

# ESPAÑA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

JAVIER ARREGUI  
Universidad Pompeu Fabra

1. INTRODUCCIÓN.—2. TEORÍA.—3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.—4. *DATA SET*.—  
5. ANÁLISIS.—6. CONCLUSIONES.—REFERENCIAS.

## RESUMEN

Este artículo analiza el *ratio* de éxito que tiene España en el proceso legislativo de la Unión Europea (UE) en relación a otros estados miembros tales como Alemania, Reino Unido, Francia o Italia. Para ello utilizamos el *data set* más completo que existe hasta la fecha sobre el proceso de toma de decisiones de la UE, el DEU *data set*. Este *data set* incluye información sobre 66 propuestas legislativas y 162 dimensiones de conflicto o *issues* que fueron objeto de negociación y de una posterior resolución política. El análisis muestra como el desempeño político de España es inferior al que desarrollan Reino Unido o Alemania y es ligeramente superior al desempeño que llevan a cabo Francia e Italia. La principal variable que explica estas diferencias entre estos cinco países se refiere a las distintas capacidades informales que han desarrollado los distintos estados miembros.

*Palabras clave:* España, éxito legislativo, poder informal, toma de decisiones UE.

## ABSTRACT

This article analyses the relative success ratio of Spain in the legislative process of the European Union (EU) with respect to other member states such as Germany,

United Kingdom, France or Italy. In our analysis, we use the most complete data set that exists about the decision making process in the EU, the DEU data set. This data set includes information about 66 legislative proposals and 162 issues or conflict dimensions that were object of bargaining and a subsequent political decision. The analysis shows that the political performance of Spain is not as good as the performance of the United Kingdom or Germany and it is somewhat superior to the performance of France or Italy. The main variable that explains the differences among these five countries refers to distinct informal capacities developed by the different member states.

*Key words:* Spain, legislative success, informal power, EU decision making.

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de la literatura sobre la Unión Europea (UE) existe un notable conocimiento sobre el funcionamiento de sus instituciones (Wallace 1996; Hix 1999; George y Bache 2001; Peterson y Shackleton 2002; Lewis 2003; Dinan 2004; Wallace *et al.* 2005) así como de las relaciones que se establecen entre éstas (Jachtenfuchs 1995; Kreppel 1999; 2001; Peterson y Bomberg 1999; Heritier 2002; Thomson *et al.* 2006). Sin embargo, el papel que desempeñan los distintos estados miembros dentro del Consejo y el nivel de éxito político que estos tienen, raramente han sido objeto de una investigación sistemática. Posiblemente, ello se deba en buena medida a que las deliberaciones y el proceso de negociación que tiene lugar dentro del Consejo son un asunto secreto, y los estados no desean revelar públicamente qué actores ganan o pierden una vez que una decisión política ha sido adoptada. A pesar de la existencia de estas dificultades, poder conocer el *ratio* de éxito que tienen los distintos actores en el proceso legislativo, así como examinar los factores que explican dicho éxito, es una condición necesaria para entender el funcionamiento del proceso legislativo de la UE. Es por ello que planteamos las siguientes preguntas de investigación: ¿Hasta qué punto las preferencias políticas de España, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido coinciden con los resultados del proceso político que tiene lugar en Bruselas?, y en particular ¿Cuál es el *ratio* de éxito que tiene España en el proceso legislativo de la Unión Europea en relación con los otros estados miembros? Ambas preguntas son clave a la hora de evaluar el papel de España (y otros estados miembros) en el proceso político de la Unión Europea. La idea que hay detrás de esta investigación es, por tanto, evaluar y comparar hasta qué punto las políticas que se llevan a cabo en la UE corresponden con las preferencias políticas de los cinco estados miembros más grandes de la UE.

El *ratio* del éxito legislativo de los estados miembros tiene consecuencias relevantes en la medida en que lo que se decide durante el proceso legislativo europeo tiene implicaciones de primer orden en el terreno económico, político, cultural y normativo (1). Para evaluar los patrones de las preferencias políticas que despliegan los distintos estados en el proceso de toma de decisiones europeo, es necesario llevar a cabo un tipo de análisis que examine la proximidad de las preferencias políticas que exhiben los distintos actores en dicho proceso. Además es preciso investigar también el grado de cercanía política que existe entre las preferencias de los actores y los resultados políticos finales. Por tanto, el nivel de análisis de nuestra investigación es el nivel de actor. La investigación, aunque se centra específicamente en el caso de España, recoge el estudio de otros cuatro estados que junto con España disfrutaban de una mayor capacidad o influencia formal en el proceso de toma de decisiones europeo. El análisis es, por tanto, un estudio comparado entre los cinco estados que ostentan el mayor número de votos dentro del Consejo (2).

El interés de la investigación es evaluar, desde una perspectiva empírica, el desempeño político de España en relación con otros estados que, en principio, tienen una capacidad de influencia más importante. Dentro del contexto del proceso político que tiene lugar en el Consejo de la UE, un estado miembro poderoso significa que dispone de capacidad para que otros estados (con menos capacidad de influencia) muevan su posición política hacia la posición del primer actor durante el proceso de toma de decisiones. El objetivo es analizar en términos comparados la capacidad y el nivel de éxito de España con relación a otros estados miembros que, en principio, disfrutaban una mayor capacidad de decisión, dado que ostentan más votos que España dentro del Consejo.

El éxito en la negociación se define como la distancia entre las posiciones políticas que defienden los distintos estados miembros y los resultados

---

(1) El proceso legislativo de la UE puede decidir sobre temas tan diversos como, por ejemplo, los países que necesitan visado para entrar en España, el reparto de fondos o subsidios agrarios, el etiquetado que han de cumplir todos los productos que se comercializan en el territorio de la UE, la creación de redes transeuropeas de transporte, la financiación de determinadas acciones culturales, etc.

(2) El presente estudio utiliza una *data set* sobre el proceso de toma de decisiones anterior al año 2004 (ver las secciones sobre diseño de la investigación y *data set*). Por tanto, el número de votos que tienen cada uno de estos estados se refiere a la capacidad de influencia formal que estos cinco países disfrutaban en el proceso político europeo con anterioridad al año 2004. El número de votos que ostentaban los estados miembros que son objeto de nuestro estudio eran los siguientes: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 10 votos; España 8 votos.

de la decisión final. Utilizamos esta medida de éxito porque muestra de un modo directo y transparente hasta qué punto un actor ha sido capaz de cambiar el resultado político en la dirección de la posición política que defiende. La proximidad de las preferencias políticas de los estados con relación al resultado final puede ser también una consecuencia, bien de las capacidades desplegadas por el actor a lo largo del proceso político, o bien de la fortuna que un actor tenga en dicho proceso. Dicho de otro modo, el éxito legislativo puede ser una consecuencia a) de que un actor (en nuestro caso España) utilice de un modo eficiente los recursos (formales o informales) de que dispone; b) puede ser también una consecuencia de que se adopte un resultado político final que (de un modo fortuito) sea igual o esté cerca del que dicho actor ha defendido a lo largo de dicho proceso (Barry 1980a, 1980b). La presente investigación minimiza la posibilidad de que la *buena suerte* que tiene un actor más que su capacidad de influencia explique su éxito legislativo. Esto se debe al elevado número de casos disponibles en el *data set* que analizamos en el presente artículo. Ello nos permite examinar de un modo sistemático hasta qué punto los distintos tipos de recursos que poseen cada uno de los actores analizados influyen en su *ratio* de éxito dentro del proceso legislativo de la UE. Para llevar a cabo dicho análisis utilizamos el *data set* más completo que existe hasta la fecha sobre el proceso de toma de decisiones de la UE: el DEU *data set* (3).

La literatura existente reconoce que el éxito legislativo de un estado miembro es una función, fundamentalmente, de dos factores. Por un lado, el éxito legislativo de un estado puede estar relacionado con su capacidad para construir coaliciones que le ayuden a conseguir sus objetivos políticos (Moravcsick 1998; Hix 1999; Peterson y Bomberg 1999). Por otro lado, el éxito legislativo de un estado miembro puede ser una función del poder formal que ese estado ostenta en el proceso de negociación y de toma de decisiones de la UE (Johnston y Hunt 1977; Brams 1985; Hoslí 1993; Nurmi *et al.* 1996). Recientemente, han aparecido otros investigadores que hablan de la importancia de un tercer factor que se refiere a la relevancia del poder y de los procesos de naturaleza informal que implementan los actores en el proceso político europeo (Bailer 2004; Arregui *et al.* 2004, 2006).

---

(3) El DEU data set es una base de datos que fue recogida por el DEU group entre los años 1999 y 2001. Dicho grupo tiene como objeto el estudio del proceso de toma de decisiones de la UE, y estaba formado por investigadores de las universidades de Leiden, Nijmegen y Groningen en Holanda, la Universidad de Konstanz en Alemania, la Universidad de Turku en Finlandia y la Universidad de Princeton.

Este artículo hace tres tipos de contribuciones a la literatura existente sobre el papel de España (y otros estados miembros) en el proceso político de la UE. En primer lugar, el artículo contribuye desde una perspectiva empírica a conocer el éxito relativo de España en el proceso legislativo de la UE. En segundo lugar, el diseño de la investigación de este estudio utiliza un abundante número de casos que permite llevar a cabo generalizaciones sobre el proceso estudiado. En tercer lugar, este artículo explora como variable explicativa del éxito legislativo una concepción de poder más amplia que la utilizada hasta la fecha en la literatura y que incluye tanto aspectos formales como informales. Mientras que los aspectos formales se refieren al número de votos que ostenta cada país en el proceso legislativo, los aspectos informales se refieren a variables tales como la capacidad de liderazgo, la calidad de la burocracia que sustenta la acción de un país en el proceso de toma de decisiones o los niveles de información política de que dispone un actor en dicho proceso. Por tanto, los datos analizados permiten un *test* más directo sobre el impacto que tienen los factores informales en el desempeño de España en el proceso político de la UE.

En la siguiente sección se describe el estado del arte de la teoría existente sobre los factores que explican que un estado tenga más o menos éxito en el proceso legislativo de la Unión Europea. La sección tercera se centra en el diseño de la investigación, especialmente en los datos que se van a utilizar en el análisis y en la metodología implementada en la recogida de datos. En la sección cuarta se llevan a cabo distintos tipos de análisis con el objeto de responder a las preguntas planteadas por la investigación. Finalmente, la última sección resume los principales hallazgos del análisis y formula las principales conclusiones e implicaciones del estudio realizado.

## 2. TEORÍA

La literatura relacionada con el estudio del proceso político de la Unión Europea ha señalado que el éxito legislativo de un actor político puede ser una función de dos factores. En primer lugar, la capacidad que tiene un actor de construir coaliciones alrededor de la posición política que defiende con el objetivo de que le ayude a conseguir sus objetivos políticos. En segundo lugar, el poder y la capacidad de influencia formal que un actor tiene a lo largo del proceso de negociación y de toma de decisiones de la UE. Esta sección profundiza la importancia que pueden tener ambas variables en el análisis de los cinco estados que son objeto de estudio en nuestra investigación, especialmente en el caso de España.

Conocer cómo se forman las coaliciones en el proceso político de la UE es un aspecto altamente relevante sobre el cuál todavía no sabemos mucho desde una perspectiva estrictamente empírica. Hasta la fecha, si exceptuamos estudios de caso, no existen estudios empíricos que hayan abordado con éxito el análisis sobre la formación de coaliciones entre los distintos estados en el proceso político de Bruselas (4). Algunos autores como Elgström *et al.* (2001) han señalado que las coaliciones en el proceso político de la UE se forman de acuerdo a distintos tipos de factores: los intereses de los distintos actores, factores relacionados con el poder, factores relacionados con la ideología de los actores o factores culturales. Si la ideología es uno de los factores desencadenantes en la formación de coaliciones en el proceso político de la UE, podríamos esperar que existieran ciertos patrones de coalición a través de los distintos sectores políticos, aunque pueda existir una posibilidad de cambio real de dichos patrones con el paso del tiempo, ya que pueden tener lugar cambios en los gobiernos de los distintos estados (Axeord 1970: 165-187). Las coaliciones también pueden tener una base cultural. Algunos autores han encontrado cierta afinidad cultural entre distintos estados europeos que se puede reflejar en una lengua, historia y características culturales similares (Elgström *et al.*, 2001). Sin embargo, estos factores no han sido confirmados desde una perspectiva empírica que sea susceptible de extrapolarse de modo global al proceso legislativo de la UE. En esta línea, Mattila y Lane (2001) argumentan que algunas coaliciones son más probables que otras. Por ejemplo, en su estudio sobre el proceso legislativo entre 1995 y 1998, estos autores demostraron que países como Suecia, Dinamarca y Holanda tienen un patrón de preferencias políticas muy similares. Lo mismo afirman estos autores de España, Italia y Portugal. En este sentido, Elgström *et al.* (2001) también han encontrado que existen importantes patrones de cooperación entre los países nórdicos, y en menor medida entre estos y el Reino Unido. Sin embargo, otros autores como Thomson *et al.* (2004) han mostrado (desde una perspectiva empírica) la dificultad de encontrar algún tipo de dimensionalidad (norte-sur o de actores más o menos proclives al proceso de integración) que explique las alineaciones o coaliciones políticas

---

(4) Es preciso tener en cuenta que el proceso político que tiene lugar en Bruselas (proceso que Peterson y Bomberg (1999) han denominado *decision-setting* y *decision-shaping*), y las coaliciones políticas que puedan tener lugar, no tienen porque ser de la misma naturaleza que las coaliciones que se manifiestan en el proceso de toma de decisiones de las grandes conferencias intergubernamentales (*history-making*). En estas conferencias, numerosas investigaciones han acreditado al eje franco-alemán como el eje más fructífero a la hora de influir muchos de las decisiones que se han adoptado en estas conferencias intergubernamentales (MORAVCSICK 1991, 1998; CLOSA 1995; PEDERSEN 1998).

que tienen lugar en el proceso legislativo de la UE. Thomson *et al.* (2004) advierten de que, en la práctica, la formación de coaliciones y patrones de cooperación entre los distintos actores que participan en el proceso legislativo europeo se sustentan en patrones muy débiles.

El conjunto de factores que hasta la fecha han mostrado una mayor capacidad explicativa para entender las coaliciones entre actores son estos que se centran en los intereses individuales de cada uno de los actores. Los estudios que se han realizado recientemente sobre el proceso de formación de coaliciones en la UE indican que los factores más importantes que llevan a los distintos estados a formar una coalición son la confluencia de intereses con otros estados miembros en la propuesta legislativa o el *issue ad hoc* que es objeto de una decisión política. Las coaliciones que tienen lugar de acuerdo a los intereses de los actores están relacionadas con los intereses que tienen los actores en el corto plazo. Por tanto, no existen coaliciones a priori entre países, más bien cada decisión que se adopta viene determinada por la situación específica de los intereses que tienen los distintos actores (Pierce 1994; Boekhoorn *et al.* 2006; Thomson y Hosli 2006). La idea que hay detrás de las teorías de la elección racional a la hora de formar una coalición es la de reforzar la posición política que tiene un actor en el proceso de negociación a través de la influencia que pueden ejercer otros actores (Riker 1962). Uno de los objetivos de los distintos actores en el proceso de toma de decisiones de la UE es crear coaliciones mínimas ganadoras, es decir, formar coaliciones mínimas de actores que permitan construir una mayoría política o articular una minoría de bloque.

Una segunda variable importante se refiere al poder que despliegan los actores durante el proceso de toma de decisiones. Algunos estudios simplemente asumen que existe una correlación entre el poder formal que tiene un actor y su éxito legislativo (Widgrén 1994; Berg y Lane 1996). Otros autores han añadido nuevas dimensiones a esta concepción. Por ejemplo, Bueno de Mesquita (1999) señala que la capacidad de influencia que tienen los distintos estados a la hora de definir los resultados de un proceso político o legislativo no sólo depende de las reglas formales que dirigen dicho proceso (tales como el número de votos de que un actor dispone) sino que los resultados de este proceso también dependerán de la voluntad y la capacidad que tienen los actores a la hora de movilizar las diferentes capacidades informales de que disponen. Estas capacidades son las que definen el verdadero potencial que tiene un actor para influir los resultados y los contenidos de las decisiones legislativas finales. De hecho, investigaciones recientes han mostrado que no existe una relación directa entre el poder formal que ostenta un país en el proceso legislativo europeo y su éxito legislativo (Bailer 2002; 2004).

Más bien existen una serie de variables a las que se les puede englobar dentro de la categoría de poder informal que son las que determinan, en último término, el *ratio* de éxito legislativo de un estado miembro. Dicho de otro modo, aunque la capacidad formal que tiene un actor para influir el proceso legislativo es un factor importante no es ni mucho menos un factor determinante de su éxito legislativo.

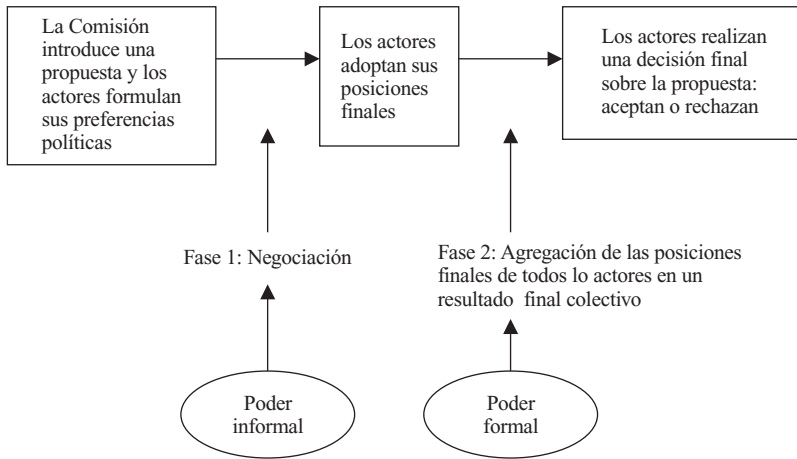
Esta investigación introduce como variable explicativa la importancia que pueden llegar a tener variables relacionadas con la capacidad informal que tienen los actores (tales como la cantidad de información que un autor maneja, la cultura y eficacia burocrática sobre la que se basa su acción política, la credibilidad y capacidad de liderazgo o los recursos de que dispone en su acción política) para influir sobre el proceso de toma de decisiones y que pudieran llegar a originar que un estado miembro con menor capacidad formal tenga un mayor *ratio* de éxito legislativo. El hecho de que la capacidad de influencia de que dispone un actor sea o no importante dependerá de la situación de decisión con la que se enfrenta dicho actor. Evidentemente, cuanto mayor sea la cantidad y variedad de las capacidades y recursos que dispone un actor mayor será el éxito que dicho actor obtendrá en el proceso legislativo. Por ejemplo, variables tales como el tamaño de la economía de un país o la eficacia de su aparato burocrático pueden tener una influencia importante en el proceso de toma de decisiones que estamos analizando.

Para tener una visión efectiva de la importancia de las capacidades formales o informales que ostentan los distintos actores es preciso conocer las dos fases de que consta el proceso de toma de decisiones en la UE (ver gráfico 1). Este proceso consiste en una primera fase donde los distintos actores intentan influir en la decisión que se va adoptar, seguida por una segunda fase en la que se toma la decisión propiamente dicha. Durante la primera fase, los actores utilizan distintos tipos de recursos y estrategias informales para intentar conseguir sus objetivos políticos. Cada actor intenta que el resto de actores apoyen la posición política que ellos defienden. Para ello, pueden utilizar distintos tipos de mecanismos tales como intercambios políticos, amenazas de bloquear otras propuestas legislativas o buscar soluciones de compromiso junto con otros actores (5). El principal constreñimiento que tiene un actor en esta primera fase (de influencia) es la adecuación de su comportamiento a las normas de comportamiento que prevalecen en el conjunto de actores. Las consecuencias de las estrategias que tienen lugar entre

---

(5) Para una explicación más amplia sobre los distintos tipos de estrategia y mecanismos que utilizan los actores en la UE durante el proceso de toma de decisiones de la UE, ver ARREGUI 2007.



GRÁFICO 1. *Las dos fases en el proceso de toma de decisiones en la UE*

los distintos actores pueden resultar en que algunos de estos cambien sus posiciones políticas a lo largo del proceso de negociación. En la última fase, en la que se toma la decisión, el peso de los actores se define de acuerdo a las normas que dirigen el proceso de toma de decisiones, principalmente, el número de votos que tiene cada uno de los actores. Esta concepción sobre el proceso de elaboración de políticas públicas dividida en dos fases ha sido formalizada por Stokman y Van den Bos (1992). Por tanto, es preciso diferenciar entre el poder que cada actor puede desarrollar en cada una de estas dos fases del proceso de toma de decisiones de la UE. De este modo, el éxito legislativo de un estado miembro (por ejemplo España) reflejará no sólo la capacidad formal (en la segunda fase) sino también la capacidad informal de que dispone (en la primera fase) a la hora de conseguir sus objetivos políticos y legislativos.

### 3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para que se puedan producir regularidades empíricas en el proceso de toma de decisiones de la UE es preciso analizar un número importante de casos así como que exista una variación suficiente entre los casos que son objeto de estudio. Definimos un caso como una propuesta legislativa que introduce un acta legislativa nueva o una enmienda y que tiene capacidad vinculante para todos los estados miembros, como es el caso de las directivas, los

reglamentos y las decisiones de la UE. A la hora de seleccionar las propuestas legislativas se han utilizado tres criterios para su identificación: la importancia política de la propuesta, el tipo de procedimiento legislativo utilizado para su resolución, y el período de tiempo en el que se introdujeron y negociaron las propuestas legislativas estudiadas.

Con respecto al tipo de procedimiento legislativo, se han seleccionado propuestas que han sido objeto tanto del procedimiento de consulta como del procedimiento de codecisión. La principal razón para ello reside en que ambos son los procedimientos legislativos más utilizados en el proceso legislativo de la Unión Europea.

Un segundo criterio está relacionado con la relevancia política de la propuesta legislativa seleccionada. Todas las propuestas que se han incluido en el *data set* han generado un nivel mínimo de controversia política. Dicho de otro modo, las propuestas seleccionadas no se refieren a propuestas de tipo y/o contenido técnico en las que todos los actores están de acuerdo, sino que son propuestas relacionadas con temas sustantivos que tienen un perfil político relevante. Antes de que la propuesta fuera incluida de un modo definitivo, esta debía de haber aparecido previamente en *Agence Europe*, que es un diario independiente que trata sobre los temas que se negocian en el proceso legislativo de la UE. Las propuestas que aparecen en este diario son estas que han alcanzado un mínimo grado de controversia política. Por tanto, utilizar la información de *Agence Europe* ayudó a evitar estas propuestas legislativas que tenían una naturaleza demasiado técnica, y en las que prácticamente no existían desacuerdos entre los distintos actores. Posteriormente, estas propuestas pasaban a formar parte de una lista provisional que era corroborada con expertos de área para certificar la importancia y el nivel de desacuerdo político de las propuestas seleccionadas.

En tercer lugar, para que una propuesta legislativa fuera incluida, el proceso de negociación y de toma de decisiones debía de haber sido relativamente recientes (para poder conseguir información precisa y de alta calidad). Esto tenía implicaciones importantes para la selección de casos. Los casos estudiados recogen propuestas legislativas introducidas por la Comisión entre enero de 1999 y diciembre de 2000. La selección incluye propuestas legislativas nuevas y enmiendas de directivas, reglamentos y decisiones existentes.

La estrategia de investigación resultante de los criterios de selección de las propuestas legislativas que acabo de mencionar supuso la creación de un *data set* con 70 propuestas legislativas, de las cuales 66 ya se habían decidido al final de la recogida de datos. Las otras cuatro propuestas o bien se habían abandonado o bien estaban todavía pendientes de resolución. Es impor-

tante dejar claro que las propuestas incluidas en la selección no son una muestra al azar de la legislación europea. Una selección al azar hubiera resultado en la selección de muchas propuestas de naturaleza técnica en las que difícilmente se hubieran encontrado diferencias en las preferencias políticas de los actores a la hora de adoptar un resultado político final. Tales propuestas no ofrecen oportunidad para conocer la naturaleza de los procesos de negociación y de toma de decisiones de la UE. Si todos los actores tienen las mismas preferencias sobre un tema que se ha de decidir, no hay nada sobre lo que negociar y por tanto no tiene mucho sentido estudiar dicho proceso. Además, si hubiéramos estudiado propuestas legislativas en los que los cinco actores que estudiamos en esta investigación tenían las mismas preferencias políticas, no hubiera sido posible medir el *ratio* del éxito legislativo de cada uno de ellos.

Para obtener la información requerida realizamos entrevistas con expertos políticos de área. Este tipo de entrevistas proporcionan la posibilidad de obtener información precisa y detallada que no se puede obtener a través del análisis de contenido de documentos. Los expertos de área son una fuente de información fundamental sobre los *issues* controvertidos negociados dentro de cada propuesta legislativa. Además, los expertos proporcionan información esencial a la hora de estimar las posiciones políticas que los actores tienen en el proceso de negociación. Conseguir información exacta de documentos del Consejo no es posible debido al hecho de que con frecuencia los documentos oficiales no proporcionan información detallada de esas variables. Las estimaciones de expertos son, generalmente, vistas como fuentes eficaces y con autoridad a la hora de recoger información (Kumar *et al.*, 1993; Bueno de Mesquita 2002), y este método de recogida de datos e información han sido utilizados en otros estudios anteriores sobre el proceso de toma de decisiones (Bueno de Mesquita y Stokman, 1994; Bueno de Mesquita 1999, 2002; Torenvlied 2000).

Con el fin de recoger información sobre el proceso de negociación de las 66 propuestas legislativas llevamos a cabo 150 entrevistas con 125 expertos de la Comisión, Parlamento Europeo, grupos de intereses, y sobre todo del Consejo y las representaciones permanentes de los estados miembros (6). La mayor parte de las entrevistas tuvieron lugar en las representaciones permanentes de los estados miembros. Los expertos fueron seleccionados en función de su experiencia a la hora de observar y/o participar en el proceso de

---

(6) El número de 125 entrevistas tan sólo se refiere a las entrevistas en las que realmente hubo recogida de datos, en el estadio anterior (este que se refiere a la identificación de las propuestas de la Comisión) se llevaron a cabo un número mayor de entrevistas.

toma de decisiones de la UE y también en función del conocimiento que tenían sobre las propuestas legislativas estudiadas. Habitualmente estos expertos eran los responsables de la negociación en representación de los estados miembros dentro del Consejo, y, en particular, en las reuniones de la Comisión de Representantes Permanentes (Coreper). Debido a la posición institucional que ocupan estos expertos tenían información de primera mano sobre el transcurso de las negociaciones dentro del Consejo. El *data set* también incluye las preferencias políticas del Parlamento Europeo y de la Comisión, sin embargo, aunque ambas instituciones quedan fuera del análisis que realizamos en esta investigación, es preciso mencionar que también fueron entrevistados expertos de ambas instituciones. Además se llevaron a cabo entrevistas con representantes de múltiples grupos de interés cuyos intereses estaban relacionados con la resolución de la propuesta legislativa en cuestión. Sin embargo, a diferencia del resto de expertos entrevistados, los representantes de los grupos de intereses mostraron, en general, grandes dificultades para proporcionar información detallada sobre los desarrollos que estaban teniendo lugar en el proceso de negociación dentro del Consejo. La tabla 1 proporciona información sobre la afiliación institucional a la que pertenecían los expertos políticos de área que fueron entrevistados.

TABLA 1. AFILIACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS EXPERTOS DE ÁREA ENTREVISTADOS

Comisión	Representaciones Permanentes de los Estados miembros	Secretariado del Consejo	Parlamento Europeo	Grupos de Interés	Total
31	69	9	4	12	125

El primer paso de la entrevista consistía en ilustrar los principales elementos de la negociación en términos de una o más dimensiones de conflicto (o *issues* políticos) (7). Posteriormente, los expertos tenían que especificar las preferencias políticas en cada uno de los actores de cada uno de los *issues* que eran susceptibles de una negociación política.

La especificación de un conflicto político en términos de un número particular de *issues* proporciona un marco conceptual en el que los desacuerdos entre los diferentes actores se pueden representar espacialmente. Las distan-

(7) A partir de este momento, utilizamos indistintamente el concepto de dimensiones de conflicto o *issues* políticos.

cias entre las posiciones de los actores corresponde a las distancias políticas que existen entre las diferentes alternativas políticas que representan esas posiciones. Los actores negocian a partir de esas alternativas y formulan sus preferencias dentro de cada *issue*. Los *issues* que los expertos políticos han especificado se pueden describir de dos formas: en primer lugar, en términos de una cuestión política sobre la que debe adoptarse una decisión; en segundo lugar, en términos de un *continuum*, sobre el que se pueden ubicar resultados alternativos. Las dos posiciones extremas del *continuum* corresponden con las posiciones que favorecen los actores más extremos. Las posiciones intermedias corresponden con posiciones más moderadas y representan soluciones de compromiso.

La mayoría de las propuestas que analizamos en este artículo contienen entre uno y cinco *issues*. Especificar un número limitado de *issues* ayuda a los expertos a distinguir entre los puntos más importantes de la negociación y estos que son secundarios. Cada *issue* especificado (dentro de cada propuesta legislativa) se puede entender de dos modos distintos. En primer lugar, en términos de una escala unidimensional sobre la que los distintos actores pueden situarse y defender sus posiciones iniciales y finales. El tamaño de los cambios entre las posiciones iniciales y finales se ha medido con escalas políticas estandarizadas que van desde 0 hasta 100. En segundo lugar, y más importante, podemos describir cada *issue* como una cuestión sobre la que se ha de adoptar una resolución política.

El criterio más básico para la especificación de una dimensión de conflicto es que, al menos, uno de los actores implicado en el proceso de toma de decisiones adopta una posición política distinta a la del resto de actores. Los *issues* analizados representan los puntos más controvertidos negociados dentro de cada propuesta legislativa. Los actores deben adoptar diferentes posiciones políticas sobre el *issue* investigado. De este modo, en la especificación del *issue* al menos habrá dos posiciones divergentes. En segundo lugar, cada *issue* especificado tiene una naturaleza unidimensional. Esto significa que cada dimensión de conflicto se puede visualizar como un *continuum* político sobre los que los distintos actores se pueden posicionar en función de sus preferencias políticas. Cada actor que participa en el proceso de toma de decisiones se sitúa en una posición del *issue continuum* y este representa las distintas alternativas políticas que existen para su resolución política. En tercer lugar, las dimensiones de conflicto son dimensiones independientes entre sí y cada una de ellas produce una resolución política. Especificar un número limitado de dimensiones de conflicto es en sí mismo un ejercicio útil, ya que ayuda tanto a los expertos como a los investigadores a identificar los principales puntos controvertidos y a distinguirlos del resto. El número

de *issues* en cada propuesta analizada varía en función de la situación de la decisión a la que se enfrentan los actores.

La situación de las posiciones políticas de los actores en la escala reflejan el juicio del experto con respecto a las distancias políticas que existen entre las distintas alternativas. Las posiciones que se sitúan lejos de la posición de un actor son evaluadas de un modo más negativo por ese actor. Este es el supuesto de las preferencias de un sólo pico (*single-peaked preferences*). Este supuesto significa que los actores esperan recibir mayor utilidad cuanto más cerca esté el resultado político de su posición en la escala. Por tanto, para poder evaluar el éxito legislativo de los estados miembros que analizamos es imprescindible recoger información sobre las preferencias políticas que defiende cada actor al principio del proceso de negociación así como el resultado final de la decisión adoptada en cada uno de los *issues* que son objeto de estudio.

En cada entrevista, los expertos debían especificar las dos posiciones más extremas de cada uno de los *issues* políticos. Las posiciones más extremas han sido normalizadas de acuerdo a los valores 0 y 100. La posición 0 se refería a la posición más conservadora, que en muchos casos representaba el mantenimiento del *status quo*, mientras que la posición 100 representa la posición de mayor cambio político defendida por alguno de los actores implicados. Posteriormente, los expertos tenían que especificar las posiciones de cada uno de los actores a lo largo de dicho *continuum*. Las estimaciones dadas por los expertos debían justificarse con argumentos cualitativos. Por tanto, los expertos tenían que responder a preguntas tales como ¿Por qué los actores tenían las preferencias políticas que tenían? Las estimaciones realizadas por los expertos que no pudieran proporcionar respuestas convincentes a esas cuestiones no fueron incluidas en el *data set*. Los datos obtenidos de los expertos fueron validados en algunos casos sobre la base de documentos oficiales del Consejo, el Parlamento y la Comisión (8).

---

(8) Se llevaron a cabo distintos tests de validez y fiabilidad de los datos y las estimaciones recogidas en el *data set*. Estos tests consistían en comparar las estimaciones que hicieron los distintos expertos con información procedente de documentos del Consejo. THOMSON (2006: 329-347) tras realizar estos tests, ha llegado a la conclusión de que en líneas generales los expertos entrevistados identificaban los *issues* más conflictivos de cada propuesta legislativa. En cuanto a las estimaciones sobre las preferencias políticas de los distintos actores, este autor señala que en algún caso aislado las estimaciones de los expertos difieren de la información proporcionada por los documentos. Sin embargo, los documentos analizados más que referirse a las posiciones o preferencias políticas de los estados miembros se refieren a la posición que éstos estaban dispuestos a aceptar en el momento anterior a la decisión final, es decir, al final del proceso de negociación.

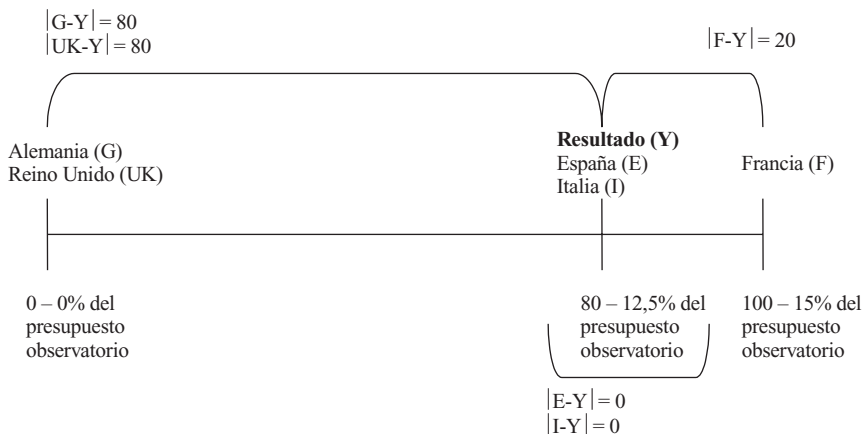
Como hemos señalado, los distintos valores representan la distancia política que existe entre los distintos actores. El gráfico 2 representa un ejemplo de los cinco estados miembros objeto de nuestro análisis: España, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia. Dicho ejemplo se refiere a una dimensión de conflicto que surgió durante el proceso de toma de decisiones en una propuesta legislativa relativa a la participación de la UE en la financiación del Observatorio Audiovisual Europeo (OAE) (COM(1999)111) (9). Tal y como muestra el gráfico 2, las divergencias en las preferencias políticas de los distintos actores se refieren al porcentaje de la financiación que la UE debería aportar al OAE. Mientras que Alemania o Reino Unido se negaban a realizar algún tipo de subsidio para dicho organismo (0 por 100 del presupuesto del observatorio), Francia pretendía financiar el 15 por 100 del presupuesto anual del OAE, y España e Italia estaban dispuestos a dar una subvención del 12,5 por 100 de su presupuesto anual (10). La decisión final de este *issue* fue financiar al OAE con un 12,5 por 100 de su presupuesto. Por tanto, observamos que mientras la diferencia entre la preferencia de Alemania y Reino Unido y la decisión final es 80, la diferencia entre la preferencia de Francia y el resultado final es de 20, y la preferencia que defendían tanto Italia

---

(9) Esta escala la realizó el experto entrevistado en esta propuesta legislativa. En primer lugar, el experto de área identificó las dos posiciones extremas, por un lado Reino Unido y Alemania (posición 0) y por otro lado, Francia (posición 100), que era el país que más recursos proponía dar al OAE. Posteriormente, el experto identificó las posiciones del resto de estados. Se identificaron dos posiciones más: la posición de Italia o España, situada en la posición 80 (financiar al OAE con el 12,5 por 100 de su presupuesto) y la posición 50 (defendida por países tales como Dinamarca o Suecia), que se traducía en financiar el OAE con el 8 por 100 de su presupuesto. Todas las escalas analizadas van de 0 a 100, y han sido normalizadas para poder comparar mejor las estimaciones.

(10) Razones de diversa naturaleza motivaban las posiciones políticas que defendían cada uno de los actores. Mientras que Italia y España, defendieron la propuesta de la Comisión de mantener los niveles de financiación al OAE (esta era el nivel de financiación europeo que existía antes de que la Comisión introdujera esta propuesta), Francia deseaba aumentar dicho presupuesto principalmente por dos razones. En primer lugar, Francia siempre ha defendido la idea de una creación audiovisual europea propia y para ello considera necesario prestar ayuda financiera a las instituciones que la fomentan. Dentro de este argumento también se encontrarían los altos estándares que existen en Francia en relación a la producción audiovisual. Un segundo argumento, de interés más parroquiano, sería el hecho de que dicha institución está localizada geográficamente en Francia, y este país apoya sistemáticamente cualquier tipo de ayuda financiera a todas las instituciones europeas que están localizadas dentro de sus fronteras. Las razones que existen detrás de las posiciones políticas defendidas por Alemania y Reino Unido están relacionadas con una concepción liberal de no financiar con dinero público un sector que desde el criterio de estos dos países debe de funcionar sin ningún tipo de subsidios.

GRÁFICO 2. *Especificación de las preferencias políticas de los actores en un issue de la propuesta legislativa relativa a la financiación del Observatorio Audiovisual (COM(1999)111)*



como España coincide con la decisión adoptada. Por tanto, el *ratio* de éxito político en este *issue* tanto para España como para Italia es mayor que el conseguido por Francia, y este a su vez es mayor que el éxito conseguido por Alemania o Reino Unido. El hecho de que el resultado político del proceso de toma de decisiones coincida en este caso con las preferencias políticas que defendían España e Italia puede ser debido a diversas causas tales como la capacidad de estos actores de construir una coalición con otros actores alrededor de su posición política (tales como la Comisión), al poder (formal e informal) que puedan ejercer sobre un determinado tema, y parcialmente, también puede influir el hecho de que estos actores tengan suerte en un *issue* particular y consigan un resultado político que hubiera sucedido con independencia de cuál hubiese sido su posición. En este contexto, algunos autores como Barry (1980a, 1980b) distinguen entre factores tales como el poder de los actores o la suerte que estos puedan tener, y considera que para que un actor tenga éxito político es necesario tener en cuenta ambos tipos de factores.



## 4. DATA SET

El *data set* que utilizamos para el análisis contiene información sobre las preferencias políticas de todos los estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión. En total, el *data set* incluye 162 *issues* pertenecientes a 66 propuestas legislativas. El promedio de *issues* que tiene cada propuesta legislativa es de 2.4 dimensiones de conflicto. El número de *issues* que contiene cada uno de los *dossiers* estudiados oscila entre 1 y 6, siendo más común la existencia de propuestas legislativas con 2 o 3 dimensiones de conflicto, mientras que las propuestas con 5 o 6 *issues* o dimensiones de conflicto representan casos excepcionales (ver tabla 2).

TABLA 2. Distribución de issues y propuestas legislativas

Número de <i>issues</i>	Frecuencia
1	14 (14 propuestas)
2	52 (26 propuestas)
3	45 (15 propuestas)
4	24 (6 propuestas)
5	15 (3 propuestas)
6	12 (2 propuestas)
Total	162 (66 propuestas)

Thomson *et al.* (2004: 51) han elaborado una tipología con los *issues* que incluye el *data set* analizado. Por un lado, existen 40 dimensiones de conflicto cuyo objetivo principal es conseguir una mayor armonización de las legislaciones de los distintos países. Por otro lado, el *data set* contiene 91 *issues* que se refieren a la dimensión regulación *versus* mercado. En esta dimensión, las preferencias políticas de los distintos actores oscilaban entre estos que deseaban más liberalización o estos que favorecían una mayor regulación. También existe un número de *issues* que se refieren a la distribución de recursos financieros entre los distintos actores implicados en el proceso político de la UE. Aquí es necesario advertir que cada dimensión de conflicto podía estar englobada en más de una categoría. De hecho, muchos de los *issues* que estaban relacionados con la distribución de recursos financieros representan un subconjunto de *issues* que englobaban soluciones relacionadas con la dimensión regulación *versus* mercado.

Como ya hemos señalado, las propuestas que analizamos en este artículo han sido decididas a través de los procedimientos legislativos de consul-

ta y codecisión. Ambos son los procedimientos legislativos más utilizados en la Unión Europea. Mientras que en el procedimiento de consulta, los únicos actores con capacidad de decisión formal son los estados miembros que forman el Consejo, en el procedimiento de codecisión, además de los estados miembros, el Parlamento Europeo adquiere un especial protagonismo, al menos desde una perspectiva formal (11). Dentro de cada uno de estos procedimientos legislativos existen dos variantes relacionadas con el tipo de regla de voto utilizada durante el proceso de decisión: mayoría cualificada (MC) *versus* unanimidad (U). El procedimiento de codecisión se combina de un modo más frecuente con la regla de mayoría cualificada, mientras que en el procedimiento de consulta, se utilizan ambos tipos de voto, mayoría cualificada y unanimidad. Esta última tiene lugar en sectores tan importantes como agricultura o asuntos internos. La tabla 3 muestra la distribución de las propuestas estudiadas de acuerdo al tipo de procedimiento legislativo y a las reglas de decisión utilizadas. Dicha tabla muestra la importante variación que existe en el *data set* en relación con la regla de decisión y el procedimiento legislativo utilizados en los casos estudiados. La tabla 3 también muestra la variación que existe entre los distintos tipos de legislación analizada. Tal y como indica esta tabla, la selección incluye propuestas legislativas tanto nuevas como enmiendas de directivas, reglamentos y decisiones. Las directivas son un tipo de legislación que una vez que son aprobadas deben de ser ejecutadas e implementadas por la legislación nacional en todos los estados miembros. Sin embargo, cuando los estados transponen las directivas dentro de su sistema legal (nacional), disfrutan de cierto margen de maniobra o discreción que les permite introducir pequeños cambios (Franchino 2004). Los reglamentos son, generalmente, normas más detalladas que las directivas y una vez que ya se han adoptado en el nivel europeo han de implementarse directamente en todos los estados. Las decisiones, finalmente, contienen disposiciones de

---

(11) Sin embargo, independientemente del procedimiento legislativo utilizado, el proceso legislativo que tiene lugar dentro del Consejo es independiente de este que tiene lugar en el Parlamento. Una vez que la Comisión ha introducido una propuesta legislativa, su papel dentro del proceso negociador en el Consejo es un papel moderador y de *broker* con el objetivo de facilitar que los distintos países del Consejo puedan alcanzar un acuerdo (THOMSON y HOSLI 2006). Mientras que el papel que tiene el Parlamento Europeo en el proceso legislativo también es independiente de este que tiene lugar dentro del Consejo. Dado que en nuestra investigación lo que estamos estudiando es el éxito legislativo de distintos Estados miembros dentro del Consejo, y como acabo de señalar la capacidad formal de intervenir de un modo efectivo por parte tanto de la Comisión como del Parlamento es muy restringida, la influencia que estas instituciones puedan tener en el mismo será necesariamente muy limitada.

TABLA 3. *Distribución de las propuestas de la Comisión de acuerdo al procedimiento legislativo y al tipo de legislación*

	Regla de votación en el Consejo	Propuestas seleccionadas	Issues identificados por expertos	Tipo de ley	Propuestas de la Comisión	Issues
Codecisión	MC	21	56	Directivas	16	40
	Unan.	5	12	Reglamentos	8	24
				Decisiones	2	4
Consulta	MC	22	55	Directivas	10	26
	Unan.	18	39	Reglamentos	25	55
				Decisiones	5	13
Total		66	162		66	162

naturaleza más técnica que las anteriores y al igual que los reglamentos han de ser aplicadas de un modo directo ya que no requieren ningún tipo de transposición al sistema legal de los estados miembros. Debido a que uno de los criterios centrales en la selección de propuestas ha sido el nivel de controversia política alcanzado durante el proceso de negociación, el número de decisiones que incluye el *data set* es necesariamente menor que el número de directivas y reglamentos analizados.

La tabla 4 muestra la variación que existe en el *data set* en relación a los tipos de sectores políticos que conforman las propuestas legislativas analizadas. El modo en que hemos llevado a cabo la operacionalización de los sectores políticos que se muestran en dicha tabla hace referencia a la estructura sectorial del Consejo de la UE. Dicho de otro modo, esta tabla muestra en qué consejos sectoriales se negociaron las decisiones de los *issues* políticos que contiene el *data set*. Tal y como indica la tabla 4, las propuestas analizadas se refieren a los siguientes sectores políticos: agricultura (14), mercado interno (13), pesca (7), asuntos económicos y financieros (6), asuntos generales (6), justicia y asuntos internos (5). La categoría «Otros» engloba propuestas legislativas decididas en los consejos sectoriales de empleo, salud, industria, asuntos sociales, transporte, telecomunicaciones, cultura y desarrollo. Por tanto, la variación de propuestas legislativas incluidas en el análisis es notable. Las propuestas legislativas que analizamos representan una muestra exhaustiva de las propuestas que cumplieran con los criterios de selección anteriormente mencionados. Una muestra de propuestas realizada al azar hubiera resultado en una selección de muchas propuestas de naturaleza técnica que apenas hubiera producido

TABLA 4. *Distribución de las propuestas de la Comisión en relación el sector político al que pertenecen*

Consejo	Número de propuestas	Número de <i>issues</i>
Agricultura . . . . .	14	40
Mercado Interno. . . . .	13	34
Pesca . . . . .	7	13
ECOFIN (Asuntos Económicos y Financieros). . . . .	6	10
Justicia y Asuntos Internos . . . . .	5	15
General . . . . .	6	14
Otros . . . . .	15	36
Total. . . . .	66	162

algún tipo de evidencia anecdótica sobre las preguntas de investigación formuladas en esta investigación.

## 5. ANÁLISIS

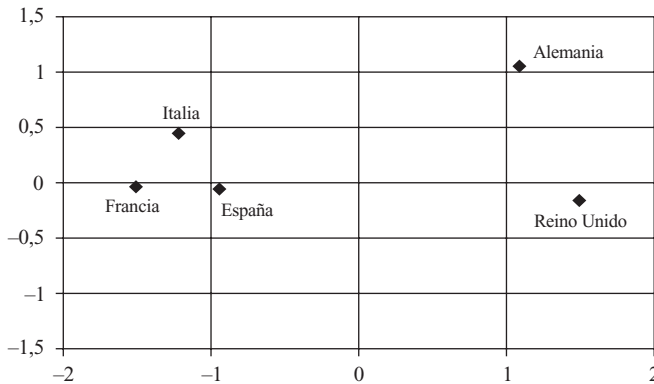
Esta sección lleva a cabo tres tipos de análisis. En primer lugar, implementamos un análisis *multidimensional scaling* (escalamiento multidimensional) (MDS). Este tipo de análisis es una representación espacial que consiste en una configuración geométrica de las distancias que existen entre las preferencias de los estados miembros analizados. Esta técnica ha sido utilizada con anterioridad en análisis similares (ver Krusal y Wish 1978; Mattila y Lane 2001). En segundo lugar, analizamos la correlación entre las preferencias políticas de los distintos actores con el objeto de averiguar hasta qué punto las preferencias de los cinco estados miembros analizados están relacionadas entre sí. Finalmente, examinamos de un modo sistemático las distancias medias que existen entre las preferencias políticas de cada uno de los actores y los resultados de la decisión final.

En primer lugar, llevamos a cabo un análisis MDS. El MDS es una técnica de representación espacial que trata de visualizar sobre un mapa un conjunto de variables (tales como, por ejemplo, preferencias políticas de los estados miembros de la UE) cuya posición relativa se desea analizar. El propósito de implementar un MDS es transformar las variables sobre las preferencias políticas de los estados miembros analizados en distancias susceptibles de ser representadas en un espacio multidimensional. El MDS se

fundamenta en la comparación de preferencias, de forma que si un estado miembro juzga dos posiciones políticas (A y B) como más afines, la técnica del MDS sitúa dichas posiciones en un gráfico de forma que la distancia entre ambas sea menor que la distancia que pueda existir con cualquier otra posición política (Kruskal y Wish 1978). Por tanto, el MDS es una técnica multivariante que crea un gráfico a partir de las afinidades en las preferencias políticas de un conjunto de países.

El resultado del MDS es un gráfico que se puede interpretar como si fuera un mapa de las distancias de las preferencias políticas que existen entre los distintos estados miembros analizados. La medida de la distancia utilizada en el análisis es la distancia euclídea entre los vectores de las preferencias políticas entre pares de países. Cuanto más próximos son los patrones de preferencias entre pares de países, menor es la distancia entre ellos, y por lo tanto, figuran de un modo más próximo en el gráfico 3.

GRÁFICO 3. *Configuración obtenida por la aplicación de un MDS de las distancias que existen en las preferencias políticas de los cinco estados miembros analizados*  
(stress = 0.013) (12)



(12) Dentro del MDS, el *stress* es una medida que nos informa sobre la bondad del modelo. De acuerdo a KRUSKAL (1964) estos valores entre 0.0 y 0.05 sugieren un buen modelo. Por tanto, los resultados que muestra el MDS implementado son fiables. Esto queda reforzado por la segunda medida que nos indica la bondad del modelo dentro del MDS, esto es, el coeficiente de correlación cuadrado (RSQ). El análisis muestra un valor RSQ de 0.998, indicando de nuevo que se trata de un buen modelo ya que tiene un valor cercano a 1 (KRUSKAL 1964).

Estos estados miembros que están cercanos entre sí, revelan un perfil de preferencias políticas similar, ya que la distancia que existe entre las opciones políticas que defienden es reducida. En este sentido, cuanto más próximos están los países en el gráfico 3 mayor probabilidad de que formen coaliciones políticas afines, y a la inversa, cuanto más lejos están en el gráfico, mayor probabilidad de que formen coaliciones hostiles.

Por tanto, la parte izquierda del gráfico 3 muestra los incentivos que pueden tener países tales como Francia, España e Italia a la hora de formar una coalición afin dentro del proceso negociador del Consejo, dada la proximidad de sus preferencias políticas en el conjunto del *data set* analizado (162 *issues* relativos a 66 propuestas legislativas). Por otro lado, la distancia que existe entre las posiciones de estos tres países, tanto con respecto a Alemania o con respecto a Reino Unido muestra la dificultad de que se puedan formar coaliciones políticas entre estos dos grupos de países. Finalmente, la configuración del gráfico 3 apunta la dificultad potencial que existe para que Reino Unido pueda formar coaliciones políticas con Alemania. El gráfico muestra una distancia sustantiva en la configuración de las preferencias políticas de ambos países.

Este análisis se complementa con otros dos tipos análisis. Por un lado, examinamos las correlaciones que existen entre las distintas posiciones de los actores estudiados. Por otro lado, analizamos las distancias medias que existen entre los distintos actores en todos los *issues* que han sido objeto de análisis. Ambos tipos de análisis refuerzan al análisis MDS a la hora de explicar posibles patrones de coalición que puedan existir en el seno del Consejo, además de determinar el nivel de éxito legislativo que tienen los estados miembros en el Consejo.

La tabla 5 muestra hasta qué punto las preferencias políticas de España correlacionan de un modo notable con las preferencias políticas defendidas por Francia (0.67) y por Italia (0.66). Mientras que la correlación entre las preferencias políticas de España y Alemania, aunque tiene signo positivo, es prácticamente insignificante (0.17). Mientras que la correlación entre las posiciones defendidas por España y Reino Unido muestran un signo negativo, indicando no sólo el antagonismo de las mismas, sino también la casi certera imposibilidad de construir una coalición política entre ambos países. El resto de los indicadores de la tabla muestra una alta (y positiva) relación que existe entre las preferencias políticas defendidas por Francia e Italia. La correlación de posiciones entre Alemania y Reino Unido aunque muestra una relación de signo positivo, dista de ser una correlación importante y mucho menos determinante. Quizás lo más sorprendente es la desvalida relación que muestran las posiciones políticas defendidas por Alemania y Francia (0.22),

TABLA 5. *Matriz de correlación de las preferencias políticas de los actores*

	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido	Resultado
Alemania . . . . .	1	0,17*	0,22**	0,29*	0,33**	0,277**
España . . . . .	—	1	0,67**	0,66**	-0,12	0,202*
Francia . . . . .	—	—	1	0,67**	-0,02	0,175*
Italia . . . . .	—	—	—	1	0,013	0,165*
Reino Unido . . . . .	—	—	—	—	1	0,324**

\* Significante al nivel 0.10; \*\* Significante al nivel 0.5; \*\*\* Significante al nivel 0.1.

muy por debajo de las que presenta Francia con España o con Italia. Esto demuestra que el denominado eje franco-alemán funciona mucho mejor en el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en las grandes conferencias gubernamentales (*history-making*) que en el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en el día a día de Bruselas.

La tabla 6 complementa la información que muestra la tabla 5, esto es, las distancias que existen entre las preferencias políticas de los distintos actores y los resultados de las decisiones adoptadas. Dicha tabla corrobora lo que hemos encontrado en la tabla 5 y en el gráfico 3 desde una nueva perspectiva y muestra que las distancias políticas entre España, Francia e Italia son menores que con Alemania y/o Reino Unido. El hecho de que exista una relativa cercanía en las posiciones políticas de estos tres estados facilita el que puedan construir coaliciones bien alrededor de sus posiciones o bien en la intersección de las cortas distancias que les separan. Además, la tabla 6 también muestra que el país que consigue un mayor éxito político a la hora de defender sus preferencias políticas es Reino Unido, seguido de Alemania, España, Italia y Francia. Los casos de Reino Unido y Alemania no sorpren-

TABLA 6. *Matriz de las distancias medias entre las preferencias y los resultados políticos obtenidos por los distintos actores*

	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido	Resultado
Alemania . . . . .	0	36,34	36,50	34,20	31,30	34,30
España . . . . .	—	0	17,35	16,70	33,88	35,65
Francia . . . . .	—	—	0	18,19	45,78	38,50
Italia . . . . .	—	—	—	0	43,51	36,37
Reino Unido . . . . .	—	—	—	—	0	32,02
Resultado . . . . .	—	—	—	—	—	0

den dado su peso político, económico y también el número de votos que ostentan dentro del Consejo. Sin embargo, sorprende que el *ratio* de éxito de Francia no se encuentre entre los tres primeros, sobre todo teniendo en cuenta que algunos autores mencionan a Alemania y Francia como los países más poderosos de la UE (Moravcsik y Nicolaïdis 1999). Pero, sin duda, lo que más llama la atención es que España con menos votos que Italia y Francia obtenga unos resultados políticos más integrados con sus preferencias políticas de los que consiguen Francia o Italia.

## 6. CONCLUSIONES

Los principales actores de la UE tienen interés a la hora de evaluar los beneficios que les reporta su pertenencia a la UE, tanto en términos de las transferencias financieras entre estados y la UE como con respecto al ajuste político entre las posiciones políticas que defienden los estados y los resultados del proceso de negociación que tiene lugar en Bruselas. Este artículo ha presentado un análisis sistemático sobre el éxito político relativo obtenido por España, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido en el proceso de negociación de la UE. El análisis se ha centrado en el caso de España y ha identificado algunos de los resultados que produce el proceso de toma de decisiones políticas que tiene lugar en Bruselas.

El principal hallazgo obtenido de acuerdo a los datos analizados es que el desempeño político de España es inferior al que desarrollan Reino Unido o Alemania, y ligeramente superior al que llevan a cabo Francia e Italia. Esto ha sido corroborado con los distintos tipos de análisis llevados a cabo en esta investigación. Los factores que hay detrás del éxito de los distintos países no es posible identificarlos de acuerdo al análisis que el DEU *data set* nos ha permitido implementar. Sin embargo, es posible formular algunas explicaciones tentativas o provisionales de los factores que puede haber detrás del éxito legislativo de cada uno de los países analizados.

El éxito de Reino Unido y Alemania puede tener una relación con el peso político que estos dos estados desarrollan en el proceso de negociación de la UE. De acuerdo a Mattilla y Lane (2001: 40), Reino Unido y Alemania (junto con Suecia) son los estados miembros de la UE que intentan vetar con mayor frecuencia las decisiones que se toman dentro del Consejo, ejerciendo, de este modo, un considerable grado de presión sobre el resto de estados miembros a la hora de llegar a soluciones de compromiso. Esta presión puede ayudar a conseguir soluciones políticas más favorables para estos dos países (Alemania y Reino Unido).



Sin embargo, un aspecto que llama la atención es el análisis de los casos de España, Francia e Italia. Los casos tanto de Francia como de Italia sorprenden en la medida en que aún disponiendo de una capacidad formal igual que Alemania y Reino Unido y mayor que España (en cuanto al número de votos de que disponen dentro del Consejo) consiguen peores resultados políticos. Para explicar este desajuste quizás sea preciso traer la idea planteada por Organski (1958: 115) de un modo convincente de que el mero hecho de estar en posesión de recursos de poder no lleva necesariamente al éxito en una negociación política. Dicho de otro modo, las habilidades y recursos de naturaleza informal que un actor despliega en los procesos de negociación y de toma de decisiones pueden llegar a tener una trascendencia definitiva. En este sentido, el éxito relativo de España respecto a Francia e Italia se podría deber, entre otros factores, a las capacidades de naturaleza informal de España. Este punto ha sido sugerido por Bailer (2004:111) en un estudio previo. El éxito legislativo de España en las instituciones europeas es atribuido por esta autora a la tenacidad y a la buena organización diplomática y administrativa que tiene España en Bruselas, al mantenimiento de posiciones 'coherentes y consistentes' a lo largo del proceso político, así como a la existencia de una 'buena cultura administrativa' que sustentaría el comportamiento legislativo eficaz que desarrolla España en Bruselas. Estas características podrían facilitar la capacidad de España a la hora de formar coaliciones políticas afines. En cualquier caso, es preciso dejar claro que estos factores explicativos, aún siendo plausibles, no han podido ser verificados en la presente investigación, y por tanto, deberán verificarse en investigaciones posteriores.

Finalmente, al estudiar las correlaciones de las preferencias de los estados miembros, y entre éstas y los resultados políticos del proceso legislativo hemos encontrado dos hallazgos importantes. Por un lado, existe una relación positiva y significativa entre las preferencias de los cinco estados miembros y los resultados políticos del proceso legislativo. Esto supone la existencia de un *input* extraordinariamente positivo (por parte de los cinco estados miembros más grandes) para el propio desarrollo del proceso de integración europeo. Por otro lado, los datos analizados confirman que el eje franco-alemán al que se le ha dado tanto importancia en el *history-making* de la UE, es desplazado de un modo importante por un patrón que está más relacionado con las relaciones norte-sur, al menos en cuanto se refiere al proceso político que tiene lugar en el día a día de Bruselas. Además, las correlaciones de las preferencias políticas que presentan Italia, Francia o España son positivas, estadísticamente significativas y tienen un coeficiente más alto que el resto de correlaciones del análisis. Esto se puede deber a factores

de tipo socioeconómico relacionadas con el tipo de capitalismo, de democracia, o incluso del sistema de bienestar que opera en estos países (Brinegar *et al.* 2004). En cualquier caso, dado que la selección de las propuestas analizadas se refiere a un período de tiempo relativo a años recientes, la posibilidad de generalizar estos hallazgos dependerá de que podamos comparar lo que aquí hemos encontrado con otros períodos de tiempo más recientes, en los que aún teniendo en cuenta que los cinco estados analizados siguen siendo los más grandes, se han incorporado otros doce estados miembros nuevos que pueden hacer variar los patrones de éxito y las correlaciones de preferencias políticas entre distintos estados de la UE.

## REFERENCIAS

- ARREGUI, J., F. STOKMAN y R. THOMSON (2004): «Bargaining in the European Union and shifts in actors' policy positions», *European Union Politics*, núm. 5, págs. 47-72.
- (2006): «Compromise, Exchange and Challenge in the European Union», en *The European Union Decides*, editado por R. THOMSON, F. STOKMAN, C. ACHEN y T. KÍNIG, Cambridge, Cambridge University Press.
- ARREGUI, J. (2007): «Modelos de Negociación en el Proceso Legislativo de la UE», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 17, págs. 83-111.
- AXEROLD, R. (1970): *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applicants to Politics*, Chicago, Markham.
- BAILER, S. (2002): *Estimation of the relative capabilities of the Member States using key informants*, Manuscrito no publicado.
- (2004): «Bargaining Success in the European Union: The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources», *European Union Politics*, núm. 5, págs. 99-123.
- BARRY, B. (1980a): «Is it better to be powerful or lucky? Part 1», *Political Studies*, núm. 28, págs. 183-194.
- (1980b): «Is it better to be powerful or lucky? Part 2», *Political Studies*, núm. 28, págs. 338-352.
- BERG, S. y J.-E. LANE (1996): «Game Theory, Power, and the European Community», en *Multidisciplinary Views on Strategic Interactions*, núm. 14, editado por M. WIBERG, University of Turku Studies on Political Science, Turku, Finland, University of Turku, págs. 17-34.
- BOEKHOORN, V., A. VAN DEEMEN y M. O. HOSLI (2006): «A Cooperative Approach to Decisión-Making in the European Union», en *The European Union Decides* editado por R. THOMSON, F. N. STOKMAN, C. ACHEN y T. KÍNIG, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRAMS, S. J. (1985): *Rational Politics*, Washington, D.C, Congressional Quarterly Press.

- BRINEGAR, A. P., S. K. JOLLY y H. KITSCHOLT (2004) «Varieties of Capitalism and Political Divides Over European Integration», en *European Integration and Political Conflict*, editado por G. MARKS y M. R. STEENBERGEN, Cambridge, Cambridge University Press.
- BUENO DE MESQUITA, B. y F. STOKMAN (1994): *European Community Decision-Making: Models, Applications and Comparisons*, New Haven, Yale University Press.
- BUENO DE MESQUITA, B. (1999): *Principles of International Politics: People's Power, Preferences and Perceptions*, Washington, Congressional Quarterly Books.
- (2002): *Forecasting Policy Futures*, Ohio, Ohio University Press.
- CLOSA, C. (1995): «National Interests and Convergence on Preferences: A Changing Role for Spain in the EU?», en C. RHODES y S. MAZEY (eds.): *The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity?*, Boulder, Lynne Rienner/Longman.
- DINAN, D (2004): *Europe Recast: A History of European Union*, Londres, Palgrave Macmillan.
- ELGSTRÖM, O., B. BJURULF, J. JOHANSSON y A. SANNERSTEDT (2001): «Coalitions in European Union negotiations», *Scandinavian Political Studies*, núm. 24, págs. 111-128.
- GEORGE, S., y I. BACHE (2001): *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- FRANCHINO, F. (2004): «Delegating Powers in the European Community», *British Journal of Political Science*, núm. 34, págs. 269-293.
- HERITIER, A. (2002): *The Provision of Common Goods: Governance Across Multiple Arenas*, Boulder, Rowman & Littlefield.
- HIX, S. (1999): *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan Press.
- HOSLI, M. O. (1993): «Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers», *International Organization*, núm. 47, págs. 629-643.
- JACHTENFUCHS, M. (1995): «Theoretical Perspectives on European Governance», *European Law Journal*, núm. 1, págs. 115-133.
- JOHNSTON, R. J. y A. J. HUNT (1977): «Voting Power in the EEC's Council of Ministers: An Essay on Method in Political Geography», *Geography*, núm. 8, págs. 1-9.
- KREPPPEL, A. (1999): «The European Parliament's Influence over EU Policy Outcomes», *Journal of Common Market Studies*, núm. 37, págs. 521-538.
- (2001): *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KRUSHKAL, JOSEPH B. (1964): «Multidimensional Scaling: A Numerical Method», *Psychometrika*, núm. 2, págs. 115-129.
- KRUSHAL, JOSEPH B. y MYRON WISH (1978): *Multidimensional Scaling*, Beverly Hills, Sage.

- KUMAR, N., L. STERN y J. ANDERSON (1993): «Conducting Inter-organizational Research using Key Informants», *Academy of Management Journal*, núm. 36, págs. 1633-1651.
- LEWIS, J. (2003): «Institutional Environments and Everyday EU Decision-Making: Rationalist or Constructivist?», *Comparative Political Studies*, núm. 36, págs. 97-124.
- MATILLA, MIKKO y JAN-ERIK LANE (2001): «Why Unanimity in the Council?», *European Union Politics*, núm. 2, págs. 31-52.
- MORAVCSIK, A. (1991): «Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community», *International Organization*, núm. 45, págs. 19-56.
- (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londres, Cornell University Press.
- NURMI, H., T. MESKANEN y A. PAJALA (1996): «Calculus of Consent in the EU Council of Ministers», Mimeo, Turku, University of Turku.
- ORGANSKI, A. (1958): *World Politics*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- PEDERSEN, T. (1998): *Germany, France and the Integration of Europe*, Londres y Nueva York, Pinter.
- PETERSON, J. y E. BOMBERG (1999): *Decision-Making in the European Union*, Londres, Macmillan Press.
- PETERSON, J. y M. SHACKLETON (eds.) (2002): *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- PIERCE, R. (1994): «Fresh Perspectives on a Developing Institution», en *European Community Decision-Making*, editado por BUENO DE MESQUITA y STOKMAN, New Haven, Yale University Press.
- STOKMAN, F. N. y J. M. VAN DEN BOS (1992): «A two-stage model of policy-making with an empirical test in the US energy-policy domain», en G. MOORE y J. ALLEN WHITT (eds.): *The Political Consequences of Social Networks*, Greenwich, JAI Press.
- THOMSON, R., J. BOEREFIJN y F. STOKMAN (2004): «Actor Alignments in European Union Decision-Making», *European Journal of Political Research*, núm. 43, págs. 237-261.
- THOMSON, R., F. STOKMAN, C. ACHEN y T. KÖNIG (2006): *The European Union Decides*, Cambridge, Cambridge University Press.
- THOMSON, R. (2006): «Comparison of Expert Judgements with each other and with Information from Council Documentation», en *The European Union Decides*, editado por THOMSON, R., F. STOKMAN, C. ACHEN y T. KÖNIG, Cambridge, Cambridge University Press.
- THOMSON, R. y M. HOSLI (2006): «Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making», *Journal of Common Market Studies*, núm. 44, págs. 391-417.
- TORENVLIED, R. (2000): *Political Decisions and Agency Performance*, Dordrecht, Kluwer.

- WALLACE, H. y W. WALLACE (eds.) (1996): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- WALLACE, H., W. WALLACE y M. POLLACK (eds) (2005): *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- WIDGRÉN, M. (1994): «Voting Power in the EC: Decision Making and the Consequences of Two Different Enlargements», *European Economic Review*, núm. 38, págs. 1153-70.