

El papel de la Comunidad Europea como motor de integración

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta contribución es presentar y defender la tesis según la cual la Comisión Europea juega un papel preponderante como motor de la integración europea. Para el jurista, y sobre todo para el jurista familiarizado con el fenómeno comunitario, la idea que se trata de defender aquí parecerá seguramente un lugar común: basta con realizar una lectura superficial del Tratado de Roma para llegar a la conclusión de que la Comisión Europea ocupa un lugar esencial en el *decision-making process* comunitario. Así, como sabemos, el Tratado de la Comunidad Europea, TCE, atribuye a esta institución el casi monopolio de iniciativa legislativa¹ y la facultad de retirar y modificar sus propuestas hasta que se adopte una decisión con carácter definitivo², además de exigir, en la mayor parte de los casos, el acuerdo unánime de los Estados miembros para poder modificar aquéllas³. Sin embargo, lo que parece claro para el jurista lo es en menor medida para otros analistas de la integración europea, y en particular para aquellos que se aproximan a dicho fenómeno desde la ciencia política. El mundo de la ciencia política moderna se halla actualmente inmerso en un

profundo debate sobre lo que comúnmente se denominan *Teorías de la integración europea*. Las teorías de la integración europea son modelos que tratan, fundamentalmente, de proveer explicaciones sobre el fenómeno de la integración (tanto de los grandes acontecimientos políticos, como pueda ser el resultado de una conferencia intergubernamental, como de los sucesos más cotidianos, como por ejemplo la adopción de una directiva) y también, aunque probablemente en menor medida, de predecir qué es lo que pasará. Tienen, por tanto, un fuerte contenido analítico, pero también una pronunciada dimensión prescriptiva. Pues bien, en materia de teorías de la integración europea, el paradigma dominante en la actualidad es el denominado *intergubernamentalismo*. El intergubernamentalismo defiende la tesis de que los Estados miembros, y en particular, los gobiernos nacionales, constituyen la variable independiente del proceso de integración europea. De acuerdo con dicha tesis, las instituciones comunitarias sólo ocuparían una posición meramente secundaria en el sistema institucional de la Comunidad Europea. En otras palabras, en el juego comunitario los gobiernos nacionales serían la federa-

ción y los jugadores, reduciéndose el papel de las instituciones supranacionales prácticamente al de meros espectadores.

Mi propósito es por tanto refutar el paradigma intergubernamentalista y defender una tesis más cercana, según mi perspectiva, a la realidad comunitaria. Con esta finalidad procederé en este estudio de la siguiente forma. En la sección II expondré las líneas esenciales de la tesis intergubernamentalista, mientras que la sección III estará dedicada a desarrollar una contra-tesis, que denominaré modelo de gobernación *multinivel*. En la sección IV expondré, más en concreto y a partir de la tesis multinivel, porqué y en qué medida el papel de la Comisión Europea es preponderante para la integración. Finalmente, en la última sección, extraeré de todo lo dicho una serie de conclusiones de carácter sumario.

Antes de entrar en el análisis que sigue puede ser útil señalar, sobre todo para aquellos menos familiarizados con el debate que actualmente se está desarrollando en el universo politológico internacional, cuáles son los fundamentos teóricos sobre los que descansa todo modelo de la integración europea. En toda teoría de la integración subyacen, como mínimo, tres elementos a la hora de construir una variable explicativa: 1) Una determinada visión sobre el Estado; 2) Una determinada visión sobre la Comunidad Europea (Unión Europea); 3) Una determinada visión sobre el problema de la legitimación de las estructuras políticas, tanto nacionales como europeas⁴.

II. INTERGUBERNAMENTALISMO: EL PARADIGMA

El panorama de las teorías de la integración europea se encuentra dominado en la actualidad por el paradigma interguberna-

mentalista. El mayor exponente del intergubernamentalismo es MORAVSČIK (1991; 1992; 1993; 1994), autor que ha desarrollado una versión especialmente profunda y refinada de modelos que podrían etiquetarse (quizá de forma un tanto superficial) como intergubernamentales (GARRETT, 1992; 1995). Los ensayos de Moravscik tienen un tema central: son los Estados miembros, o más concretamente, los gobiernos nacionales, los actores relevantes en el proceso de integración europea, constituyendo por tanto la variable independiente de éste. La tesis de Moravscik queda bien resumida en la siguiente fórmula:

$$N \rightarrow P \rightarrow I \rightarrow R (-).$$

En la que N (intereses nacionales) determinan P (preferencias políticas nacionales), y R (el resultado) se ordena, en general, en torno al mínimo común denominador (-), mediando un proceso de negociación intergubernamental (I). Expliquemos en lo que sigue los aspectos esenciales de dicha tesis.

Es necesario empezar subrayando que el intergubernamentalismo de Moravscik arranca con una ruptura, ya que éste abandona el clásico *black-box paradigm* que guiaba tradicionalmente a las teorías de relaciones internacionales. En virtud del llamado paradigma de la caja-negra, las teorías de relaciones internacionales dejaban de considerar lo que ocurriera al interior del Estado para construir variables explicativas sobre su comportamiento en el exterior. Sólo las preferencias expresadas en la arena internacional por los gobiernos nacionales eran tenidas en cuenta por el viejo modelo de relaciones internacionales, sin importar si actores nacionales distintos del gobierno nacional (o procesos distintos de los existentes en el nivel gubernamental-

nacional) contribuían o no (o en qué medida) a la formación de dichas preferencias.

Con el objeto de explicar más adecuadamente el comportamiento de los estados en la arena internacional, Moravscik desarrolla una “teoría liberal” de formación de las preferencias nacionales, en la que se toma en consideración, precisamente, lo ocurrido en el interior de la llamada “caja negra”. Expuesto de forma muy sintética, dicha teoría liberal asume, por un lado, que la sociedad está constituida por grupos que persiguen intereses particularistas y, por otro, que aunque los gobiernos nacionales tienen sus propias preferencias sobre las políticas que implementan, el desarrollo de éstas se ve constreñido en último término por el interés esencial de todo gobierno en la permanencia en el poder. A partir de dichos presupuestos, el intergubernamentalismo desarrolla todo un aparato teórico para determinar cómo se forman las preferencias políticas nacionales que ulteriormente defenderá el gobierno en la arena internacional. Esencialmente, la idea es que la posibilidad de que los grupos sociales puedan hacer avanzar sus preferencias e imponerlas sobre los gobiernos nacionales está en función de que dichos grupos defiendan intereses difusos o concentrados. Cuanto más concentrado sea un interés, más incentivos existirán en el seno de dicho grupo para movilizarse y más posibilidades habrá de presión efectiva sobre el gobierno nacional. Y al contrario, cuanto más difusos sean los intereses, menos incentivos existirán frente a la movilización y mayor será el margen de maniobra del gobierno nacional para defender en la arena internacional sus propias preferencias políticas.

La mecánica de la formación de las preferencias políticas nacionales es un elemento fundamental para entender otro de los pilares del intergubernamentalismo, la negociación

intergubernamental en la arena comunitaria. El resultado de las negociaciones en el nivel comunitario depende de la “capacidad de influir” (*power leverage*) con la que cuenta cada Estado miembro. La capacidad de influir depende de la necesidad que dicho gobierno tenga de llegar a un acuerdo: cuanto mayor sea esa necesidad menor será la capacidad de influir, y viceversa. A su vez, la necesidad de llegar a un acuerdo dependerá, esencialmente, de la capacidad de ejercer presión sobre el gobierno que tengan los grupos sociales nacionales, que será mayor si dichos grupos defienden intereses concentrados y menor si éstos son difusos. Por tanto, si los intereses nacionales son concentrados, la necesidad del gobierno de llegar a un acuerdo a nivel comunitario será mayor y, en consecuencia, su capacidad de influir, menor. Si los intereses nacionales son difusos, la necesidad del gobierno de llegar a un acuerdo en la arena comunitaria será menor, y por tanto la capacidad de influir, superior.

Partiendo de esta base, el intergubernamentalismo establece tres determinantes esenciales de la negociación intergubernamental: primero, la “amenaza del no acuerdo”; segundo, “la amenaza de la exclusión”; tercero, la existencia de “mecanismos de enlace” entre políticas. El último es el instrumento típico de toda negociación, que consiste en intercambiar concesiones recíprocamente en materias regulatorias *diferentes*. El segundo, la amenaza de la exclusión, consiste en utilizar de forma creíble la posibilidad de formar una coalición alternativa a la que se pretende inicialmente como instrumento negociador, de tal forma que uno o varios Estados miembros quedarían fuera de la coalición alternativa. El tercero es el mecanismo más eficaz y más utilizado, según Moravscik, en la negociación intergubernamental. La

amenaza del no acuerdo consiste en utilizar de forma creíble la posibilidad de rechazar la adopción de un determinado acuerdo en el nivel comunitario como arma de negociación, mostrándose que existe una alternativa superior a la acción intergubernamental. Normalmente, la alternativa más usual es la amenaza de implementación unilateral de una política por parte de un Estado miembro, pero existen otras alternativas, como la amenaza de llegar a un acuerdo en una arena internacional diferente. La implicación lógica de la utilización de este mecanismo de negociación es obvia: de existir la amenaza del no acuerdo, el resultado de la negociación intergubernamental traducirá normalmente las preferencias del Estado que tenga la posibilidad de implementarla, es decir, del Estado menos interesado en que se produzca un acuerdo. En otras palabras, el resultado de la negociación en el nivel comunitario reflejará el *mínimo común denominador*.

Así llegamos a una de las conclusiones fundamentales de la literatura intergubernamentalista. Al ser “la amenaza del no acuerdo” el instrumento negociador que más frecuentemente se utiliza en las negociaciones comunitarias, los resultados girarán en general en torno al mínimo común denominador, salvo excepciones. La integración Europea se caracteriza, en consecuencia, por un *perfil bajo* en lo que a los resultados del proceso se refiere, ya que éstos reflejan a menudo las preferencias del Estado miembro menos favorable a la integración. Y es razonable que así siga ocurriendo, de acuerdo con las tesis intergubernamentalistas.

En otro orden de cosas, para el intergubernamentalismo, la arena europea, la Comunidad Europea, no es más que el nivel en que los Estados miembros, o mejor, sus gobiernos nacionales, gestionan en común

problemas comunes derivados de la interdependencia a través de la coordinación de sus respectivas políticas. No existe, por tanto, auténtica cesión de soberanía de los Estados miembros a las instituciones y estructuras comunitarias. En este sentido, la Comunidad Europea se asemeja a cualquier otro *régimen internacional* (aunque ostente indudablemente características que le son propias y que explican porqué se producen determinadas excepciones a la regla general del mínimo común denominador, como luego veremos). Así, para Moravscik, las instituciones comunitarias (Comisión Europea incluida) no son más que simples instancias de ejecución de las decisiones de los gobiernos nacionales, necesarias por tanto para la reducción de los costes de transacción derivados de toda experiencia transnacional (los costes de obtención de información, identificación de problemas y posibles acuerdos, etc.) y, sobre todo, para la reducción de los costes derivados de problemas de contratación imperfecta. En palabras de Moravscik: «Las instituciones supranacionales no son más que una estructura *pasiva*, que establece un marco contractual propicio para la eficaz implementación de las decisiones de los gobiernos nacionales». (MORAVSCIK, 1993: 508) (la cursiva es mía).

Esto es al menos cierto en relación con las “grandes decisiones constitucionales” (i. e., los resultados de las conferencias intergubernamentales para la reforma del Tratado). En relación con la actividad decisional diaria, Moravscik acepta, como se ha apuntado antes, que la CE es un régimen internacional algo más inusual. La delegación de poder a las instituciones supranacionales y el voto por mayoría merece por tanto una explicación más detallada desde la perspectiva de este autor. Para Moravscik, dichas características “supra-

nacionales” presentes en la CE se explican acudiendo a la literatura relativa a los modelos de “principal-agente”. De acuerdo con dichos modelos, la delegación de poder del principal al agente se explica como el resultado de un cálculo racional de los Estados miembros entre los posibles beneficios que de ello se deriven (en términos de eficiencia) y los posibles riesgos (en términos de resultados no queridos). En consecuencia, los Estados miembros aceptarán delegaciones de poder a favor de la CE sólo en aquellos casos en que el riesgo de resultados no queridos sea bajo. Además, la delegación de poder a favor de las instituciones de la CE se puede explicar también, según Moravscik, porque en algunos supuestos dicha delegación “refuerza” a los gobiernos nacionales. En otras palabras, los gobiernos nacionales acuden a la arena comunitaria cuando la implementación de políticas impopulares en el ámbito estrictamente doméstico tiene un coste político excesivamente alto para dichos actores. En estos casos, los gobiernos delegan el poder de implementar dichas políticas a las instituciones comunitarias con la finalidad de legitimarlas, o por lo menos, con la finalidad de imponer sus propias preferencias creándose una conveniente *cabeza de turco* sobre la que las sociedades nacionales pueden descargar su crítica ante los necesarios ajustes. Un ejemplo ilustrativo de esta función legitimadora *y/o cabeza de turco* realizada por la CE en algunos casos sería el de la unión monetaria y la creación del Banco Central Europeo.

En conclusión, el intergubernamentalismo configura al Estado, y en particular a los gobiernos nacionales, como variable independiente del resultado del proceso de integración Europea. El Estado queda pues representado en la arena internacional por los gobiernos nacionales, quienes acuden

a ella por razones ligadas a la eficiencia. Los Estados son por tanto la fuente de legitimación de la CE, la cual es a menudo utilizada por los gobiernos nacionales con la finalidad de legitimar la implementación de políticas que difícilmente podrían llevarse a cabo en marcos estrictamente domésticos.

III. GOBERNACIÓN MULTINIVEL: UN MODELO ALTERNATIVO

El paradigma intergubernamentalista ha sido sometido recientemente a revisión crítica a partir de perspectivas científicas que van desde el neo-funcionalismo hasta el neo-institucionalismo (MORATA, 1998). Pero el *approach* del que podemos identificar genéricamente como modelo de *gobernación multinivel (multi-level governance)* (SCHARPF, 1994; MARKS, HOOGUE & BLANK, 1996; DEHOUSSE, 1996; ESTELLA, 1997) el que ha desarrollado la crítica más severa del intergubernamentalismo y el que ha propuesto el modelo alternativo que mejor se acopla a la compleja realidad comunitaria, como veremos seguidamente.

Empecemos por la revisión del paradigma dominante. El modelo de la gobernación multinivel ha dirigido su crítica directamente hacia el corazón del intergubernamentalismo, es decir, hacia la conclusión de que los resultados de la negociación comunitaria reflejarán en general el llamado mínimo común denominador. Para el modelo multinivel, dicha conclusión no queda suficientemente contrastada en la realidad. Antes al contrario: empieza a existir evidencia empírica en la que no sólo se demuestra que los resultados de las negociaciones comunitarias no siempre reflejan las preferencias del Estado miembro menos interesado en llegar a un acuerdo, sino que,

además, se demuestra que la integración europea introduce en algunos casos un amplio grado de “innovación regulatoria” (*policy innovation*). Podemos citar en este sentido algunos ejemplos extraídos de análisis recientes. Así, la directiva 89/391⁵, sobre “seguridad y salud en el trabajo” introduce elementos innovadores en las políticas sociales de los Estados miembros tales como la noción de adaptación del trabajo al individuo, el concepto de “ambiente de trabajo”, la obligación de dar instrucciones apropiadas al trabajador sobre medidas de protección y prevención en el lugar de trabajo, etc. Según EICHNER (1992), «dichos elementos eran desconocidos en los Estados miembros antes de que la directiva 89/391 fuera implementada, incluso en países con legislaciones sociales especialmente protectoras, como Alemania». Otro ejemplo en este sentido es la llamada “directiva maquinaria” N° 89/392⁶, que incluye aspectos como el estrés y la fatiga psicológica entre los elementos que deben ser tenidos en cuenta en la legislación de los Estados miembros sobre salud y seguridad de los trabajadores. Según MAJONE (1993), los estándares adoptados por dicha directiva eran al menos tan altos como los estándares superiores que podían encontrarse en la fecha en la legislación de algunos Estados miembros, como Dinamarca y Holanda. Pues bien, sobre la base de dicha evidencia, una pregunta emerge casi de forma natural: ¿cómo explicar éstos (y otros ejemplos) partiendo de las premisas intergubernamentalistas?

La respuesta dada por el *approach* multinivel a la anterior cuestión es que, si bien el intergubernamentalismo parece ser un modelo válido para explicar *algunas* de las “grandes decisiones constitucionales” adoptadas en el marco comunitario, este modelo encuentra sin embargo sus propios

límites cuando llega la hora de explicar fenómenos más cotidianos como el de la innovación regulatoria. Para Dehouse (exponente de una versión particularmente refinada del paradigma multinivel) esta falla tiene su origen en los propios fundamentos del intergubernamentalismo, ya que «el modelo intergubernamentalista tiende a reificar, incluso a personalizar, el Estado: éste es tratado como un individuo, dotado de entendimiento, de voluntad propia, y de una capacidad de actuación totalmente coherente» (DEHOUSE, 1996:2).

Partiendo de esta crítica, podemos desarrollar un modelo alternativo al paradigma actualmente dominante (ESTELLA, 1997:90-95). Los pilares teóricos básicos de dicho modelo alternativo serían los siguientes: Primero, la compleja naturaleza de los sistemas sociales modernos ha traído como consecuencia la fragmentación del Estado y de su aparato administrativo. Segundo, dicho proceso de fragmentación no sólo se está produciendo en el nivel estatal, sino también en el nivel europeo. Tercero, la fragmentación del Estado y de la CE ha sido un elemento impulsor esencial del proceso de integración europea. Y cuarto, el resultado de la integración europea favorece, en principio, tanto a los actores nacionales como a los comunitarios. Veamos más detenidamente estos puntos.

El Estado es una realidad no unitaria, sino fragmentada. El alto grado de complejidad de las sociedades modernas, unido al carácter eminentemente técnico de los problemas regulatorios, ha traído consigo un alto grado de diversificación del Estado, tanto *hacia delante* como *hacia abajo*. Hacia delante, podemos constatar que el número de órganos del gobierno ha crecido considerablemente desde, fundamentalmente, la segunda Guerra Mundial, con el advenimiento del llamado Estado del

Bienestar, y a medida que el Estado ha ido asumiendo funciones e tipo prestacional (PAREJO *et al.*, 1998:12-32). Hacia abajo, hemos asistido a la progresiva emergencia, en el interior de cada ministerio (u órgano equivalente) de una verdadera miríada de direcciones, departamentos, servicios, unidades, etc., de carácter cada vez más especializado (POGGI, 1995). Además, el fenómeno del regionalismo, moneda común en la mayor parte de los Estados que componen la CE (aunque con intensidades diferentes), ha contribuido (y en algunos casos, incluso acelerado) al desarrollo del proceso de diversificación del Estado. Desde una perspectiva más general, es evidente que las complejas democracias modernas obligan al analista a diferenciar entre los distintos actores que *interaccionan* en la escena política; así, los intereses, ambiciones y perspectivas de, por ejemplo, el ejecutivo y el legislativo nacional, pueden no ser siempre coincidentes, lo que hace cada vez más difícil hablar con rigor de la existencia de un interés “general” o “nacional” de carácter unívoco. Como consecuencia, por tanto, de todos estos desarrollos, parece cuando menos delicado continuar asumiendo la ficción de que el Estado es un actor unitario como punto de partida de los análisis sobre la integración europea.

El proceso de fragmentación es también visible en el nivel europeo. La Comunidad ha proporcionado un marco adecuado para la “cooperación sectorial”, es decir, para la colaboración entre los expertos nacionales de cada sector de intervención estatal, que se reúnen en el nivel europeo junto con sus colegas comunitarios para discutir soluciones a problemas comunes. Como resultado de ello, la adopción de decisiones en el ámbito comunitario se produce, cada vez de forma más pronunciada, en ámbitos de marcada especialización funcional. Dicho

resultado es observable a todos los niveles institucionales de la Comunidad. En el nivel institucional superior, el ejemplo más claro de la tendencia comunitaria a la adopción de decisiones en marcos especializados funcionalmente es el Consejo de Ministros. Formalmente, el Consejo de Ministros constituye, según el Tratado, una unidad⁷. En la práctica, el Consejo se encuentra dividido en aproximadamente veinte formaciones diferentes, constituidas por Consejos de Ministros de carácter especializado (medioambiente, telecomunicaciones, etc.) (ALONSO GARCÍA, 1994:60). Por su parte, el nivel institucional inferior al Consejo de Ministros está constituido por un auténtico laberinto de “comités” especializados funcionalmente. Los comités son normalmente creados por la Comisión para preparar la adopción de decisiones por el nivel superior. Dichos comités constituyen, además el nódulo esencial de lo que podemos denominar *redes funcionales* (*functional networks*). Las redes funcionales están normalmente integradas por un número muy variado de actores, lo que normalmente incluye, además de los funcionarios nacionales y de la Comisión Europea de los comités, a científicos, representantes de intereses públicos y privados, representantes de los gobiernos regionales y municipales, etc., todos ellos concernidos por un mismo problema regulatorio. Por otra parte, este proceso de especialización funcional al que se asiste en el nivel comunitario ha repercutido en las estructuras políticas y organizativas puramente domésticas, lo que ha reforzado todavía más el proceso de fragmentación del Estado. En realidad, existe una relación de retroalimentación (*feedback*) entre ambas dinámicas, de tal forma que puede decirse que los procesos de fragmentación estatal y europeo no son sino manifestaciones distintas de un mismo fenómeno.

La fragmentación de la Comunidad y del Estado alienta el proceso de integración europea. Como se ha indicado más arriba, los expertos nacionales y los de la Comisión responsables de un determinado área se reúnen en los comités que la Comisión crea para asistir al legislador comunitario. El papel exacto desarrollado por dichos comités en el proceso decisional comunitario está siendo objeto, en la actualidad, de investigación científica⁸. Sin embargo, ya sabemos, con un alto grado de fiabilidad (EICHNER, 1992), que en el ámbito de dichos comités se produce un intenso grado de *copinage technocratique*, de camaradería técnica. A menudo con formaciones profesionales similares, preocupadas por el mismo tipo de problemas regulatorios, y manejando lenguajes técnicos no muy diferentes entre sí, se crea, entre los expertos reunidos en el seno de un mismo comité, un ambiente particular de camaradería, lo que indudablemente facilita el llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios. Además, si tenemos en cuenta las dificultades de supervisión que existen en el nivel comunitario, como consecuencia de la falta de transparencia de los procedimientos decisionales de los comités (cuando no de su inexistencia), es evidente que los expertos cuentan con un mayor margen de maniobra para la adopción de decisiones en el ámbito comunitario que en el doméstico. Todos estos elementos facilitan, en consecuencia, la toma de decisiones en el seno de los comités.

Por otra parte, una vez que dichos comités adoptan una determinada decisión (en la que intervienen, en mayor o menor medida, los demás miembros de la red funcional en la que se halla inserto el comité), ésta pasa, tras una serie de vicisitudes procedimentales que pueden comportar mayores grados de politización, al nivel

institucional superior, al Consejo de Ministros. Sin embargo, el Consejo de Ministros, como queda dicho más arriba, funciona de forma especializada, de tal forma que cada formación del Consejo de Ministros puede ser considerada, en realidad, como el último eslabón de una determinada red funcional. Por tanto, el proceso decisional comunitario ocurre casi en su total complitud en el interior de un *continuum* funcional; una decisión adoptada por el comité de expertos de telecomunicaciones, por ejemplo, será examinada, en última instancia, por el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones. Teniendo en cuenta que éste es el *modus operandi* habitual en el ámbito comunitario, no extraña en absoluto el dato, recientemente traído a colación por un analista francés (QUERMONNE, 1993:55), de que aproximadamente entre el 70 % y el 75 % de las decisiones adoptadas por los comités son simplemente refrendadas, sin prácticamente modificación alguna, por el Consejo de Ministros. Ello explica, en términos generales, la tendencia casi irrefrenable hacia el crecimiento de la regulación proveniente de Bruselas, tendencia que ha sido objeto de preocupación por parte de los Estados miembros en épocas recientes, tal y como lo atestigua el debate actual sobre el principio de subsidiariedad (ESTELLA, 1999).

El resultado de la integración europea favorece, en principio, tanto a los actores nacionales como a los comunitarios. La adopción de decisiones en el marco institucional antes descrito produce como resultado una ganancia neta para todos los actores que participan en el *decision-making process* comunitario. Expresado de otra forma: la integración europea se describe más certeramente como un juego de suma positiva que como un juego de suma cero. Por tanto, la ganancia de un actor como

consecuencia de la adopción de una decisión en el nivel comunitario no supone necesariamente, tal y como defienden los análisis clásicos de la integración europea, una correlativa pérdida para otro actor o grupo de actores. Ello no implica que el proceso de integración europeo se halle a salvo de problemas de legitimación. Desde la perspectiva multinivel, existen problemas de legitimación precisamente a partir del momento en que el proceso comunitario no es capaz de absorber, o de absorber correctamente, la representación de todos los intereses en juego en relación con una materia objeto de intervención comunitaria. En otros términos, los eventuales problemas de legitimación de la Comunidad Europea tienen su origen en la ausencia de mecanismos institucionales que permitan un adecuado equilibrio de fuerzas, y no simplemente en la erosión de la soberanía nacional como consecuencia de la integración.

En síntesis, y para concluir con esta sección, podemos afirmar que el modelo multinivel parte de una visión del Estado como entidad no unitaria, como era propio de la visión clásica y decimonónica, sino fragmentada. No sólo el Estado se halla fragmentado como consecuencia de la complejidad de los procesos sociales modernos, sino que dicha fragmentación es también visible en el ámbito comunitario, de tal forma que se produce, en último término, una retro-alimentación entre ambos procesos de diversificación. Cualquier explicación del proceso de integración europea debe partir, consecuentemente, de la interacción entre actores que tienen diversa procedencia (nacionales o comunitarios, públicos o privados, técnicos o políticos), pero que se produce en el seno de las llamadas redes funcionales. En otras palabras, la integración europea tiene, según la tesis que acabamos de exponer, un origen multicausal y no

unicausal, complejo y no simple, dinámico y no estático, y un tipo de legitimación no estatal sino basado en la idea de equilibrio. Y todo ello, aun a riesgo de restar a la deseable elegancia con la que todo modelo teórico debe en principio contar.

IV. LA COMISIÓN EUROPEA, MOTOR DE INTEGRACIÓN

La interacción entre distintos actores que se produce en el ámbito comunitario es, como acaba de ser expuesto, el elemento esencial en la explicación multinivel de los resultados de la integración europea. En particular, esta interacción se da lugar en el seno de los llamados *functional networks*. Es importante subrayar, sin embargo, que las redes no son, en la literatura multinivel, organizaciones que actúan de forma anárquica, incoherente o en respuesta a impulsos contradictorios. En otras palabras, las redes funcionales no son *garbage cans* (COHEN *et al.*, 1988). Ello implicaría que, en muchas ocasiones, las redes producirían resultados subóptimos (*ibid*: 313). Sin embargo, tal y como se ha indicado antes, la integración europea es, en términos generales, un juego de suma positiva. El elemento que explica que las redes funcionales comunitarias sean algo más que meras *garbage cans* es, precisamente, la participación de la Comisión Europea en dichas redes. Veamos en qué consiste exactamente el papel que esta institución desarrolla en el marco de las redes funcionales.

La Comisión Europea juega un papel fundamental en el proceso decisional comunitario como *policy entrepreneur*, como empresario político. El concepto de *policy entrepreneur* fue introducido por KINGDON (1984) en su estudio seminal

relativo a la explicación de los resultados de los procesos regulatorios en los Estados Unidos. KINGDON define el concepto de *policy entrepreneur* como «aquel actor que tiene la capacidad y la voluntad de invertir sus recursos con la finalidad de conseguir que sus propuestas sean adoptadas». Para ello, el empresario político debe tener unas determinadas características, en concreto tres: 1) debe contar con amplios conocimientos técnicos; 2) debe tener *savoir faire* político; 3) debe tener persistencia.

Los *policy entrepreneurs* juegan, según KINGDON, un papel esencial para la adopción de decisiones, ya que constituyen el nexo de unión entre las llamadas “tres corrientes” existentes en todo proceso decisional (la corriente de los problemas, la de las propuestas y la de la política). En relación con la primera corriente, los empresarios políticos deben hacer todo lo posible por llamar la atención sobre aquellos indicadores que dramatizan los problemas incluidos en la agenda política. En relación con la corriente de las propuestas, es importante que el *policy entrepreneur* cuente con una propuesta que pueda ser conectada con el problema regulatorio al que se trata de dar solución. Para ello el empresario político ha debido realizar de antemano una intensa actividad de recolección y discusión de ideas con los productores de propuestas, que serán científicos en su mayor parte, pero que pueden tener orígenes variados. Finalmente, en relación con la corriente política, el empresario debe hacer un intenso trabajo de convicción de los actores que adoptarán la decisión sobre la aptitud de sus propuestas para la solución del problema en cuestión.

El *policy entrepreneur* debe realizar una labor continuada sobre las tres corrientes, ya que existen momentos críticos en los que las tres se unen. Se trata de situaciones en las que se identifica un problema como

especialmente preocupante (en otros términos, el problema “sube alto” en la agenda regulatoria), el ambiente político demanda soluciones, existen propuestas desarrolladas de antemano, y la comunidad política se hace receptiva ante el problema. En estos casos se are lo que Kingdon denomina una “ventana regulatoria” (*policy window*), una oportunidad para que el *policy entrepreneur* proponga sus soluciones ante el problema en cuestión. Por dar un ejemplo sencillo, la publicación de un estudio sobre las carencias en la educación secundaria realizado por una organización internacional con credibilidad mundial, como por ejemplo la OCDE, puede ser utilizado por el empresario para llamar la atención sobre la necesidad de realizar reformas en la legislación sobre educación de un Estado. Todo se facilitará si, además, en el momento de la publicación del informe existe un determinado debate en ese Estado sobre el problema de la educación secundaria y si la clase política es receptiva a la posibilidad de realizar cambios en la legislación en dicha materia. En definitiva, el papel del *policy entrepreneur* consiste sobre todo en estar en el momento y lugar regulatorio adecuados.

Es evidente que el modelo delineado por Kingdon no podía escapar a la mirada de aquellos analistas comunitarios que buscamos una conceptualización más certera de la Comisión Europea. La Comisión Europea se ajusta casi perfectamente al concepto de *policy entrepreneur* diseñado por Kingdon. Así, la Comisión cuenta con un cualificado número de expertos a su servicio, y con más información de tipo técnico, en muchas ocasiones, que las propias administraciones de los Estados miembros, debido a la situación central que ocupa en el proceso decisional comunitario. Además de lo anterior, los funcionarios de

la Comisión Europea presentan generalmente las características de persistencia y *savoir faire* político que señala Kingdon, debido a su formación, a la propia estructura de la función pública europea y a la forma en la que los funcionarios son seleccionados. Como Eichner ha señalado, «...la Comisión selecciona a sus miembros entre gente altamente motivada, orientada al riesgo, políglota, cosmopolita, flexible e innovadora. Desde principios de los 60 hasta la actualidad, funcionarios de las administraciones nacionales han preferido, en algunos casos, abandonar la relativa seguridad de su trabajo y optar por la Comisión Europea para realizar un tipo de trabajo no sólo bien pagado sino también extremadamente desafiante [...] Las condiciones estructurales de selección de funcionarios y carrera favorecen una tendencia dirigida a la creación y desarrollo de nuevas ideas y a alentar una estrategia de regulación innovadora que intenta ir más allá de lo que podemos encontrar en la mayor parte de los Estados miembros». (EICHNER, 1992: 51-52).

La Comisión no sólo presenta las características de todo *policy entrepreneur*, sino que además juega un activo papel como tal en el ámbito europeo. Ello tiene múltiples manifestaciones. Para empezar, es la Comisión la que, generalmente, crea y pone en marcha las llamadas redes funcionales, a partir de los comités que asisten al legislador comunitario. Una vez creadas las redes, la Comisión es la encargada de coordinarlas y de orientar su labor en una dirección determinada. Las redes funciones son auténticos laboratorios de ideas que la Comisión incorpora a menudo a sus trabajos con los comités. Además, la Comisión posee una profunda memoria institucional. Conecta antiguas propuestas con nuevas propuestas y posee una amplia dosis de

información sobre cada materia objeto de regulación. Una vez que en los comités se adopta una determinada propuesta, la Comisión plantea e implementa estrategias negociadoras con la finalidad de que el legislador comunitario termine por aceptar sus soluciones regulatorias. Además, la Comisión realiza una intensa labor de “ablandamiento” del legislador Comunitario, es decir, de persuasión y convicción sobre la aptitud de sus propuestas. En definitiva, es la Comisión la que conecta las distintas “corrientes” del proceso decisonal comunitario entre sí, desarrollando por tanto un papel esencial que convierte a este actor en un factor decisivo en la explicación de cualquier resultado del proceso de integración.

Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar más concretamente la importancia del papel como *policy entrepreneur* desempeñado por la Comisión en el proceso de integración europea. A estos efectos, podemos retomar aquí el ejemplo de la innovación regulatoria en el ámbito de la política social comunitaria. Recordaremos que en la sección III de este estudio se dijo que el intergubernamentalismo era incapaz de ofrecer explicaciones a supuestos de innovación regulatoria, como por ejemplo, el de la “directiva maquinaria”, N^o 89/392. Como se señaló en su momento, dicha directiva establecía estándares de protección al menos tan alto como los estándares más altos que existían en alguna de las legislaciones nacionales anteriores a la promulgación de la directiva. Pues bien, EICHNER (1992) ha reconstruido el proceso a través del cual se promulgó dicha directiva. De acuerdo con este autor, la medida en cuestión fue propuesta en primer lugar por un funcionario británico al que le había sido solicitado la formulación de propuestas innovadoras con la finalidad de introducir

reformas en la legislación británica en la materia. Sin embargo, tras diversas vicisitudes, la propuesta no sería finalmente adoptada en aquel Estado miembro. Más adelante, cuando la Comisión empezó a plantear la necesidad de una intervención comunitaria en la materia, el funcionario británico en cuestión pasó a formar parte del comité creado por la Comisión al respecto. Dicho funcionario propuso la misma medida que fue rechazada en Reino Unido, medida que fue acogida por la Comisión debido a su alto contenido innovador. Finalmente, la propuesta sería adoptada por el Consejo de Ministros del ramo social, pasando a convertirse en la actual directiva maquinaaria.

La Comisión es un elemento decisivo no sólo para explicar casos de regulación cotidiana, como el anterior (que es lo que el intergubernamentalismo tiene más dificultades en explicar), sino también para explicar la adopción de grandes decisiones de carácter constitucional (que es en principio el marco en que el paradigma intergubernamentalista parece desenvolverse mejor). La aprobación del Acta Unica Europea, en 1986, y en particular, el paso de la unanimidad al voto por mayoría que el AUE trajo consigo, es un ejemplo que ilustra bien este segundo aspecto. Como señalan DEHOUSSE y MAJONE (1994), la estrategia seguida por la Comisión fue esencial para la obtención del resultado final. Dicha estrategia consistió básicamente en identificar los aspectos esenciales de la negociación del AUE, y de vincularlos entre sí. Así, la conexión más importante identificada por la Comisión fue la existente entre la realización del mercado único y la reforma institucional. La historia de la negociación fue la siguiente: como es conocido, antes de la Conferencia de Milán (junio 1985), que abriría las negociaciones

sobre la reforma del Tratado, existía una viva oposición por parte de la mayor parte de los Estados miembros sobre la necesidad de reformar el Tratado, sin mencionar la que existía sobre la cuestión del paso a la mayoría. Sin embargo, las cosas empezaron a cambiar en septiembre de 1985. En esa fecha, la Comisión, en su primera contribución a los debates sobre la reforma, tomó la iniciativa de presentar una propuesta sobre la necesidad de implementar de forma completa el Mercado Común. Dicha propuesta bebía directamente del famoso Libro Blanco sobre la realización del Mercado Común de 1985⁹. En el Libro Blanco de 1985, la Comisión proponía la creación de un área económica sin fronteras internas en la que los productos, personas, capitales y servicios pudieran circular libremente para 1992. Además, el Libro Blanco de 1985 proponía un nuevo *approach* legislativo, en virtud del cual, a partir de entonces, la armonización comunitaria se centraría sólo en elementos regulatorios esenciales, mientras que en lo demás se aplicaría el principio (establecido por el Tribunal de Justicia en su famosa sentencia *Cassis de Dijon*, de 1979¹⁰) del reconocimiento mutuo. Por último, la Comisión vinculó el objetivo de la realización de un auténtico mercado común con el paso al voto por mayoría, argumentando razones de eficacia: la mayoría aseguraría el cumplimiento del objetivo en 1992, tal y como se proponía en el Libro Blanco.

Este “paquete” fue sin duda atractivo incluso para aquellos Estados miembros que más se opusieron inicialmente a recorrer el camino de la reforma institucional en la CE. Para estados como el Reino Unido, por ejemplo, el paso al voto por mayoría pasaba a ser mucho más aceptable si éste se establecía solamente para cumplir el objetivo

de crear un mercado único en 1992. Además, para este socio comunitario, el paso a la mayoría representaría una cesión mínima de soberanía, ya que la regulación del mercado único se llevaría a cabo a través del llamado nuevo *approach* para la armonización antes referido. No sorprende, por tanto, que, debido a la forma en la que la negociación fue planteada por la Comisión, se llegara rápidamente (enero 1986) a un acuerdo para la reforma del Tratado, incluida la reforma de los procedimientos de voto (artículo 100A TCE).

V. CONCLUSIONES

En esta contribución ha defendido la tesis de que la Comisión Europea juega un rol esencial como motor de la integración europea. Con este fin, he expuesto, en un primer paso, el que constituye en la actualidad el paradigma dominante en el universo de las teorías de la integración europea, el intergubernamentalismo. El interguberna-

mentalismo defiende como tesis central que los Estados miembros, y más en particular, los gobiernos nacionales, constituyen la variable explicativa esencial del proceso de integración europea. Seguidamente, en un segundo paso, he señalado las deficiencias que dicho modelo comporta. Así, el modelo intergubernamentalista, que defiende (y predice) que el resultado de la integración europea reflejará, en general, el mínimo común denominador, es incapaz de explicar fenómenos como el de la innovación regulatoria que se produce en, por ejemplo, el ámbito de la política comunitaria de protección de los trabajadores, al menos en los supuestos examinados. Más adelante he expuesto un modelo alternativo al modelo intergubernamentalista, que he denominado de gobernanación multinivel. La tesis central del modelo multinivel es que la integración europea se explica mejor como fruto de la interacción entre actores de procedencia diversa que se produce en el nivel europeo, en el seno de las llamadas redes funcionales.

TEORÍAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA		
TEORIA	INTERGUBERNAMENTALISMO	MULTINIVEL
ESTADO	Unitario	Fragmentado
EUROPA	Arena cooperación Intergubernamental	Arena interacción múltiples actores (infranacionales, nacionales, supranacionales)
LEGITIMACIÓN	Estatal	Equilibrio
VARIABLE EXPLICATIVA	Gobiernos Nacionales	Múltiples actores en el seno de redes funcionales

Desde el marco teórico propuesto por el modelo multinivel se explica más certeramente el papel que la Comisión Europea desarrolla como impulsor de la integración europea. A ello me he dedicado en el último punto de este estudio. Para ello he introducido el concepto de *policy entrepreneur*. La Comisión Europea actúa en el ámbito comunitario como un auténtico empresario político, lo que se traduce en, al menos, las siguientes manifestaciones: es la Comisión la que crea, a menudo, los comités de asistencia al legislador comunitario, comités que a su vez constituyen el núcleo esencial de las llamadas redes funcionales. Una vez establecidas las redes, la Comisión realiza una labor esencial para su coordinación e impulso. Además, la Comisión colabora en la formulación de propuestas, y selecciona aquellas que mejor pueden ser conectadas con la sensibilidad política y los problemas regulatorios del momento. La Comisión realiza también una importante labor en la elaboración e implementación de estrategias negociadoras y, *last but not least*, de persuasión del legislador comunitario sobre la necesidad de intervenir y sobre la aptitud de las propuestas que ante él se elevan.

En definitiva, la Comisión Europea es un actor que actúa con autonomía en relación con los Estados miembros en el juego comunitario, que vela por sus propios intereses y que defiende sus propias visiones de la integración europea, planteando soluciones propias ante los problemas regulatorios que figuran en la agenda comunitaria. Por ello, cualquier análisis de los resultados de la integración europea debe incorporar necesariamente la actividad desplegada por este actor entre sus variables explicativas. Es de desear que este estudio haya contribuido a dicha incorporación, o al menos, a la formulación de variables

explicativas del proceso de integración europea más sofisticado, en las que se arranque de la fuerte relación de dependencia mutua que existe entre las diversas piezas del puzzle comunitario como punto analítico de partida.

ANTONIO ESTELLA DE NORIEGA
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III, Madrid

Artículo publicado originalmente en la Serie Estudios Europeos del Instituto Universitario Ortega y Gasset, de Madrid

1. Poder de la Comisión que no se establece en ninguna disposición específica del Tratado de Roma, pero que se induce de una lectura sistemática del mismo.
2. Artículo 189 A 21 TCE.
3. Artículo 189 A 11 TCE.
4. *Vide*, en este sentido, el recuadro explicativo que se incorpora en las conclusiones de este estudio.
5. DOCE L 183/1 de 29 de junio de 1989.
6. DOCE L 183/9 de 29 de junio de 1989.
7. *Vide*, artículos 145 al 154 del TCE.
8. *Vide*, en este sentido, el volumen 3:3 de 1997 del *European Law Journal*, número especial dedicado al análisis de la llamada "comitología".
9. COM(85) 310 final.
10. Asunto 120/78 de 20 de febrero de 1979, Rec. 1979, p. 649.

BIBLIOGRAFÍA

- A.GARCÍA (1994). *Derecho comunitario: sistema constitucional y administrativo*.
- COHEN, MARCH & OLSEN (1998). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". En: MARCH (Ed.): *Decisions and Organizations*.
- DEHOUSSE (1996). "Intégration ou désintégration? Cinq thèse sur l'incidence de l'intégration européenne sur les structures étatiques". *EUI Working Paper RSC N° 96/4*.
- EICHNER (1992): "Social Dumping or Innovative Regulation Proceses and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization". *EUI Working Paper SPS N° 92/28*.
- ESTELLA (1997). The principle of Subsidiarity

- and its Critique: a "Contextual" Analysis of the Principle of Subsidiarity (Ph.D. Thesis, European University Institute, Florence).
- ESTELLA (1999): "La paradoja de la subsidiariedad: reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al art. 3(b)2 del TCE". *Revista Española de Derecho Administrativo* (enero/marzo).
- GARRET (1992): "International Cooperation and Institutional Choice: the EC's Internal Market". *International Organisation*, Vol. 46 Nº 2 (Spring), p. 533.
- GARRET (1995): "The Politics of Legal Integration in the European Union". *International Organisation*, Vol. 49, Nº 1 (Winter), p. 171.
- KINGDON (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (Boston: Little Brown).
- MAJONE (1993): "The European Community Between Social Policy and Social Regulation". *EUI Working Paper SPS* Nº 92/27.
- MARKS, HOOGUE & BLANK (1996): "European Integration from the 1980s: State-Centric, v. Multi-Level Governance". *Journal of Common Market Studies*, 3, p. 341.
- MORATA (1998): *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. (Barcelona: Ariel).
- MORAVSČIK (1991): "Negotiating the SEA: National Interests and Conventional Statecraft in the EC". *International Organisation* 45 (Winter), p. 651.
- MORAVSČIK (1992): *National Preference Formation and Interstate Bargaining in the EC: 1955-1986* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- MORAVSČIK (1993): "Preferences and Power in the EC: a liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, Nº 4 (December), p. 473.
- MORAVSČIK (1994): "Why the EC Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation". Paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago, Il. (April).
- PAREJO, ORTEGA & JIMÉNEZ-BLANCO (1998): *Manual de Derecho Administrativo* (Vol. I) (Barcelona: Ariel).
- POGGI (1995): "The Changing Nature of the State". Paper presented at the political scientists conference (Poitiers, 28-30 Sept.).
- QUERMONNE (1994): *Le système politique européen* (Paris: Montchrestien).
- SCHARPF (1994): "Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the E.U.". *Journal of European Public Policy* 1: 2 (Autumn), p. 219.

