

Hix, Simon y Hoyland, Bjorn:
Sistema político de la Unión Europea
Madrid, McGraw-Hill, 2012, 410 pp.

La Unión Europea es un logro admirable. Así comienza el libro objeto de este trabajo. Estando de acuerdo totalmente con esta afirmación, así como con la enorme cantidad de matices que le habrán de acompañar, se ha de comenzar explicando que la obra recoge ambos argumentos con generosidad. La Unión Europea resulta hoy día ser una realidad constante para sus habitantes. Aun siendo cierto que se trata de un mundo relativamente alejado de las preocupaciones de la vida diaria, cada vez está más presente, no sólo, como es natural, en los ámbitos propios de los decisores políticos, sino incluso en la existencia de los ciudadanos de la Unión.

La dificultad que entraña esa construcción sorteada de paradojas que se llama Unión Europea, hace ciertamente complicado saber y conocer, aunque sea solo por encima, de que tipo de ingenio se trata, cuáles son sus piezas tanto las fundamentales como las más accesorias, a qué se dedica en cada momento, qué hace y qué deshace, qué actores son los que salen a la arena europea, y en los tiempos que corren, qué crisis es ésta, qué tiene que ver con la UE, por qué el euro sufre esa persecución implacable, por qué el déficit presupuestario es una espada de Damocles que pende desde Bruselas, etc...

En definitiva, la Unión Europea es un logro admirable, pero a la vez es un galimatías. Da pereza enfrentarse a cualquier asunto que tenga que ver con los 27, porque es harto intrincado comprender los fenómenos europeos, cualquiera que sea su naturaleza: normativa, declaraciones institucionales, reuniones, etc...y además siempre se tiene la sensación de no estar nunca suficientemente al día. No es fácil subsanar esta afanosa situación, pero es cierto que el libro de Hix y Hoyland constituye una herramienta muy valiosa en ese sentido.

* Directora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

Además de ser útil entonces para cualquier lector o persona preocupada por el tema de la UE, la obra cuenta además con otras ventajas. Es un esfuerzo enorme de puesta al día; se trata de una tercera edición, de un estado de la cuestión, y además, presenta los fenómenos europeos desde la óptica de la ciencia política. Por ello, la capacidad explicativa del enfoque politológico se deja notar con contundencia y proporciona una enorme claridad a la exposición, que se agradece más si cabe en un tema tan arduo como este.

Los autores no sólo dejan su huella como politólogos a través de su concepción de libro, sino también su vertiente docente como deja patente su metodología de explicación. La estructura expositiva del libro coincide con la clásica división de los fenómenos políticos en *Polity* —estructura—, *Politics* —proceso— y *Policy* —resultado—; por ello, y además de la necesaria introducción y la prescriptiva conclusión, el libro se divide en tres partes, coincidentes con lo recientemente expuesto, y tituladas *Gobierno*, *Política* y *Políticas Públicas*.

Esta ordenación resulta sumamente útil para afrontar un objeto tan cuarteado como ya se apuntó. Pero además, Hix y Hoyland, ayudan al lector en la comprensión de la naturaleza compleja de los temas tratados, iniciando cada uno de los capítulos con la exposición de las teorías explicativas existentes actualmente para cada uno de los asuntos concretos de que tratan los distintos capítulos. De forma que al lector, no sólo se le ofrece una descripción de la realidad compleja sino que no se le deja solo, al facilitarle los cauces explicativos vigentes hoy al afrontar dichos fenómenos.

Así se explican los autores en la misma *Introducción* donde proporcionan ya instrumentos útiles como el cometido que más arriba se señalaba: las dos grandes teorías generales explicativas entre las que se mece todo el libro, además de unos concisos cuadros de información importante: *Fechas clave de la UE*, *Arquitectura de Políticas de la UE*, *Arquitectura institucional de la UE*, y *Datos básicos sobre la UE*.

Con respecto a las teorías explicativas, cumple decir que el argumento previo del que parte toda la obra es que la UE no es un Estado, pero sí que es un *sistema político*. Ante esta rotunda afirmación, cabe recordar los marcos explicativos de la ciencia política: la teoría del Estado, y la teoría general de sistemas aplicada al caso. Así es como se entiende perfectamente que la UE no es un Estado, suscrito como un ente con población, territorio y soberanía, pero sí es un sistema político que responde al esquema de Easton: tiene un conjunto de instituciones estables y definidas para la toma de decisiones colectivas, así como un conjunto de normas, los ciudadanos pueden hacer oír sus demandas a través de estructuras de intermediación como partidos y grupos de presión, las decisiones colectivas tienen influjo en la distribución de los recursos económicos y en la asignación de valores, y existe una retroalimentación entre los resultados u outputs y los nuevos inputs que se generan.

En ese gran escenario, Hix y Hoyland sitúan las dos teorías explicativas ya mencionadas a modo de dos enfoques antagónicos de ver el fenómeno, con todos los matices intermedios que la realidad cotidiana imponga. Se

trata de, por una parte del *intergubernamentalismo*, cuya capacidad explicativa se basa en la idea de que son los Estados miembros los que controlan y manejan la situación, en especial los grandes de la Unión, y por tanto las instituciones son meros agentes de aquellos, y por otra parte, está el enfoque de la *política supranacional*, basada por el contrario en la idea de que los gobiernos de los Estados miembros no consiguen que todo salga como ellos quieren exactamente.

A través de estos dos prismas antagónicos, Hix y Hoyland nos van a conducir por los tres pilares antedichos, combinando las dos grandes teorías explicativas con otras más genéricas que cubren los distintos fenómenos políticos a estudio en cada capítulo, funcionando además como un recordatorio de todas ellas, y por tanto, siendo una ventaja explicativa repasar lecciones de ciencia política.

La primera parte que agrupa tres capítulos (del 2.º al 4.º) se titula *Gobierno*, e incluye *Política ejecutiva*, *Política legislativa* y *Política judicial*. Como se puede apreciar a muy simple vista, se trata de hablar de Instituciones y estructuras de decisión. Resulta, sin embargo curioso el orden: la política ejecutiva aparece en primer lugar, frente al recitado clásico de los poderes, pero es reflejo de la importancia que cada uno tiene hoy día, no sólo en la UE, sino en toda suerte de estructuras políticas.

En el campo de la política ejecutiva, hay que consignar una estructura dual: el Consejo y la Comisión. Lo que viene a ser la relación entre el agente principal y el delegado. Como ocurre siempre en la política, nada es siempre lo que parece, por lo que la selección y el control del principal debe asegurarse porque el delegado también tiene su propio margen de maniobra. Las Conferencias intergubernamentales, el ejercicio del liderazgo político y la transposición de la legislación de la UE, complican sobre manera un escenario plagado de muchos actores con diversos intereses: la *Comitología*, y la rendición de cuentas tanto desde el punto de vista administrativo como político.

En definitiva, en cuanto al poder ejecutivo en la UE, hay que contar con un ejecutivo dual: los gobiernos de los Estados miembros a través del Consejo Europeo y la Comisión. La tensión que se genera entre las instituciones está siempre presente de forma latente o manifiesta. Los gobiernos han delegado poderes a la Comisión para reducir costes de transacción y conseguir credibilidad política, pero han sido selectivos en su delegación. La Comisión, por su parte ha desarrollado un perfil de gobierno supranacional, funcionando como un gobierno de gabinete. En resumen, el modelo dual tiene ventajas e inconvenientes. Las primeras se cifran en que la dualidad facilita acuerdos amplios, mientras que entre las segundas, figura la falta de liderazgo político conjunto y la imposibilidad de una rendición de cuentas efectivamente democrática.

En lo concerniente a la *política legislativa*, nuestros autores exponen que la UE presenta una estructura bicameral: por un lado, están los Estados miembros encarnados en el Consejo, y por otro, están los ciudadanos de la Unión, representados en el Parlamento Europeo. En el escenario legislati-

vo, destacan como cauces explicativos prioritarios las preceptivas negociaciones, a través de los alicientes existentes para encontrar consensos, y las teorías sobre las coaliciones. Los eurodiputados resultan ser actores con dos jefes: su propio partido al que necesitan para ser propuestos a la reelección, y dos el propio PE, para asegurarse un sistema de promoción dentro de su estructura; aunque el PE sea la única institución elegida directamente por los europeos, a la vista de lo dicho, su vinculación con los representados es más bien pequeña. Hix y Hoyland concluyen que el consenso y las mayorías amplias, son más bien fruto de las normas institucionales y las preferencias políticas de los distintos actores en liza que a los intereses sociales de los europeos.

La *Política Judicial*, se revela como fundamental por su importancia en la interpretación de los tratados sobre los que gira todo el engranaje europeo; por ello, hay que empezar consignando el alto grado de discrecionalidad de que dispone el Tribunal de Justicia Europeo. En el apartado de las teorías explicativas concernientes a este punto, los autores comentan como los jueces no son actores neutrales; como seres humanos, tienen sus propias preferencias, y por ello, incluyen como modelo explicativo, el característico de los jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Estas consideraciones tienen un extraordinario interés explicativo a través del modelo de Weingast que manejan estos autores, y que en estas escasas líneas no se puede desmenuzar, pero si aconsejar su lectura.

La segunda parte se titula *Política*, y corresponde con la dimensión del proceso político (*Politics*). Consta asimismo de 3 capítulos: *Opinión Pública, Democracia, partidos y elecciones, y representación de intereses*.

Qué piensan, que actitudes mantienen los europeos ante la UE, es enmarcado por los autores en el ámbito lógico de la clásica explicación politológica de la estructura de *cleavages*, es decir las líneas de fractura que dividen a la ciudadanía según la cuestión de que se trate. En este punto concreto, resulta interesante su recordatorio de como, se partió de una casi unánime posición proeuropeísta —llamado por los expertos «consenso permisivo»— de la ciudadanía, cuyo punto álgido se registra en 1991. En realidad no se trataba de apoyo entusiasta, sino más bien de dejar hacer a los gobernantes porque no era cuestión prioritaria para la vida de los gobernados.

A principios de los años 90, empieza a declinar esa posición, que en términos numéricos muy generales, significó pasar de un 71 % de consenso permisivo, a un 50 % en el que se mueve hoy. También este declive está detrás del auge de fuertes sentimientos antieuropeístas dentro de las fronteras de la Unión. Lo curioso es que en este escenario, las elites políticas son las más europeístas, pero podrían tener que cambiar de rumbo para no acrecentar las brechas con sus votantes. Menudo dilema que ha acabado provocando la politización de la política europea, adquiriendo por tanto, su naturaleza más conflictiva.

El siguiente capítulo de este bloque se dedica a la *Política democrática* de la UE. Se trata de reconocer una arena política donde gobiernan partidos en competición. Desde 1979, cada cinco años hay una convocatoria elec-

toral al PE, y aunque en cada país la concurrencia a las urnas responde a su modelo electoral idiosincrático, y los asuntos a dirimir son más propios de la política nacional que de la europea, también se puede hablar de un incipiente sistema de partidos europeos.

Acudiendo como vienen haciendo Hix y Hoyland al repaso de las teorías explicativas en torno a la cuestión, en este caso, recuerdan que a través de las elecciones, los ciudadanos eligen a quienes luego tomarán las decisiones en su lugar, y pero también aquellos rinden cuentas ante ellos; es decir, se les premia o se les castiga con el voto. En el caso que aquí ocupa, justo lo que aparece es algo negativo, el asunto del *déficit democrático*, sin abundar demasiado ahora en que quiere decir exactamente esa afirmación; Pero en definitiva, *la UE no es un sistema político especialmente democrático*; sí se respetan las formalidades pero fallan los contenidos. Todo está en clave «nacional» aunque el escenario sea el supra, y esta circunstancia influye negativamente por ejemplo en el hecho de que los líderes europeos no quieran abordar las asignaturas pendientes reales de Europa, ya que carecen de incentivos para ello.

El último capítulo de este bloque, está reservado a la representación de intereses. Las pautas explicativas que proporcionan Hix y Hoyland, llegados a este punto son, como es lógico, primero la teoría pluralista (donde el juego de todos impide la ganancia de un solo, por plantearlo abreviadamente), lo cierto es que algo superada por dos modelos distintos de intermediación de los grupos de interés: el corporativismo y el neopluralismo, que aún que partan de puntos de vista distintos, confluyen en la importancia que le conceden al papel impulsor del Estado. Como conclusión apuntan que el sistema de representación de intereses de la UE es extremadamente denso, y en donde destacan por sus fortalezas específicas, los intereses empresariales, con más incidencia que los intereses públicos, y donde, si se recuerda la conclusión del capítulo anterior de que no se habla de un sistema especialmente democrático, queda servido el reproche habitual a los grupos de presión: son el cortocircuito de la democracia.

La tercera de las partes del libro, se titula *Políticas Públicas*, y coincide por tanto, con el apartado de los outputs o resultados del sistema político —*Policy*—. Cinco son los capítulos que alberga: regulación del mercado único, políticas de gasto, la Unión Económica y Monetaria, políticas de interior y política exterior, comprendiendo los tres tipos de políticas públicas en catálogo: las reguladoras, las de gasto y las macroeconómicas.

El capítulo ocho trata pues, de la regulación del mercado único. Como sentencian los autores comentados, la UE es un (Estado) regulador por la extensa delegación de competencias de las que hace gala. Comienzan como siempre, apuntando las teorías explicativas sobre la regulación, como teoría normativa cuyo objetivo tradicional es buscar el interés público en el intento de corregir los fallos del mercado. Lo cierto es que el mercado único ha transformado Europa a través de la regulación de la producción, la distribución y el intercambio de bienes, servicios y capitales. Pero este escenario también tiene otro tanto de desregulación (por ejemplo, la política

de la competencia), así como de re-regulación (como ocurre con la política medioambiental, o la política social) buscando además efectos distributivos. Su conclusión es la mayoría gana, y algunos pierden.

Pero todo ello se ha de completar con la óptica del capítulo siguiente, el reservado a las *Políticas de gasto*. En este punto, cumple comenzar recordando que la UE tiene una capacidad limitada para distribuir recursos, ya que su presupuesto es alrededor del 1% del PIB del conjunto total; aun así, existe algo más que la percepción de que las sumas de dinero que perciben agricultores, regiones, organizaciones privadas, ciudadanos y Estados son importantes. Como sostienen Hix y Hoyland, alguien las paga.

Como ya es habitual, los autores comienzan el capítulo, recurriendo a las principales teorías explicativas, en este caso, del gasto: la teoría normativista, gastando y redistribuyendo se consigue una mayor igualdad; pero también está la interpretación positivista, que explica el gasto en función de los intereses de quienes toman las decisiones, de las estructuras institucionales y de la presión de los intereses mejor organizados.

El capítulo 9 resulta especialmente útil al lector, al desentrañar el laberinto del presupuesto plurianual de la UE, y de sus partidas de ingresos y gastos; los productos estrella en este campo: la política agraria común, la política de cohesión y sus fondos estructurales, sin desatender otras políticas que los autores mencionan cumplidamente. En definitiva y como conclusión, el sistema político de la UE es fundamentalmente redistributivo, habiendo creado en torno a esa función una inercia que ya está ya afincada y será difícil de corregir, sobre todo al tener que hacer frente a la crisis económica que golpea al mundo y a Europa de forma especial.

Precisamente, el fuerte hostigamiento que sufre el euro, en esta crisis, enlaza con el capítulo siguiente, dedicada a la Unión Económica y Monetaria. La eurozona suma a 17 de los 27 Estados miembros. Hix y Hoyland explican las teorías de las zonas monetarias óptimas, en las queda claro que los Estados independientes unifican su moneda si las ventajas superan los costes. Pero las fluctuaciones económicas son variadas y casi prácticamente imprevisibles. Todo ello lleva a una situación inestable y complicada.

El capítulo fundamenta su utilidad al explicar con detalle el desarrollo de la UEM, y sus pormenores como las condiciones de convergencia y sus modificaciones. Así como la negociación intergubernamental que supuso el pacto franco-germánico, y el papel de la Comisión, y por supuesto del Banco Central Europeo, actor clave del proceso en términos rutinarios, y qué decir, en los tiempos de crisis aún más.

La conclusión del capítulo es sumamente esclarecedora: la UEM lo que fue siempre en realidad, es un proyecto político; desde el punto de vista económico, nunca estuvo tan claro, pero como proyecto político era y es, el buque insignia de la UE.

El capítulo 11 está dedicado a las políticas de interior (de inmigración, de policía, de seguridad interior y de justicia penal) con el fin de evaluar como han afectado a los derechos y libertades de los ciudadanos de la Unión. En el apartado de las teorías explicativas, Hix y Hoyland ponen

sobre la mesa los conceptos de ciudadanía ligada al Estado-Nación, y su interacción con el de ciudadanía transnacional más propia de la UE. Esta no tiene el monopolio legítimo sobre el uso de la fuerza (como reza la definición weberiana de Estado), pero lo cierto es que con el desarrollo de las competencias sobre inmigración, asilo, política policial y judicial, la Unión ha optado por la cooperación en este campo.

El capítulo 12, y último del bloque, está dedicado a la controvertida *Política Exterior*. Se trata de un instrumento de acción para el resto del planeta. Su contenido se ancla en los rubros tanto de las Políticas comerciales, de desarrollo y de ayuda humanitaria, como de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En cuanto a las teorías explicativas sobre la cuestión, Hix y Hoyland sacan a relucir los tres marcos clásicos: realismo, liberalismo y constructivismo, y a la luz de ellos, plantean sus posibles explicaciones. Lo más destacado de este capítulo a reseñar son dos ideas: lo más importante de lo acaecido en toda su historia para la UE en política exterior ha sido la integración de los países excomunistas, y dos, la UE en el mundo mantiene un protagonismo incontestable en el ámbito del comercio internacional y la ayuda al desarrollo (manifestaciones del *soft power*); no consigue sin embargo, liderar en los resortes del *hard*.

Por último, el libro se cierra con un interesantísimo capítulo conclusivo, titulado *Replantearse la EU*, donde se aprovechan sus páginas para recordar una panorámica general de lo explicado a la luz de la ciencia política. Y viceversa, porque el libro plantea una matriz de conclusiones de doble entrada, al evaluar los fenómenos explicados a la luz de las teorías explicativas al uso.

Esta tercera versión publicada de la obra de Simon Hix y Bjorn Hoyland, resulta ser en su versión española, prologada y revisada por José Ignacio Torreblanca, profesor de Ciencia Política de la UNED, al que se unen las colaboraciones de otros eminentes profesores como Ramón Bonell, Jesús Ángel Dopico y Rafael Césareo Martínez.

En conclusión propia, y como se puede deducir de lo escrito en las páginas anteriores, esta obra, Sistema Político de la Unión Europea, debe ser no sólo leída, sino consultada repetidamente por constituir un trabajo riguroso y exhaustivo de una realidad compleja y en continuo cambio, y que a pesar, de los tópicos al uso, no resulta ser tan lejana para quienes viven dentro de ella.