran las percepciones de los gobiernos estatales, y no las de los grupos económicos, los verdaderos determinantes del proceso de integración. Situaban el Estado en el centro del análisis. Las carencias de los enfoques anteriores llevaron, a finales de los setenta y principios de los ochenta, a distintas reformulaciones. El enfoque de la interdependencia subraya la erosión del poder de los estados miembros como resultado de las fuertes interrelaciones generadas por el mercado común y la situación de dependencia de la Comisión Europea. El enfoque de las políticas internas mantiene que el proceso de integración es el resultado de los procesos políticos internos. El enfoque de régimen internacional, por su parte, atribuye escasa relevancia al sistema institucional y jurídico de la UE.

El AUE da pie para un retorno al neofuncionalismo. También obliga a un refinamiento del análisis intergubernamentalista: el liberalismo intergubernamental y el enfoque de la negociación entre élites son algunas de sus expresiones. El federalismo, que de alguna forma había inspirado desde sus inicios el proceso de integración, renace con fuerza a raíz del proyecto de Constitución de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984.

Para el neoinstitucionalismo, la arquitectura de un sistema define las identidades de los individuos, los grupos y la sociedad, así como el marco de

actuación de la política; en ese sentido, la Unión Europea representa una nueva forma de dominación política y no una simple alianza de estados.

La ruptura con la dicotomía tradicional entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo ha dado lugar recientemente a varios enfoques: redes de políticas, metáfora que parece especialmente adaptada al estilo decisorio comunitario; europeización de políticas, que se define como la creación de un sistema transnacional dotado de distintos grados de autoridad para la formulación de políticas, que incluye tanto las instituciones comunitarias como las de los estados miembros; gobernación multinivel, enfoque empírico para el que el Estado-nación ha dejado de ser el único actor relevante de la Unión Europea.

La institución que mejor se ajusta a los presupuestos funcionalistas es, sin lugar a dudas, la Comisión Europea. Ocupa una posición central en el sistema institucional de la Unión Europea. Se trata de una organización tecnocrática que carece de legitimación política directa. Su órgano de dirección política es el Colegio de Comisarios, compuesto por 20 miembros elegidos libremente por los estados miembros –aunque no los representan– y liderado por un presidente que es la cara visible de la institución. Son sometidos al voto de investidura del Parlamento Europeo. Los comisarios no actúan autónomamente, sino en estrecha interacción. Cada miembro del Colegio dispone de un gabinete, mecanismo que se ha fortalecido progresivamente en los últimos años, al actuar como “fábrica de ideas” y asegurar la comunicación tanto horizontal como vertical.

Desde el punto de vista politológico, la Comisión Europea lleva a cabo varias funciones. Tiene poder de iniciativa, lo que significa que formula recomendaciones bajo forma de proposiciones de reglamento, directiva y decisión con respecto a las materias previstas en el Tratado, lo que la faculta para definir los términos del debate formulando ideas innovadoras. Para asegurarse la factibilidad de sus propuestas recurre al asesoramiento externo, formal e informal, público o privado, lo que genera una legitimidad funcional. A través del desarrollo de políticas reguladoras aumenta su poder de influencia. Dispone, asimismo, de poderes de ejecución en los siguientes ámbitos: el control de la libre competencia, el desarrollo normativo de algunas disposiciones de los tratados o de determinadas decisiones del Consejo, y la gestión del presupuesto de la Unión Europea.

Como guardiana de los tratados, controla la aplicación de la constitución europea y del derecho derivado. La implementación de las políticas comunitarias sigue una ejecución y una gestión descentralizadas, y el control jurisdiccional corre a cargo del Tribunal de Justicia (TJE).

Aparte de ser la mediadora entre las demás instituciones europeas, los estados miembros y los grupos económicos y sociales, en algunas políticas

actúa como representante y negociadora externa de la Unión Europea. En cualquier caso, representa “el interés común” de la Unión.

En los últimos años ha recibido duras críticas por el exceso de regulación y las prácticas burocráticas que en ocasiones ha exhibido.

Por lo que toca al Consejo de Ministros, su principal función es la toma de decisiones normativas, bajo la forma de reglamentos, directivas y decisiones. Su poder de influencia sobre la Comisión Europea se ha visto reforzado. Aunque es una institución única, está dividida funcionalmente por áreas o políticas. Sus miembros, que representan a los gobiernos de los estados miembros, suelen ser ministros. Su organización se compone de: la Presidencia, el COREPER y los comités y grupos de trabajo. La Presidencia, que es ejercida cada seis meses por un Estado miembro distinto, ejerce las siguientes funciones: establecimiento de la agenda, preparación de las reuniones, elaboración del consenso, continuidad y coordinación de las políticas, y representación. Es asesorada por la Secretaría General, que, además, garantiza la coordinación entre el Consejo de Ministros y las demás instituciones.

El Consejo utiliza tres procedimientos de decisión: la unanimidad, en las decisiones de gran trascendencia para la evolución de la Comunidad —fue la norma desde el Compromiso de Luxemburgo hasta el AUE—; la mayoría cualificada, que se aplica a la mayor parte de las políticas comunitarias; y la mayoría relativa, que se aplica a cuestiones de procedimiento y a la adopción de tarifas *antidumping* y antisubsidio.

El Parlamento Europeo es la única asamblea supranacional de elección directa. Las primeras elecciones directas se celebraron en 1979. Su posición en el sistema institucional de la UE se ha ido reforzando progresivamente, sin embargo, persiste el problema del déficit democrático. Respecto del sistema de elección, es de destacar que no existe todavía una normativa electoral común. Son consideradas elecciones de segundo orden, por lo que suelen presentar unos niveles de participación inferiores a la media de las elecciones internas. La renovación del personal político de una elección a otra es alta, por lo que el grado de consolidación institucional es relativamente bajo. La ausencia de un debate político real se traduce en una falta de incentivos políticos.

El Parlamento Europeo se divide en grupos políticos que se constituyen a partir de las afinidades ideológicas, aunque la disciplina de grupo es más bien laxa, y que suelen ejercer una gran influencia en el funcionamiento de la institución. Los intergrupos reúnen a miembros de los distintos grupos políticos que tienen intereses comunes independientemente de su militancia política. Sus actividades se desarrollan en tres ciudades diferentes: Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo. Su organización consta de las siguientes figuras: la Presidencia, la Mesa, la Conferencia de los Presiden-

tes de Grupo, las comisiones parlamentarias –permanentes y no permanentes–, los plenos y la Secretaría General. Dispone de poderes parecidos a los de los legislativos de los estados. Es colegislador, en distintos grados, según se siga el procedimiento de consulta, de cooperación, de codecisión o del dictamen conforme. También tiene poderes en materia presupuestaria: poder de veto absoluto, supervisor del proceso de decisión. Además, ejerce funciones de control y supervisión del poder ejecutivo comunitario, como la investidura y censura de la Comisión Europea, aunque este último es un poder más simbólico que real. Por último, ostenta poderes de nombramiento: los miembros del Tribunal de Cuentas, el presidente del Instituto Monetario Europeo y del Banco Central Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo. En otro orden de cosas, el Parlamento Europeo mantiene relaciones estables con los parlamentos de los estados miembros y con los gobiernos subcentrales.

El TJE es un actor crucial para el desarrollo y consolidación del sistema jurídico e institucional de la Europa Unificada. Dado que el proceso de integración depende en buena parte de las decisiones que adoptan las instituciones, es preciso someterlas a un control jurisdiccional para proteger los intereses de sus destinatarios: los estados miembros y los ciudadanos. El TJE está formado por 15 jueces con un mandato de seis años. Además de la capacidad para emitir dictámenes acerca de la compatibilidad de un eventual acuerdo internacional con él, tiene jurisdicción constitucional y administrativa. En el ámbito de la primera caben la siguientes posibilidades: el recurso de anulación, interpuesto para controlar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias; el recurso por carencia, para hacer frente a la negativa de una institución a adoptar un acto a pesar de estar legalmente obligada a ello; el recurso por incumplimiento o infracción, que consiste en denunciar a un Estado miembro por faltar a las obligaciones derivadas del TJE o del derecho derivado; la cuestión prejudicial, que faculta a los jueces internos para interrogar al TJE sobre la interpretación que cabe dar a las disposiciones comunitarias o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones en relación con el derecho comunitario. La jurisdicción administrativa, por su parte, se ejerce a través de los recursos por excepción de ilegalidad y de responsabilidad extracontractual.

El TJE es el verdadero artífice de la progresiva constitucionalización del derecho comunitario a partir de tres elementos básicos: el efecto directo, tanto de las disposiciones de los tratados como de las normas de derecho derivado adoptadas por las instituciones comunitarias; la primacía del derecho comunitario sobre las constituciones de los estados miembros; y la jurisprudencia relativa a las competencias de la Comisión Europea, dado que el TJE no contiene una lista explícita de las competencias comunitarias.

rias, sino una atribución genérica de competencias. El TJE ha actuado como dinamizador del proceso de integración en la medida en que ha hecho una interpretación lo más amplia posible del derecho comunitario. Además, al actuar como intérprete constitucional, ha asumido la función de innovador político, de la que el principio de reconocimiento mutuo es el mejor ejemplo. Por si ello fuera poco, goza de una legitimación política y social elevada entre las élites europeas. Para descargar al TJE de algunas responsabilidades de carácter eminentemente administrativo en 1989 entró en funcionamiento el Tribunal de Primera Instancia.

Las autoridades locales y regionales se han convertido, sobre todo a partir de los ochenta, en interlocutores indispensables de la Comisión Europea a la hora de decidir y poner en práctica los programas comunitarios. La creación del Consejo de las Regiones constituye una de las novedades más importantes del TUE, aunque su efectiva puesta en marcha no tendría lugar hasta 1994. Su existencia se fundamenta en el principio de subsidiariedad. Se trata de un órgano consultivo compuesto por 222 representantes de los entes regionales y locales, que son nombrados por el Consejo a propuesta de los respectivos estados miembros por un periodo de cuatro años. Sus principales órganos son: la Asamblea Plenaria, la Mesa y las comisiones.

Su creación responde a una solución de mínimos que lo sitúa en una posición de debilidad institucional: integrado tanto por entes regionales como locales, sin legitimación para actuar ante el TJE, dotado de escasos recursos y vinculado organizativamente al Consejo Económico y Social. La pluralidad de representaciones existentes en su seno arroja los siguientes ejes de división: regiones y ciudades, divisiones partidistas, zonas urbanas y rurales, regiones fuertes y débiles, contraste norte-sur. La institución de la Unión Europea con la que las relaciones son más complejas es el Consejo de Ministros, dado que ambas son cámaras de representación territorial y tienen intereses relativamente contrapuestos.

La Unión Europea constituye un foco de atracción muy relevante para los *lobbies* por dos motivos: están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia política; su sistema decisorio ofrece mayor accesibilidad a los grupos organizados.

Los principales grupos de presión de la Comunidad han sido y siguen siendo los gobiernos y las administraciones de los estados miembros actuando como representantes de intereses internos. Antes de 1987 el *lobbying* comunitario actuaba como subsidiario del nacional. A partir de la aceptación del principio de la mayoría cualificada para la aprobación del paquete de 286 directivas ligadas a la consecución del mercado interno cambió la actitud de los grupos organizados: no sólo disminuía el poder de influencia de los gobiernos, incrementando la relevancia del nivel comuni-

tario, sino que los grupos se veían obligados a desarrollar nuevas estrategias de coalición con sus demás socios europeos. Esto se tradujo en el crecimiento exponencial de las organizaciones públicas y privadas representadas en Bruselas.

Esta tendencia se reproduce prácticamente en todos los estadios del proceso político, sin embargo, la actuación de los grupos varía según se trate de influir sobre la Comisión Europea o sobre las demás instituciones. La Comisión presenta un alto grado de permeabilidad con respecto a las presiones de los grupos organizados y, además, se ve obligada a compensar su falta de legitimidad burocrática con una legitimidad de tipo funcional. También son objeto de presión, aunque en menor escala, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Consejo Económico y Social.

Los intereses presentes en Bruselas son muchos y heterogéneos, y sus estrategias muy diversas también. Si tenemos en cuenta el tipo de representación y el ámbito de interés, y exceptuamos a los lobbistas profesionales, podemos distinguir cinco tipos de grupos: los eurogrupos, que son los interlocutores preferidos por la Comisión Europea, por su carácter transnacional; los grupos nacionales, heterogéneos en la relevancia que otorgan a los asuntos europeos; las multinacionales, que son interlocutores esenciales para la Comisión; los intereses difusos, algunos de ellos institucionalizados; el *lobbying* territorial, que tiene un protagonismo creciente. Los intentos recientes de la Comisión de regular su relación con los grupos organizados expresan una cierta preocupación por la falta de transparencia actual, que entronca con el problema general de acceso a la documentación comunitaria.

LETICIA DELGADO