

LA VISIÓN POLITOLÓGICA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS QUINCE: LOS ESTADOS MIEMBROS COMO ACTORES Y RECEPTORES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

CÉSAR COLINO E IGNACIO MOLINA

Profesores del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid

1. EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL PROCESO POLÍTICO Y LA GOBERNACIÓN DE LA UE: DEBATES Y ENFOQUES EN LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN¹

Podría afirmarse sin exageración que las relaciones de los estados miembros con las instituciones de la Unión Europea y su papel en la elaboración de sus políticas constituyen la problemática intelectual más significativo para los politólogos interesados en analizar el proceso de integración supranacional en Europa. Como reflejo de esta realidad, en los últimos años se ha asistido al rápido crecimiento de los estudios sobre la integración europea orientados al análisis de la dimensión nacional del proceso de integración y al análisis de las complejas relaciones entre la UE y los gobiernos de los Estados miembros. También para los políticos y los decisores públicos involucrados en el diseño institucional que implica la reforma de la Unión Europea durante la Convención sobre el futuro de la Unión y las Conferencias Intergubernamentales —las anteriores y la actual en Roma—, esta discusión carece actualmente de importancia primordial para lograr el objetivo de resolver los problemas de eficacia y de legitimidad democrática en una Unión Europea ampliada a 25 miembros.

Así, los debates actuales sobre la futura forma institucional de la UE han girado de forma predominante en torno al papel y los poderes relativos de las instituciones y los actores nacionales y supranacionales, a las relaciones entre los Estados miembros y la Unión y acerca del mejor modo de conciliar los intereses nacionales con la eficacia y la legitimidad del nivel supranacional. Desde un punto de vista práctico, por tanto, la trascendencia del estudio del papel de los Estados miembros de la UE proviene, por un lado, de la importancia de la territorialidad para la UE y la necesidad de encontrar un equilibrio entre las fuerzas unificadoras y nacionales en el proceso de integración y, por otro, de la relevancia creciente del proceso político europeo para los Estados miembros. Estos se enfrentan a la doble necesidad de ser capaces de influir en el nivel supranacional y, al

mismo tiempo, poder incorporar de forma adecuada las políticas y normas europeas a su sistema político-administrativo. Desde una perspectiva analítica o conceptual, la posición de los Estados miembros y la influencia e interacción con la UE han sido cuestiones centrales para todos aquellos enfoques de investigación que trataban de establecer la naturaleza organizativa de la UE, explicar el ritmo, el proceso y los resultados de la integración, o de entender varios de los aspectos del proceso político y la adopción de decisiones en la UE. Por diferentes motivos, numerosos estudios han convertido este debate en el centro de atención de la investigación reciente².

Con el propósito de ordenar la exposición y el gran número de contribuciones relevantes para nuestro tema, al debate parece útil agrupar los diferentes enfoques de la literatura científica relacionada alrededor de dos grandes perspectivas, que se han diferenciado tradicionalmente por alcanzar conclusiones diferentes sobre el papel y la importancia de los Estados miembros de la UE y sobre las relaciones entre los niveles nacional y supranacional³. En un primer grupo se podrían incluir aquellos enfoques con una perspectiva centrada en los Estados o un énfasis en el nivel nacional, interesados principalmente en los procesos de negociación entre los Estados miembros representados por sus gobiernos nacionales, y en el poder relativo de los actores nacionales y supranacionales en este proceso, así como en los determinantes de una progresiva delegación de competencias al nivel supranacional, las reglas de decisión o a veces en los condicionantes de la formación de las preferencias nacionales. Así, en este grupo se encuentran:

a) Los enfoques intergubernamentales, ya sea en su versión de juegos a dos niveles⁴ —*two-level games*— o en la versión del intergubernamentalismo liberal, que consideran a los gobiernos nacionales como actores unitarios que desempeñan un papel primordial en el nivel europeo, subrayando la centralidad de la soberanía y de las negociaciones intergubernamentales. Ocasionalmente han podido atender al interior de la arquitectura estatal para arrojar luz sobre la

1. Una versión anterior, algo más reducida, de este artículo está en curso de publicación en inglés con el título "National governments and the European Union", en Peter van der Hoek (editor) *Public Administration And Public Policy in the European Union*. Nueva York: Dekker. Los autores agradecen la traducción a Eloísa del Pino, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

2. Pueden verse, por ejemplo, Bulmer y Lequesne, 2003, Börzel, 2003a; 2003b; Kohler-Koch 2003; Wessels et al. 2003; Kassim, 2003a, 2003b.

3. Para clasificaciones alternativas de las distintas teorías de la integración europea y de los enfoques politológicos, puede verse Mariscal, 2003 o Morata, 1998. Desde los enfoques jurídicos existen también numerosos estudios que han tratado las relaciones entre el Derecho Comunitario y el de los Estados miembros. Aquí no se analiza esa problemática jurídica pero se hará referencia implícita a aspectos particularmente relevantes de esta perspectiva como son la afirmación de la importancia de los principios de primacía y efecto directo sobre las constituciones y los ordenamientos jurídicos internos. Sobre el particular puede verse Duthell de la Rochère y Pernice, 2002, y entre nosotros López Castillo, 1996 y Mangas, 2002.

4. Putnam, 1988.

formación de las preferencias nacionales y las posibles implicaciones de las alianzas para el fortalecimiento del poder ejecutivo central respecto a otros actores nacionales⁵.

b) Los estudios de elección racional aplicados a la UE, que centran su atención en los vínculos entre los Estados miembros y las instituciones supranacionales. Estas últimas son consideradas como agentes de los gobiernos nacionales, creadas para reducir los costes de transacción en sus negociaciones o como arenas para resolver problemas de acción colectiva y encontrar equilibrios de política pública⁶.

c) El enfoque nacional o interno de la integración europea, que tiene su origen en los trabajos de Wallace (1973) y Bulmer (1983), los primeros autores en subrayar la importancia de los procesos internos y de los mecanismos de enlace o coordinación nacional con el proceso de adopción de decisiones comunitarias en el proceso de integración europea.

d) Los estudios que en el último decenio han girado alrededor del concepto de *Europeización*, que se han interesado por la adaptación reactiva de las instituciones, las políticas y los procesos nacionales a la pertenencia y a las iniciativas de las instituciones supranacionales⁷.

Una segunda perspectiva es la adoptada por todos aquellos enfoques que han sido denominados de gobernanación —*governance*— supranacional o gobernanación multinivel, que consideran a la UE como un sistema político en sí mismo⁸. En consecuencia, estos enfoques se han centrado en el proceso político europeo más que en el proceso de integración y se han interesado por la naturaleza de la *politeya* emergente y la transformación de la gobernanación en ambos niveles. Un tema frecuente ha sido el papel cambiante de los Estados miembros y su pérdida de poder. Dentro de ellos pueden mencionarse tres escuelas:

a) Los trabajos más recientes de la escuela neofuncionalista de la integración europea, que han centrado su atención prioritaria en la erosión del tradicional funcionamiento unitario y jerárquico del Estado y en el desgaste de la centralidad de los gobiernos nacionales. Varios autores han sostenido su transformación en un modelo de gobernanación multinivel —*multilevel governance*— que abarcaría al menos tres niveles —subestatal, estatal y supraestatal— prestando

especial atención a la dimensión interna y a los nuevos actores de una emergente *politeya* europea⁹. De manera parecida, otras variantes del neofuncionalismo han centrado su atención en la *fusión* de los niveles administrativos nacionales y europeo¹⁰ o en el surgimiento de unas élites transnacionales burocráticas y *expertocracias*¹¹.

b) Los enfoques provenientes de la política y la administración comparada, que han comparado a la UE con otros sistemas políticos nacionales en su funcionamiento. Algunos han considerado a la UE como una variedad de sistema federativo, basándose para ello en sus dinámicas, relaciones de poder entre niveles y modos de adopción de las decisiones¹². Otros autores han basado su comparación en el hecho de que el Tratado de la Unión Europea ha aceptado formalmente el principio de subsidiariedad en el reparto de poderes entre la UE y los Estados miembros, y de que ciertas autoridades centrales tales como el Banco Central Europeo o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) hayan recibido poderes que incluyen, en el caso del primero, la gestión de la política monetaria y otras políticas macroeconómicas y, en el del segundo, la resolución judicial de conflictos al modo de los tribunales supremos clásicos de otras federaciones¹³.

c) Los enfoques neoinstitucionalistas, tanto el llamado neoinstitucionalismo histórico como el sociológico, que han entendido el desarrollo de la UE como el de un sistema de varios niveles en el que las instituciones supranacionales evolucionan hacia una mayor autonomía según su propia lógica institucional inercial —*path-dependent*—, en la que los Estados miembros habrían ido perdiendo el control del proceso de integración debido a las acciones autónomas de las instituciones europeas, a la persistencia de las reglas de decisión, a la inestabilidad de las preferencias nacionales respecto a las políticas públicas y a una serie de consecuencias no intencionadas¹⁴.

Estas dos perspectivas y sus diferentes enfoques, dados sus premisas e intereses analíticos diferentes, han alcanzado conclusiones a veces contradictorias respecto a las relaciones entre los Estados nacionales y la UE. Si se desea superar el debate tradicional, la mayoría de las veces estéril, entre los dos campos, parece necesario aprovechar algunas ideas de ambos, tratando de comprobarlas empíri-

5. Moravcsik, 1994.

6. Pollack, 1997.

7. Buenos ejemplos de este enfoque son los trabajos de Goetz y Hix, 2000; Héritier et al. 2001; Cowles et al. 2001; Knill 2001; Featherstone y Radaelli, 2003.

8. Esta posición ha sido fuente de numerosos e interesantes debates. Como objeción principal a esta perspectiva, algunos autores han sugerido que esta comparación ignora el carácter especial y la posición central, dentro del sistema europeo, de los Estados miembros; lo que les diferencia claramente de cualquier actor en un sistema político más típico (Hurrell y Menon, 1996).

9. Sobre esta cuestión pueden verse Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Kohler-Koch, 1999; Llamazares y Marks, 1999; Hooghe y Marks, 2001.

10. Wessels, 1990, 1998, 2003.

11. Bach, 1999.

12. Scharpf, 1988; Sbragia, 1993; Bulmer, 1996; Kelemen, 2003

13. Weiler, 1991; McKay, 1999; 2001. Esta concepción, sin embargo, también ha sido objeto de larga controversia y ahora de mayor actualidad e intensidad. Para otros autores, la UE está todavía lejos de ser una federación desarrollada en muchos aspectos, ya que a pesar de la división de poderes, el poder legislativo en el nivel "federal" parece más una agregación de autoridades nacionales con capacidad de decisión, sin un *demos* federal a quien representar o al que rendir cuentas. Entre nosotros se ha ocupado de esta vertiente federal de la UE Martín y Pérez de Nanclares, 2003 o Aldecoa, 2003 que han usado las nociones de federalismo supranacional o federalismo intergubernamental.

14. Como representantes centrales de este enfoque pueden verse los trabajos de Pierson, 1996; Bulmer, 1998; Hix, 1999.

camente. Con este objetivo, podemos partir aquí de una concepción de la UE como un sistema multi-nivel con su propia lógica institucional, cuyo peculiar entramado de decisiones produce interacciones múltiples y constelaciones de poder entre las instituciones nacionales y supranacionales, que varían según el tipo de asunto y sector. Para ello se define aquí con el término genérico de Estados miembros al conjunto de actores e instituciones nacionales, tales como los políticos y funcionarios o representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, que se encargan de agregar en el nivel nacional los intereses del estado al que pertenecen y de representar esos intereses en el nivel supranacional. Aunque no se consideran aquí a los estados miembros como actores unitarios ni como los únicos filtros o *gate-keepers* entre los distintos niveles, por falta de espacio, se dejan de lado en este trabajo otros actores nacionales relevantes como las regiones o los partidos políticos.

Con estas precisiones, y sosteniendo la idea de que el papel de los Estados nacionales y las relaciones entre la Unión y sus miembros debe ser analizada desde una perspectiva interactiva¹⁵, este trabajo comienza revisando los principales aspectos constitucionales e institucionales que condicionan el papel desempeñado por los Estados y su influencia en el sistema europeo. Para ello, en la segunda sección se presenta, a modo de trasfondo institucional, el marco jurídico que establece la distribución de poder entre la UE y los Estados y su funcionamiento real. En la parte tercera se recogen las contribuciones pertenecientes a la que puede llamarse perspectiva ascendente (*bottom-up*) o hacia fuera (*inside-out*), interesada por el modo en que los Estados miembros organizan su implicación en el proceso de adopción de decisiones europeo o, en otras palabras, la participación de las estructuras y los procesos de los gobiernos nacionales en los ámbitos tanto interno como europeo de adopción de decisiones comunitarias, con los mecanismos de enlace institucional como elementos clave de la interacción. En la sección cuarta se examina la perspectiva descendente (*top-down*) o hacia dentro (*outside-in*), subrayando las implicaciones de la pertenencia a la UE en los Estados miembros, llamada aquí *Europeización*. Se presta especial atención a las transformaciones adaptativas observables en los gobiernos y administraciones nacionales inducidas por la pertenencia y la constante interacción. En la última sección se presentan unas breves conclusiones.

2. LA DISTRIBUCIÓN, CLARIFICACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBROS

Como en cualquier sistema multinivel, el debate sobre las competencias y responsabilidades de cada nivel de

gobierno, acerca de cómo se relacionan estos niveles y a través de qué órganos y métodos institucionales, es esencial para abordar una reflexión más amplia sobre la legitimidad y la eficacia de la gobernación¹⁶. La relevancia de la distribución de competencias ha sido puesta de manifiesto en el Tratado de Niza y en la Declaración de Laeken, que dio el mandato a la Convención sobre el futuro de Europa (2002-2003) de alcanzar una distribución de competencias más precisa entre la Unión y los Estados miembros¹⁷. Este objetivo está vinculado con el de transparencia —clarificación y simplificación de los Tratados— y con la legitimidad democrática —tema de dos grupos de trabajo (I y V) de la Convención, y objeto de varios artículos del borrador constitucional de junio 2003 y la Conferencia Intergubernamental posterior¹⁸. Parte de la discusión sobre la distribución de poderes en la UE se ha centrado en la necesidad de disponer de un catálogo de competencias para delimitar, clarificar y eventualmente reordenar o reconsiderar la atribución de algunas responsabilidades entre los distintos niveles. Del mismo modo, se ha estimado la conveniencia de idear formas para fiscalizar el cumplimiento del nuevo sistema de atribución competencial.

Actualmente, dependiendo del modo de gobernación de cada uno de los sectores y procedimientos de adopción de decisiones implicados, el poder de los Estados miembros varía, dándose un sistema de enorme complejidad. Hasta ahora, el sistema de competencias de la UE se ha caracterizado por una estructura diferenciada de competencias legislativas basada en el principio de competencia atribuida, que deja las fases de implementación y financiación a los Estados miembros. A falta de una sistematización clara en los tratados, algunos autores han distinguido entre competencias definidas por áreas de política pública (aduanas, agricultura, transporte), competencias en función de los objetivos para el logro de algunos fines, tales como los del mercado interior, y competencias negativas de las que la Unión está excluida¹⁹.

Desde un punto de vista político, este sistema de distribución competencial debe ser analizado en el contexto de las peculiaridades y de la evolución histórica de la UE. Antes de la adopción del Acta Única Europea (AUE), el relativo y modesto ámbito de la integración había diferido una clara división de competencias. Aunque el principio por el cual las competencias de la UE eran atribuidas era básico para el sistema, de hecho la distribución de competencias evolucionó paulatinamente debido al cambio en el poder y las preferencias de los gobiernos nacionales, lo que condujo a la extensión del ámbito competencial de la Unión, sobre todo en los momentos de reforma de los Tratados. Esta tendencia también se veía potenciada por causa de la actividad del TJCE, que mostró una inclinación favorable hacia la exten-

15. Bulmer y Lequesne, 2002; Börzel, 2003.

16. Benz, 2003.

17. Sobre la discusión y las propuestas sobre la delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros véanse, entre otros, las obras de Fischer y Schley, 2000; Pernice, 2001; Búrca y de Witte, 2003; Magiera, 2002.

18. Sobre los trabajos de la Convención, véase Andrés Sáenz de Santa María, 2003 y sobre el significado del método convencional como explicación de todo el proceso *constitucional* europeo anterior, véase Rodríguez Iglesias 1993; Díez Picazo, 2002.

19. Véanse las obras de Pernice 2001; de Bogdandy y Bast, 2002; Búrca, 2001; Martín y Pérez de Nanclares, 2002; Alberti, 2003.

sión y el fortalecimiento de las competencias de las Comunidades Europeas, y mediante el recurso a la cláusula de flexibilidad (artículo 308, ex 235 Tratado de Roma) y la doctrina de las competencias implícitas (*implied powers*). Según ésta, las competencias deberían ser otorgadas a las Comunidades Europeas allí donde se considerara necesario para lograr los fines legítimos recogidos en los Tratados²⁰.

Todas estas circunstancias generaron la sensación de una expansión competencial subrepticia (*creeping competence*)²¹ por parte de la UE, que reforzaba el papel de la Comisión²². Sin embargo, algunos gobiernos nacionales —apoyados por los *Länder* alemanes y otras regiones constitucionales— intentaron reaccionar contra una expansión excesiva de las competencias de la UE, tratando de usar sus poderes como “Señores de los Tratados” para recuperar la influencia del Consejo de la UE, pero se encontraron desprovistos de mecanismos para frenar o controlar eficazmente esta extensión²³. Además, los gobiernos nacionales comprendieron que habían dejado de desempeñar en solitario el papel de filtros (*gate-keepers*) entre los Estados y Europa²⁴.

La Convención sobre el futuro de Europa se impuso desde el principio la tarea de atender el asunto de la distribución de competencias y de responder, entre otras, a la cuestión de cómo deberían regularse las competencias complementarias, y hasta qué punto los Estados miembros deberían ejercer sus competencias de forma exclusiva en ciertas materias en las que la Unión tiene hoy competencia complementaria. La propuesta de la Convención para la distribución de competencias ha consistido en la clasificación de las competencias en varias categorías, desde sectores en los cuales la UE tiene autoridad exclusiva —competencia exclusiva— hasta aquellas competencias en las cuales está, en teoría, excluida —competencias de los Estados miembros—. En otros sectores la competencia es compartida o bien la UE puede intervenir apoyando, coordinando o complementando.

Respecto al principio de subsidiariedad, definido en el Consejo de la UE de Edimburgo de 1992, es un principio básico del funcionamiento de la Unión y significa que, excepto en sectores en los que posee competencia exclusiva, la Unión debe actuar sólo cuando su intervención sea más eficaz que la actuación del nivel nacional, regional o local. Este principio, junto con el de proporcionalidad, fue revitalizado e incorporado al derecho comunitario en el Tratado de Maastricht y se alentó su transformación para con-

vertirlo en un principio de máxima relevancia jurídica desde 1997 en el Tratado de Ámsterdam y a través del Protocolo de Ámsterdam de aplicación del principio de subsidiariedad²⁵. En el primero, el principio se definió en su preámbulo y en el artículo 5, mientras que en el Protocolo se aborda su implementación.

Sin embargo, también desde el punto de vista político ha habido algunos problemas con su eficacia y funcionamiento. La subsidiariedad ha tenido más importancia desde un punto de vista político y nacional que desde una perspectiva europea con eficacia jurídicamente vinculante. Su utilización como un criterio para la división de poderes entre la Unión y los Estados miembros habría requerido que las competencias se localizaran en el nivel más apropiado para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia. Pero en realidad ha funcionado más como una prueba de la auto-limitación de la EU en el ejercicio de sus competencias que como una guía para la distribución de competencias²⁶. Esta segunda función se complicó aún más porque el principio trató de satisfacer dos aspiraciones contradictorias, la de aquellos partidarios de restringir futuros avances en el proceso de integración —interpretación británica— y la de los que demandaban una distribución exhaustiva de las competencias que contemplase también a las autoridades subestatales —la interpretación de los *Länder* alemanes—²⁷. Por tanto, su potencial para servir como un instrumento común e incuestionable para la distribución de competencias quedó en gran medida limitado.

Por su parte, el principio de proporcionalidad significa que la actuación de la UE debe limitarse a aquellas áreas donde resulte absolutamente esencial y debe intervenir con la intensidad necesaria para lograr sus objetivos. Este principio se ha vinculado progresivamente al principio de subsidiariedad²⁸. Con la creciente importancia de las competencias compartidas y complementarias, el principio de proporcionalidad, es decir, el cómo debe afrontarse un tema, puede llegar a convertirse en más relevante que el asunto de quién debe actuar. Junto a esto, debido a la creciente diversidad de los Estados miembros derivada de la ampliación, será el tema de la flexibilidad más que la subsidiariedad el que se convertirá en una discusión de actualidad²⁹. Adicionalmente, la posibilidad de exclusión —*opting out*— para no tener que recurrir al veto, o el creciente uso del método abierto de coordinación, dejará a la subsidiariedad como un principio específico para ciertos temas, ya que el

20. Weiler, 1991; Alter; 2001.

21. Ver Pollack, 2000.

22. Majone (2002) ha argumentado, sin embargo, que debido a la naturaleza de las nuevas competencias que excluyen la armonización total, la expansión de la jurisdicción de la UE no ha incrementado automáticamente el poder de la Comisión, sino que realmente lo ha debilitado en varios aspectos.

23. Alter, 1998.

24. Webb, 1983; Marks, Hooghe y Blank, 1995.

25. Protocolo número 30 sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexados al Tratado de la UE -modificado por el Tratado de Ámsterdam.

26. Ver Van Kersbergen y Verbeek, 1994; Van Hecke, 2003. Areilza, 1996

27. Peterson, 1994.

28. El artículo 5 relaciona la subsidiariedad con otros dos principios: el principio de atribución de competencias (párrafo 1) y el principio de proporcionalidad (párrafo 3).

29. Wallace, 2000.

opting out o la cooperación reforzada entre algunos miembros evitará la necesidad de que ciertos Estados se tengan que oponer a la acción comunitaria en algunos sectores de actividad pública.

Por otro lado, el objeto del debate en torno al principio de subsidiariedad ha cambiado desde una preocupación por el tema de las competencias a un renovado interés por los problemas de legitimidad. Se espera ahora que el principio de subsidiariedad pueda solucionar el déficit democrático mediante la clarificación de la distribución de competencias y el acercamiento de la UE a los ciudadanos. Así, el tema de la distribución vertical y horizontal de competencias en la UE y el afán de aclarar el significado del principio de subsidiariedad está hoy muy vinculado con el intento de reducir los riesgos del llamado *déficit democrático*³⁰. Este déficit se deriva del hecho de que el actual sistema de relaciones entre la UE y los Estados miembros excluye prácticamente a las instituciones con legitimación democrática directa tales como los parlamentos nacionales³¹ y, con la excepción de una limitada implicación de las regiones a través del Comité de las Regiones, se centra abrumadoramente en los ejecutivos centrales³². En la reciente ronda de reforma alrededor de la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental del 2004, la noción de subsidiariedad parece no estar ya asociada, como al principio de los años noventa, a la posición y el papel de los gobiernos regionales en el sistema de la UE, sino más bien al papel de los parlamentos nacionales³³.

3. LOS ESTADOS MIEMBROS Y SU INFLUENCIA EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EUROPEAS: MODOS DE COORDINACIÓN Y CAPACIDADES NACIONALES INTERNAS Y EN BRUSELAS

La pertenencia de un Estado miembro a la UE ofrece oportunidades pero también impone límites y exigencias a los gobiernos nacionales. Uno de los principales requisitos es el establecimiento de mecanismos internos que vinculen, con la mayor eficacia, estabilidad y coherencia posibles, al sistema político nacional con el nivel supranacional. Estos mecanismos son necesarios en la esfera interna para agregar los intereses nacionales en el proceso de adopción de decisiones europeo, y permitir una participación activa en los asuntos europeos. En el ámbito supranacional, los gobiernos nacionales necesitan una estructura de delegados o representantes permanentes, directamente conectada con las capitales nacionales, para representarlos en las

negociaciones dentro de las diferentes formaciones de los órganos intergubernamentales tales como el Consejo de Ministros y los grupos de trabajo del Consejo y de la Comisión.

Para este fin, todos los Estados miembros han organizado la fase interna para la formación de la posición nacional dentro de su ejecutivo central a través de una estructura de coordinación que trata de garantizar la coherencia interministerial y la agregación de diferentes puntos de vista en el nivel nacional así como la consiguiente defensa de esos intereses en el nivel supranacional. Esta estructura está casi siempre articulada a lo largo de una dimensión vertical, que enlace Bruselas con las capitales de los Estados, y dos horizontales. Las dimensiones horizontales son la interministerial interna y las de los representantes nacionales sectoriales en los diversos foros de negociación intergubernamental en Bruselas.

Las características del proceso en el que se refleja esta estructura son extremadamente problemáticas, debido a la complejidad de los procedimientos y a las reglas de votación en el Consejo de la UE³⁴. La UE no posee sus propias unidades u órganos administrativos que posibiliten la ejecución y, por tanto, no aplica directamente sus políticas ni siquiera en su ámbito competencial exclusivo. Ante esta situación, los gobiernos nacionales tratan de *proyectarse* a sí mismos e influir en el estadio más inicial posible del proceso de adopción de decisiones de la UE, con el fin de minimizar la necesidad de adaptación cuando tengan que implementar las políticas comunitarias. Como, en contraste con los Estados-nación, no hay partidos políticos europeos reales, ni existen otros canales de coordinación estable, los gobiernos nacionales dependen de la negociación y la construcción de coaliciones con otros gobiernos para alcanzar decisiones que reflejen sus intereses y los intereses colectivos³⁵.

En estas negociaciones en el Consejo de Ministros, los representantes nacionales pueden tener que enfrentarse con temas cuyas decisiones pueden calificarse como históricas, tal como la reforma de los tratados, o pueden tener que resolver asuntos más cotidianos, tales como la regulación por mayoría cualificada de algún sector de actividad pública. En el primero las líneas de conflicto pueden variar en diferentes momentos, siendo fracturas típicas las que oponen a los beneficiarios de la Cohesión frente a los contribuyentes netos, norte frente sur, países grandes frente a países pequeños, integracionistas frente a aquellos que prefieren un modelo intergubernamental, o estatistas frente a

30. Sobre el déficit democrático de la Unión Europea pueden verse Williams, 1991; Featherstone, 1994; Scharpf, 1999; 2003; Schmitter, 2000.

31. Ver Maurer, 2002.

32. Aunque algunos autores consideran este tema exagerado y piensan que la UE es perfectamente comparable en términos de legitimidad y democracia con otros Estados-nación (Moravcsik, 2002).

33. Los debates en la Convención giraron alrededor de cómo podía asegurarse mejor la verificación del cumplimiento de principio de subsidiariedad, y si en caso de introducirse mecanismos de verificación, éstos deberían ser procedimientos políticos o judiciales. Las propuestas en el texto del borrador constitucional de junio de 2003 contienen como la contribución principal la promoción de la implicación de los parlamentos nacionales —introducida por primera vez en el proceso de adopción de decisiones europeo— dándoles un derecho de vigilar la aplicación del principio de subsidiariedad, el llamado sistema de alerta temprana (*early warning system*) mediante dictámenes motivados.

34. Sobre el funcionamiento y poder del Consejo, véase Van Schendelen, 1995; Sherrington, 2001; Lewis, 1998; De Schoutheete y Wallace, 2002.

35. Beyers y Dierckx, 1998; Lewis, 2000.

partidarios del libre mercado, etc. En los asuntos cotidianos pueden formarse también diferentes coaliciones según los sectores y la importancia nacional concedida al tema.

Las discusiones presentes en la bibliografía politológica sobre el proceso europeo de adopción de decisiones concernientes a las relaciones entre los Estados miembros y la UE e interesadas en la perspectiva ascendente han girado en torno a tres temas: i) la configuración y el poder de los principales actores (ejecutivos centrales, parlamentos, regiones) y la capacidad de la maquinaria de coordinación interna de cada uno de los gobiernos nacionales; ii) la forma y la eficacia de los mecanismos de enlace (*linkage*) entre los dos niveles constituida por los representantes de los gobiernos nacionales en Bruselas y su comportamiento en los órganos intergubernamentales, y iii) los condicionantes de la capacidad de los gobiernos nacionales para influir o determinar el proceso de adopción de decisiones de política comunitaria. Veámoslos uno a uno.

Respecto a las estructuras de coordinación, los tipos de órganos de coordinación en las fases internas del proceso variarán entre los Estados miembros por su tamaño, composición, localización ministerial y su capacidad de centralizar los asuntos comunitarios³⁶. Algunos países prefieren dejar este papel en manos de los ministros encargados de los asuntos europeos o confiarlo a otros órganos horizontales bajo el control del Ministro de Asuntos Exteriores. Otros optan por departamentos económicos, o las oficinas del Primer Ministro, que normalmente funcionan junto a comisiones colegiadas con un carácter interdepartamental, en el nivel burocrático y político. Estas comisiones tratan de reconducir los flujos de todo tipo que proceden de muchos otros actores gubernamentales³⁷. En este nivel interministerial, aunque dependiendo del grado de poder que el Primer Ministro posea en cada sistema político nacional, existe la posibilidad de que los Primeros Ministros aparezcan como árbitros últimos para decidir en los conflictos entre departamentos. Además, los primeros ministros tienen también un papel catalizador fundamental en el nivel supranacional como miembros del Consejo Europeo³⁸. Sin embargo, su participación está necesariamente restringida a los asuntos más importantes, siendo las anteriormente mencionadas estructuras de coordinación las que llevan el peso de la gestión rutinaria de las decisiones europeas, que representa la mayor parte de las decisiones en asuntos comunitarios. Se podría hacer una distinción fundamental entre aquellos Estados donde los departamentos ministeriales sectoriales son bastante autónomos —y entonces los órganos de coordinación interministerial se reducen al papel de simples *arenas*—

y aquellos estados en los que existe una clara función de coordinación, que permite una auténtica elaboración nacional de la política comunitaria colectiva y jerárquica.

Por lo que respecta a la coordinación de los negociadores nacionales en el nivel supranacional se asegura a través de una relación constante con la Representación Permanente en Bruselas, que es otra pieza clave del sistema de coordinación³⁹. Se trata del equipo diplomático acreditado ante las instituciones de la UE con la responsabilidad explícita de organizar la acción de los negociadores nacionales en las diferentes negociaciones intergubernamentales que tienen lugar en las reuniones del Consejo de la UE, su Comisión preparatoria de Representantes Permanentes —COREPER— así como en el abanico de los grupos de trabajo y comisiones vinculadas al Consejo y a la Comisión Europea conocidos como "*comitologie*"⁴⁰. Este órgano de coordinación entre los gobiernos nacionales y la UE —muy similar a los que hay en las capitales nacionales— cuenta normalmente con un reducido aunque cualificado *staff*, que agrupa a diplomáticos y funcionarios técnicos que han sido seleccionados en distintos ministerios verticales. Esto ayuda a asegurar la existencia de ciertos vínculos sectoriales y canales de comunicación, principalmente en aquellos sistemas con fuerte departamentalización⁴¹.

Respecto al poder legislativo de los Estados miembros, la intervención de los parlamentos nacionales en el proceso de adopción de decisiones y coordinación de la UE está muy limitada, no sólo por las estructuras y normas nacionales, sino también debido a la estrategia de los partidos nacionales y sus interacciones⁴². Como la mayoría de la legislación europea está considerada normativa reglamentaria o administrativa, los parlamentos nacionales no pueden intervenir y sólo alcanzan el debate público aquellos asuntos de máxima importancia o los que se politizan. Ciertamente, el proceso de integración europeo produce una merma significativa de las funciones parlamentarias tradicionales, lo que no significa que los parlamentos de los Estados miembros carezcan de ciertos poderes. Así, los legislativos han tratado de organizar su intervención y el control del proceso de decisión europeo definiendo una estrategia para adaptarse y contrapesar la preeminencia del ejecutivo⁴³. Por ejemplo, los parlamentos han impuesto a sus ejecutivos obligaciones informativas o han conseguido establecer comisiones de control⁴⁴ e incluso, en algunos casos, la potestad de mandar a los negociadores nacionales en Bruselas. La influencia y la capacidad de control de los parlamentos nacionales parece depender de dos variables internas: el grado en que el respectivo sistema político nacional muestra características

36. Peters y Wright, 2001; Nugent, 2003.

37. Ver Kassim et al., 2000.

38. Liñán, 2002.

39. Ver Kassim et al., 2001.

40. Sobre la "*comitologie*" ver Wessels, 1998. Dogan, 2001; Joerges y Neyer, 1997; Pollack, 2003.

41. Beyers y Dierckx, 1998.

42. Treib, 2003. Holzhaacker, 2002.

43. Auel y Benz, 2003.

44. Las comisiones parlamentaria para asuntos comunitarios están informalmente confederadas en el COSAC.

mayoritarias en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, y la cambiante importancia política de los asuntos europeos en cada país, que puede ir desde un consenso permisivo hasta el euro-escepticismo⁴⁵.

Con relación a la eficacia de las estructuras de coordinación, podría pensarse que cuanto más fuertes, coherentes y mejor sea su maquinaria, las posiciones nacionales serán más influyentes en las decisiones europeas. Algunos autores, sin embargo, han sugerido que los sistemas de coordinación pueden tener efectos ambivalentes respecto a la eficacia. Es cierto que una excesiva debilidad de la capacidad de coordinación puede poner en peligro las capacidades negociadoras políticas e institucionales de los gobiernos centrales en la arena europea⁴⁶. Pero también es verdad que una maquinaria de coordinación demasiado robusta no produce necesariamente resultados eficaces⁴⁷. Esa misma rigidez puede conducir a inflexibilidad e impedir a cada ministro individual obtener ventajas de su propia capacidad de acción estratégica en las redes sectoriales internas —regiones, grupos de interés, partidos— y en las instituciones de la UE —Direcciones Generales y gabinetes de los comisarios, los parlamentarios europeos y en otros Estados miembros—. Junto a ello, la falta de flexibilidad para negociar puede privar a algunos de los negociadores individuales de las oportunidades que podrían obtener en un contexto de adopción de decisiones, propio de la Unión, caracterizado por un estilo personalizado e informal⁴⁸.

Los factores que explican la variación en los enfoques de coordinación de los gobiernos nacionales y la capacidad de influir en el proceso europeo de adopción de decisiones son básicamente la estructura interna y los recursos, tanto en los niveles políticos como administrativos⁴⁹. En el plano político, son claves las características más o menos fragmentadas del sistema político (por ejemplo, la naturaleza del ejecutivo, el grado de implicación y control parlamentario, el pluripartidismo y los gobiernos de coalición, la complejidad territorial o de los grupos de interés), y el poder económico o demográfico de los Estados miembros. En el plano administrativo, el funcionamiento efectivo depende de las diversas capacidades y estilos de coordinación nacionales —los cuales divergen desde el jerárquico, el resolutivo de problemas, hasta el orientado al consenso o al simple intercambio de información—. Asimismo, la eficacia coordinadora y de influencia dependerá también de si los gobiernos nacionales cuentan en sus estructuras burocráticas con los suficientes recursos financieros y las estructuras y personas con las habilidades técnicas necesarias para el tratamiento de la información y de los aspectos jurídicos y lingüísticos.

Otro factor que determina la capacidad de representación de los intereses de los estados miembros es el tipo de

tema o política pública. Así, se encontrarán diferencias entre diferentes sectores de actividad pública según los temas: institucional, distributivo, regulativo, redistributivo, de alta política (por ejemplo, CIGs, Unión Monetaria, competencia, agricultura, política exterior, etc.) por lo que la capacidad de los gobiernos nacionales para dar coherencia a sus posiciones en el COREPER está condicionada por varios factores. Además, la agenda política de la UE está evolucionando y se hace incluso más difícil controlar las propuestas lanzadas por la Comisión, las enmiendas del Parlamento Europeo y la intervención adicional de toda una serie de comisiones y grupos de trabajo con diversos *status*, permanencia y composición. Además, como la regla de unanimidad está siendo cada vez menos aplicada, algunas veces los gobiernos nacionales sólo pueden actuar de una forma selectiva y reactiva en el COREPER y en el Consejo. Incluso la organización del Consejo en sí mismo, puede considerarse que dificulta, hasta un cierto punto, la coordinación. Esto es así por tres razones, en primer lugar, a su propio funcionamiento interno organizado por sectores en los que los ministerios tienen la última palabra en el proceso de adopción de decisiones. En segundo lugar, existe una cierta incongruencia administrativa entre la composición de los reuniones sectoriales del Consejo y la división departamental en los ejecutivos nacionales; y tercero, en algunos casos, las competencias son compartidas con las autoridades subnacionales.

Adicionalmente, algunos estudios han mostrado cómo los funcionarios desarrollan una visión europea particular, tienden a socializarse en la cultura de estos grupos de trabajo y aprenden a combinar los intereses nacionales con la búsqueda de una nueva forma de objetivos europeos colectivos⁵⁰. También los requisitos de la coordinación varían: algunos gobiernos nacionales más partidarios de la integración están menos empeñados en mostrar una posición unitaria hacia fuera que ciertos Estados miembros *euroescépticos* —y por tanto más a la defensiva—; o aquellos con una clara preferencia sobre determinados objetivos, como maximizar los fondos europeos, se concentrarán más en garantizar la coherencia de los programas europeos para evitar una segmentación que, para los Estados con un interés más amplio en el proceso global de integración, podría considerarse más funcional.

4. LA ASIMILACIÓN DE LA PERTENENCIA Y LA ADAPTACIÓN A SUS EFECTOS: LA EUROPEIZACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Junto a la necesidad de hacer llegar las demandas al proceso europeo, la pertenencia a la UE supone un reto para los Estados miembros, que deben ser capaces de

45. Maurer y Wessels, 2001, Holzacker, 2002; Hansen y Scholl, 2002.

46. Metcalfe, 1994.

47. Peters y Wright, 2001.

48. Debbasch, 1991: 767.

49. Van Keulen, 2003.

50. Ver sobre la negociación dentro del Consejo y el papel de los intereses nacionales en ella Lewis, 2000; Beyers y Dierckx, 1998; Beyers y Trondal, 2003.

absorber o asimilar el derecho y las políticas comunitarias y adaptarse a una nueva lógica de adopción de decisiones en el ámbito interno. Este impacto descendente de la integración europea ha sido llamado *Europeización*⁵¹. Tal concepto es utilizado aquí para hacer referencia genérica a las reacciones adaptativas que tienen lugar en los sistemas políticos nacionales como resultado de la creciente interacción e integración⁵².

El rápido crecimiento de la investigación y de la producción bibliográfica alrededor de esta cuestión ha girado básicamente alrededor de cuatro cuestiones i) la pérdida o aumento de la autonomía o poder relativo de los gobiernos nacionales respecto a las instituciones supranacionales u otros actores nacionales, ii) el tipo y el grado de impacto y disparidad institucional con la UE encontrado en diferentes países, iii) la persistencia de las pautas institucionales existentes o la convergencia entre los miembros, y iv) los diferentes mecanismos de *Europeización*.

Respecto a la redistribución de poder entre los actores, las investigaciones empíricas han señalado tres hallazgos principales. El primero, con respecto a las relaciones entre los poderes, el ejecutivo se ha visto reforzado frente al legislativo. En segundo lugar, se ha alterado el equilibrio constitucional de poderes entre los niveles territoriales de gobierno. Y, finalmente, los actores centrales tradicionales dentro del núcleo del ejecutivo nacional —el primer ministro y los ministros de economía y hacienda— se han visto particularmente fortalecidos, en parte como consecuencia del creciente papel del Consejo Europeo, en parte como resultado de la progresiva importancia interna de los temas de política europea. Aunque la integración europea produce y consolida una serie de redes multinivel de política pública, también puede, en el nivel macropolítico, fortalecer la capacidad de los ejecutivos nacionales para implementar reformas estructurales (por ejemplo, liberalización o recorte del gasto público en el contexto de la UEM). Estas reformas habrían sido más complicadas políticamente sin recurrir a la pertenencia europea como un mecanismo de traspaso de la culpa⁵³. No obstante, ciertos autores advierten sobre el riesgo de atribuir a la *Europeización* un efecto demasiado poderoso y olvidar

el papel que otros factores, no comunitarios sino globales o internos, tienen en los cambios observados⁵⁴.

En lo que atañe al impacto en las instituciones nacionales y el grado de presión adaptativa, tanto en el sistema institucional general como dentro de cada actor institucional, se han señalado toda una serie de reacciones y cambios⁵⁵. Estas transformaciones son o bien requeridas explícitamente por la organización supranacional, o bien una consecuencia no deseada de la nueva situación, o el resultado de la voluntad de los gobiernos nacionales de anticiparse o aprovechar las oportunidades y encarar los cambios⁵⁶. La *Europeización* puede suponer ajustes que pueden ir desde el nivel político hasta el nivel burocrático, aunque con variaciones según los Estados miembros⁵⁷.

La literatura académica ha observado varias repercusiones en el nivel nacional⁵⁸, pero se ha señalado que el impacto global varía en función de si los Estados son federales o unitarios⁵⁹ o son democracias recientes o maduras⁶⁰. Sólo la desparlamentarización —con su importancia para el déficit democrático y a pesar de los recientes intentos de los parlamentos nacionales de incorporar los asuntos europeos a sus agendas— puede ser considerada como una pauta general.

En el nivel administrativo, no han ocurrido grandes cambios organizativos en las estructuras formales, ni las burocracias han sido reformadas sustancialmente⁶¹. Sin embargo, la pertenencia a la UE acrecienta el espectro de tareas que las administraciones tienen que asumir para gestionar las políticas supranacionales. Además, se ha observado en las prácticas administrativas una transformación y adaptación más extensa e intensa, —lo que puede denominarse la *Europeización* administrativa informal—. Esto estaría ocurriendo sobre todo en aquellos ministerios que implementan políticas que son principalmente decididas en Bruselas —agricultura, telecomunicaciones, infraestructuras—, en claro contraste con aquellos departamentos donde las competencias de la UE son todavía muy limitadas —bienestar o educación—, debido a una *Europeización* indirecta, la cual es el resultado de interacciones administrativas producidas por la pertenencia en la organización⁶². Para algunos

51. Existen diversas, y algunas veces confusas conceptualizaciones del término (ver Radaelli, 2000; Olsen 2002a; Featherstone, 2003), en las cuales el énfasis varía en función del objeto de la *Europeización*, que puede ser considerado como un proceso o como un resultado, o desde un interés en el proceso político (ver Ladrech, 1994; Anderson, 2002), hasta la actuación pública y la elaboración de políticas (Héritier, 2001) o las instituciones políticas y administrativas (Mény, Müller y Quermonne, 1996; Knill 2001). Numerosos trabajos han analizado estas tres dimensiones en distintos países. En España puede citarse el libro de Closa (2001).

52. Por ejemplo, Ladrech, 1994; Goetz, 1995. El impacto puede ser observado en distintos niveles: sistémico, organizativo, relacionado con el proceso, regulativo y cultural (Bulmer y Burch, 2001).

53. Molina y Colino, 2004; Cole y Drake, 2001.

54. Goetz, 2000.

55. Knill, 2001; Héritier, 2001; Jordan, 2002.

56. Börzel, 2002.

57. Ver Wessels et al., 2003.

58. Hix y Goetz, 2000; Héritier, 2001.

59. Schmidt, 1999.

60. Anderson, 2002.

61. Page y Wouters, 1995; Page, 2003. Como notables excepciones a esta afirmación, pueden mencionarse la independencia de los bancos centrales, y por ejemplo el surgimiento inducido por la UE en algunos países —sin experiencia previa en aquellos sectores de política— de departamentos ministeriales para la protección del medioambiente o la defensa de la competencia.

62. Wessels, 1990; Maurer et al., 2003.

autores hay indicios de que una nueva cultura organizativa puede estar extendiéndose, en la que los estilos y prácticas administrativas, histórica y culturalmente diversas, podrían estar convergiendo⁶³. Aunque no ha surgido un modelo uniforme, las transformaciones incrementales han reducido la variabilidad y a largo plazo podría configurarse un "espacio administrativo europeo"⁶⁴.

Respecto a la supuesta convergencia de las pautas institucionales entre los miembros, puede observarse la persistencia de las características nacionales, que se manifiesta, por ejemplo, en los diferentes modos en los que los Estados miembros organizan sus sistemas de coordinación con la UE. La mayoría de los estudios han encontrado que la europeización refuerza, en la mayor parte de los casos, las características distintivas del modelo institucional existente⁶⁵. La maquinaria gubernamental de los Estados miembros, y en general sus marcos institucionales, no han sufrido alteraciones radicales como resultado de la pertenencia. Es más, se adaptan lenta e incrementalmente a los cambios europeos sintetizando constantemente, por un lado la innovación institucional que suponen los imperativos supranacionales con, por otro lado, la evolución inercial de sus instituciones de origen interno (*path dependency*). Por esta razón, a pesar de la modesta europeización detectada en esta etapa, es previsible que, como el proceso de unificación europea afecta a cada vez más sectores de actividad, se observe una progresiva y creciente modificación y adaptación a la UE de las estructuras ejecutivas nacionales y de sus componentes administrativos.

Finalmente, algunos autores han tratado de explicar la forma en que se produce esta adaptación de las instituciones, su funcionamiento —procesos, discursos— y los resultados de los sistemas políticos nacionales. Los distintos enfoques científicos han resaltado diferentes mecanismos⁶⁶. Comenzando por la idea de inadaptación institucional (*institutional misfit*) como una condición para el cambio, los institucionalistas de la elección racional han explicado la europeización a través del cambio en las estrategias y los recursos de los actores, mientras que otras explicaciones sugieren el cambio en las creencias y en las ideas (institucionalismo sociológico), y otros se basan en la llamada ecología organizativa y sus transformaciones⁶⁷. Cada uno de ellos llega a diferentes conclusiones acerca del alcance de la convergencia institucional entre los gobiernos nacionales y la redistribución del poder operada.

5. CONCLUSIÓN: INFLUENCIA Y ADAPTACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Partiendo del análisis de las relaciones entre los Estados miembros y la UE, pueden extraerse algunas conclusio-

nes que se refieren no sólo a los sistemas constitucionales y administraciones nacionales sino también al funcionamiento de la UE. A la luz de los datos aportados por las investigaciones reseñadas, puede afirmarse que el proceso de integración es interactivo, en el sentido de que los Estados miembros participan activamente en la delegación de las competencias nacionales a las instituciones supranacionales y en el proceso de adopción de decisiones de la UE. Posteriormente, en el curso de la implantación de la política europea y las transformaciones institucionales incrementales, se adaptan a los resultados de este proceso. Esto respaldaría tanto ciertos enunciados de los enfoques estatocéntricos o intergubernamentalistas como algunas ideas de los enfoques de gobernanación europea o supranacionales.

La europeización no parece, sin embargo, diluir las características que distinguen a los sistemas nacionales de gobierno, ni en sus aspectos inter-institucionales ni en los intra-institucionales. En contra de la tesis de la convergencia, la mayoría de los autores está de acuerdo en que el efecto de la UE en los Estados miembros es diferente y que, bajo ciertas circunstancias, el factor supranacional puede incluso ayudar a mantener o reforzar las características y las dinámicas del sistema político nacional.

En un futuro cercano, la evolución de las relaciones entre la UE y los Estados miembros continuará siendo un tema relevante en las agendas política y académica del proceso de integración europea. No es casual que el artículo I del Borrador de Tratado Constitucional aprobado en junio de 2003 declare que la Unión "nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común" y que "la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran". En definitiva, el modo por el que la voluntad de los Estados miembros respecto de los objetivos de la Unión se traslade a la forma real de ejercer los poderes determinará el destino de la *politeya* europea.

REFERENCIAS CITADAS

Alberti Rovira, E. (2003). La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros. *Revista de Estudios Políticos*, 119, 81-110.

Aldecoa, F. (2003). "Una Europa". *Su proceso constituyente. 2000-2003. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, El Tratado constitucional y su política exterior*. Madrid: Nueva Biblioteca.

Alter, K. J. (1998). Who Are the "Masters of the Treaty?": European Governments and the European Court of Justice', *International Organization*, 52, 1, 121-47.

63. Burnham y Maor, 1995.

64. Olsen 2002b.

65. Véase Goetz, 1995; Harmsen, 1999; Wessels y Rometsch, 1996.

66. Börzel 2002, Radaelli, 2000.

67. Ver Héritier, 2001.

- Alter, K. J. (2001). *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, J. J. (2002). Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000. *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, 793-822.
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2003). Hacia una Constitución europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención. *Revista General de Derecho Europeo*, 1.
- Areilza Carvajal, J. M. (1996). *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*. Madrid: FAES.
- Auel, K. y Benz, A. (2003). National Parliaments in EU Multilevel Governance – Strategies of Adaptation. Ponencia presentada en la Conferencia sobre “Europeanization of Parliamentary Democracy” La Haya: 8-10 Mayo.
- Bach, M. (1999). *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt / Nueva York: Campus.
- Benz, A. (2003). Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. En Jachtenfuchs, M. y B Kohler-Koch. (ed.) *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Beyers, J. y G. Dierickx (1998). The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? *Journal of Common Market Studies*, 36, 289-317.
- Beyers, J. y J. Trondal (2003): How Nation States Hit Europe – Ambiguity and Representation in the EU. *European Integration online Papers* Vol. 7 (2003) no 5.
- Bogdandy A. y J. Bast (2002). The European Union's Vertical Order of Competences: the Current Law and Proposals for its Reform. *Common Market Law Review*, 227.
- Börzel, T. A. (2002). Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 193-214.
- Börzel, T. A. (2003a). EU-Member state Relations in the Theoretical/Analytical Debate. En Bulmer, S. y C. Lequesne (eds.) *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T. A. (2003b). Shaping and Taking EU policies: Member state's Responses to Europeanisation, *Queen's Papers on Europeanisation*, No 2/2003.
- Bulmer, S. (1983). Domestic Politics and EC Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*, 21, 349-363.
- Bulmer, S. (1996). The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation. *Publius: The Journal of Federalism*, 26, 4, 17-42.
- Bulmer, S. (1998). New Institutionalism and the Governance of the Single European Market, *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 365-386.
- Bulmer, S. y M. Burch (2001). The “Europeanisation” of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective. En Schneider, G. y M. Aspinwall (eds). *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Bulmer, S. y C. Lequesne, eds. (2003). *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Búrca G. de y B. de Witte (2003). The Delimitation of Powers Between the EU and its Member States. En Arnulf, A. y D. Wincott (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, J. y M. Maor (1995). Converging Administrative Systems: Recruitment and Training in EU Member States, *Journal of European Public Policy*, 2, 185-204.
- Closa, C., ed. (2001). *La europeización del sistema político español*, Madrid: Itsmo.
- Cole, A. y H. Drake (2000). The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaptation. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 26-43.
- Cowles, M. G.; T. Risse; y J. Caporaso, eds. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- De Schoutheete, P. y Wallace, H. (2002). The European Council, *Research and European Issues n° 19*, Notre Europe.
- Debbasch, C. (1991). L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 741-768.
- Díez-Picazo, L. (2002). *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.
- Dogan, R. (2001) A Cross-Sectional View of Comitology: Incidence, Issues and Implications. En T. Christiansen y Kirchner, E. (eds) *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press.
- Dutheil de la Rochère, J. y I. Pernice 2002. *European Union Law and National Constitutions. General Report, XX Congress FIDE*, Londres.
- Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the EU’. *Journal of Common Market Studies*, 32, 2, 149-70.
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the name of Europe. En Featherstone, K. y C. M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. y C. M. Radaelli, eds. (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, T. y N. Schley (2000). *Organizing a Federal Structure for Europe. An EU Catalogue of Competencies*; Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Goetz, K. (1995). National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany. *Journal of Common Market Studies*, 33, 92-116.
- Goetz, K. (2000). European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?. *West European Politics* 23, 4, 211-231.

- Goetz, K. y S. Hix, eds. (2000). *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, número especial *West European Politics* 23, (4).
- Hansen, T. B. y B. Scholl (2002). Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation— A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons, *European Integration Papers* online, 6, 15, y <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>
- Harmsen, R. (1999). The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands. *Governance*, 12, 81-113.
- Héritier, A. (2001). Differential Europe- New Opportunities and Restrictions for Policy Making in Member States. En Héritier, A.; D. Kerwer; C. Knill; D. Lehmkuhl; M. Teutsch; y A.-C. Douillet, *Differential Europe: EU Impact on National Policymaking*. Boulder: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*, Londres: Macmillan.
- Holzhacker, R. (2002). National Parliamentary Scrutiny over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties. *European Union Politics*, 4, 3, 459-479.
- Hooghe, L. y G. Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hurrell, A. y A. Menon (1996). Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU, *West European Politics*, 19, 386-402.
- Joerges, C. y Neyer, J. (1997). From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology, *European Law Journal*, 3, 3, 273-99.
- Jordan, A. (2002). *The Europeanization of British Environmental Policy. A Departmental Perspective*. Houndmills: Palgrave.
- Kassim, H. (2003a). The European Union and member state institutions. En Bulmer, S. y C. Lequesne (eds.) *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H. (2003b). Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems. En Featherstone, K. y C. M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H.; B. G. Peters; y V. Wright, eds. (2000). *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H.; A. Menon; B. G. Peters; y V. Wright, eds. (2001). *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelemen, R. D. (2003). The Structure and Dynamics of EU Federalism. *Comparative Political Studies*, 36, 1-2, 184-208.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, C. y A. Lenschow (1998). Coping with Europe: the Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy, *Journal of European Public Policy*, 5, 4, 595-614.
- Kohler-Koch, B. (1999). The evolution and transformation of European Governance. En Kohler-Koch, B. y R. Eising (eds.) *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Kohler-Koch, B., ed. (2003). *Linking EU and National Governance* Oxford: Oxford University Press.
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France, *Journal of Common Market Studies* 32, 69-88.
- Lewis, J. (1998). 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, 4, 479-504.
- Lewis, J. (2000). The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 7, 2, 261-289.
- Liñán Noguerras, D. J. (2002). El Consejo Europeo. En Mangas, A. y D. J. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Llamazares, I. y G. Marks (1999). Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea. En Llamazares, I. y F. Reinares (eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Castillo, A. (1996). *Constitución e integración*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Magiera, S. (2002). Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, *Integration*, 25, 4, 269-284.
- Majone, G. (2002). The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization. *Governance*, 15, 3, 375-392.
- Mangas Martín, A. (2002). Los principios del Derecho Comunitario en sus relaciones con los ordenamientos internos. En Mangas, A. y D. J. Liñán, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Marks, G.; L. Hooghe; y K. Blank (1996). European Integration in the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 341-78.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002). La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 343-391.

- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
- Maurer, A. (2002). Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne: Options, Contraintes et Obstacles. Ponencia presentada a la Convención sobre el Futuro de Europa.
- Maurer, A. y W. Wessels, eds. (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, A.; J. Mittag; y W. Wessels (2003). National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints. En Kohler-Koch, B. (ed.) *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- McKay, D. (1999). *Federalism and European Union: A Political Economy Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- McKay, D. (2001). *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Mény, Y.; P. Müller; y J. L. Quermonne, eds. (1996). *Adjusting to Europe*. Londres: Routledge.
- Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271-290.
- Molina, I. y C. Colino (2004). The Impact of the EU on National Executives: Towards Fragmentation or Centralization? En Holzhaecker, R. y E. Albaek (eds.) *Europeanization and Democratic Governance*. En prensa.
- Morata, F. (1998). Teorías y enfoques del proceso de integración. En *La Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Moravcsik, A. (1994). Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, Working Paper n° 52, Cambridge, MA: Center for European Studies, Universidad de Harvard.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40, 603-624.
- Nugent, N. (2003). National influences and controls on EU processes. En *The Government and Politics of the EU*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Olsen, J. P. (2002a). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40, 921-952.
- Olsen, J. P. (2002b). Towards a European Administrative Space? Working Paper n° 02/26, Oslo: ARENA, Universidad de Oslo.
- Page, E. (2003). Europeanization and the Persistence of Administrative Systems. En Hayward, J. y A. Menon (eds.) *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. y L. Wouters (1995). The Europeanization of the national Bureaucracies? En Pierre, J. (ed.) *Bureaucracy in the Modern State*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pernice I. (2001). "Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union" en "*L'Europe 2004—Le Grand Débat, Setting the agenda and outlining the options*"; en http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html
- Peters, B. G. y V. Wright (2001). The national Co-ordination of European Policy-making: negotiating the Quagmire. En Richardson, J. (ed.) *European Union. Power and Policy-Making*, Londres / Nueva York: Routledge.
- Peterson, J. (1994). Subsidiarity: A Definition to Suit any Vision. *Parliamentary Affairs*, 47,3.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration. A historical institutionalist analysis, *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163.
- Pollack, M. (1997). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, 51, 1, 99-134.
- Pollack, M. (2000). The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht'. *Journal of Common Market Studies*, 38, 3, 519-538.
- Pollack M. A. (2003). Control mechanism or deliberative democracy? Two Images of Comitology, *Comparative Political Studies*, 36, 1-2: 125-155.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games *International Organization*, 42 (2), 427-460.
- Radaelli, C. (2000). Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration. Papers online*, 4, 8, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Rodríguez Iglesias, G. C. (1993). La Constitución de la Comunidad Europea. *Noticias CEE*, 100.
- Sandholtz, W. y A. Stone Sweet, eds. (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sbragia, A. M. (1993). The European Community: A Balancing Act. *Publius: The Journal of Federalism*, 23, 23-38.
- Scharpf, F. W. (1988) The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 239-278.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2003). Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, MPIfG Working Paper, 03/1.
- Schmidt, V. A. (1999). European "Federalism" and its Encroachments on National Institutions, *Publius: The Journal of Federalism*, 29, 1, 19-44.
- Schmitter, P. (2000). *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Sherrington, P. (2001). *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Londres: Pinter.

Treib, O. (2003). EU Governance, Misfit, and the Partisan Logic of Domestic Adaptation: An Actor-Centered Perspective on the Transposition of EU Directives. Ponencia presentada en the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, Tennessee, 27-29 marzo.

Van Hecke, S. (2003). "The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union", *Regional & Federal Studies*, 13, 1, 57-82.

Van Kersbergen, K. y B. Verbeek (1994). The politics of subsidiarity in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 32, 215-236.

Van Keulen, M. (2003). How 'Home' hits Brussels: Exploring an 'Input'-oriented Europeanisation Research Agenda. Ponencia presentada en the ECPR General Conference, Marburgo, 18-21 septiembre.

Van Schendelen, M. (1995) The Council Decides: Does the Council Decide?, *Journal of Common Market Studies*, 34, 4, 531-48.

Wallace H. (1973). *National Governments and the European Communities*. Londres: Chatham House.

Wallace, H. (2000). Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?. En Neunreither, K. y A Wiener. (eds.) *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Webb C. (1983). Theoretical perspectives and problems. En Wallace, H.; W. Wallace; y C. Webb (eds.) *Policy making in the European Communities*. Londres: John Wiley.

Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*, 108, 8, 2403-2483.

Wessels, W. (1990). Administrative Interaction. En Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*. Londres: Pinter Publishers.

Wessels, W. (1998). Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative trends in the EU system, *Journal of European Public Policy* 5, 2, 209-234.

Wessels, W. 2003. Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem—Fusion von Administrationen? En Jachtenfuchs, M. y B. Kohler-Koch. (ed.) *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.

Wessels, W. y D. Rometsch (1996). Conclusion: European Union and National Institutions. En Rometsch, D. y W. Wessels (eds.) *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion*. Manchester: Manchester University Press.

Wessels, W.; A. Maurer; y J. Mittag, eds. (2003). *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press.

Williams, S. (1991). Sovereignty and Accountability in the European Community. En S. Hoffman, y Keohane eds. *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.

Molina Álvarez de Cienfuegos, Ignacio ; Colino, César. "La visión politológica de las relaciones entre la Unión Europea de los quince: los estados miembros como actores y receptores del proceso de integración europea". *Boletín europeo de la Universidad de La Rioja*, 2004, núm. 12-13, págs. 85-97