

JONATÁN CRUZ ÁNGELES  
ANA MARÍA PASTORINO CASTRO

*Marcos teóricos de la integración europea:  
el papel de las estructuras políticas infraestatales*

**Abstract:** *In order to explain the nature of the European Union (EU), various theoretical frameworks have been developed, of which those of mainly political kind will be only taken into account. From federalism to multilevel governance, fundamentally the discussion has revolved around the intergovernmentalism-supranationalism debate. The purpose of this article is to describe the basic premises of great theoretical currents – marking fundamental instances in the development of European integration process – in order to determine which turn out to be more appropriate for the analysis of sub-state governments performance in the process of European integration.*

**Keywords:** Theoretical frameworks; European integration; Sub-state governments; Multilevel governance.

*Introducción*

El fenómeno de la actuación de las entidades subestatales en la escena internacional, si bien reconoce antecedentes lejanos, ha tomado gran relevancia – cuantitativa y cualitativamente – en las últimas décadas. Las transformaciones acaecidas en el sistema internacional, tras la caída del muro de Berlín, propiciaron un aumento de la proyección internacional de las mismas, consolidando paulatinamente su desempeño en el ámbito internacional. Esto ha llevado a que, desde distintas disciplinas, entre ellas, las Relaciones Internacionales, se haya abordado su análisis desde, principalmente, el punto de vista de los actores internacionales.<sup>1</sup>

A los cambios producidos en el sistema internacional a finales de los ochenta y principio de los noventa del siglo veinte, respecto a la situación que había imperado durante décadas, se fueron produciendo modificaciones al interior de los Estados, a partir de procesos – de distinto alcance – de descentralización político-administrativa.

---

<sup>1</sup> Véase C. GARCÍA SEGURA, *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*, en «Revista de Estudios Políticos» (Nueva Época), 91, Enero-Marzo 1996, p. 236.

Asimismo, y como una de las respuestas al fenómeno de la globalización, se fueron creando nuevos procesos de integración o se profundizaron los ya existentes, generando una serie de compromisos entre los Estados miembros, que pusieron en evidencia la necesidad de una participación activa de los gobiernos regionales y locales en la elaboración e implementación de las diferentes políticas adoptadas a nivel supraestatal. Es en esta participación, en la que se enfoca el presente trabajo.

En este artículo se realiza una breve presentación de enfoques y teorías que se han ido desarrollado a lo largo de la construcción europea, desde diferentes disciplinas y aproximaciones metodológicas. Desde las teorías propias de la integración hasta los intentos de adaptación de las teorías de las relaciones internacionales al fenómeno integracionista, los debates doctrinarios han ido reflejando los impulsos y los frenos que se han dado en el esquema de integración, desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 hasta la profundización que el proceso tuvo a partir de la década del noventa del siglo veinte, pasando por el frustrado intento de establecer una Constitución Europea.

A partir de dicha presentación, se tomarán aquellas aproximaciones que se consideren más adecuadas para analizar el papel que las entidades subestatales – regionales y locales – desarrollan en el proceso de integración.

### 1. *Federalismo*

Si bien el federalismo tiene hondas raíces históricas, en su versión contemporánea fue utilizada por los impulsores de la integración europea, más como un ideal político, que como una estricta posición doctrinaria.

Uno de los acontecimientos más destacables respecto a la puesta en marcha de un movimiento federalista fue el proyecto de creación de una Unión Paneuropea impulsado por el Conde Coundenhove – Kalergi, en la primera posguerra mundial, a partir de su libro *Pan Europa*, de 1923. En el prólogo de su obra, el autor señala que «entre la Escila de la dictadura militar rusa y la Caribdis de la dictadura financiera americana sólo hay un camino estrecho que conduce a un futuro mejor...Este camino se llama Pan-Europa

y significa: que Europa debe ayudarse a sí misma constituyéndose en una unión político-económica».<sup>2</sup>

Algunos años después, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Aristide Briand, pronunciaría un discurso – en el marco de la Sociedad de Naciones – sobre el establecimiento de una federación europea. A partir de las ideas centrales expresadas en la organización mundial – vínculo federal sin afectar la soberanía de las naciones, unión en base al principio de solidaridad – el gobierno francés elaboró un Memorándum sobre la estructura de un régimen de unión federal europea.

Sus premisas básicas fueron la división de poderes entre las distintas instancias de gobierno de una comunidad de Estados, y la consagración de su regulación en un texto de tipo constitucional. Este último requerimiento iría, posteriormente, flexibilizándose, dando paso a la concepción gradualista de federalización.

El proyecto impulsado por Francia naufragaría debido al desencadenamiento de la segunda guerra mundial. No obstante, como lo señala Sidjanski,<sup>3</sup> el mismo tuvo la virtud de instalar un “lenguaje europeo”,<sup>4</sup> que sería retomado por los impulsores de la integración del continente luego de finalizado el conflicto bélico, tal como se reflejó en el Plan Schuman.

Entre los autores federalistas, cabe destacar a Guy Héraud, quien dio relevancia a las regiones como actores de una federación europea, requiriéndose que las mismas presentaran homogeneidad lingüística y cultural, o, en todo caso, de sentimiento.<sup>5</sup> Héraud, al igual que otros teóricos europeístas, inspirarían el surgimiento del movimiento regionalista en Europa, a cuyo impulso fueron creadas organizaciones como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), instaurado en 1951 solo a nivel municipal, abriéndose más tarde a la participación regional. En la década del 70

---

<sup>2</sup> R.N. COUDENHOVE-KALERGI, *Pan-Europa (Raíces de Europa)*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2010, p. 12.

<sup>3</sup> Véase D. SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 12.

<sup>4</sup> Por ej.: “solidaridad de hecho”, “mercado común”, “beneficiar a las regiones de Europa económicamente menos desarrolladas”.

<sup>5</sup> Véase G. HÉRAUD, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution a la théorie juridique du fédéralisme*, París, Presses d’Europe, 1968, p. 77.

del siglo pasado, el CMRE trasladó sus oficinas a Bruselas con el propósito de seguir de cerca las políticas comunitarias y de hacer *lobby* en aquellos temas con impacto en los gobiernos subestatales, así como perfilarse como interlocutor de sus asociados ante las instituciones europeas.<sup>6</sup>

Las ideas federalistas de la segunda posguerra, que habían impulsado la creación de asociaciones de regiones y municipios, no lograron plasmarse en los tratados constitutivos de las comunidades europeas, en los cuales, las regiones tuvieron una mínima referencia en el preámbulo del Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea.<sup>7</sup>

Entre los principios federalistas, destaca el principio de subsidiariedad, como distribuidor de competencias entre las colectividades de distinto nivel. Sin embargo, Héraud se aparta de la concepción que entiende que el mismo es favorable a la entidad de base, verdadera ostentadora del núcleo competencial. Como señala Mariscal, este autor «[...] no acepta que los poderes de la colectividad superior provengan de delegación de la inferior, señala la existencia de diferencias de naturaleza, no sólo de dimensión, entre ellas y estima que dicha concepción debe ser revisada cuando se trata de aplicarla a una federación que tiene que ir haciéndose, como es la federación europea, respecto a las poderosas colectividades de base que son los Estados-nación. De aquí que proponga sustituir el principio de subsidiariedad por el de la exacta adecuación [...]».<sup>8</sup>

Por su parte, Vieira Posada, analizando el pensamiento de Carl J. Friedrich, dice «que en un orden político federal existe una pluralidad de niveles y diversidad de unidades con lealtades compartidas, partiendo de cinco niveles posibles de

---

<sup>6</sup> Véase M. BACIGALUPO SAGGESE, *Las Regiones en la Unión Europea. La participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura orgánica de la Unión Europea*, in «Revista de Derecho de la Unión Europea», 1- 2º semestre 2001, p. 61.

<sup>7</sup> En el preámbulo se manifiesta la preocupación por reducir «[...] las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

<sup>8</sup> N. MARISCAL, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 70- 71.

gobierno, local, regional, nacional, supranacional y global, según el alcance o extensión territorial del poder y la autoridad».<sup>9</sup>

Ya avanzado el proceso de integración, con el Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo (1984), promovido por Altiero Spinelli, se produjo un nuevo impulso a las elaboraciones teóricas de corte federalista, que se conocieron con el nombre de *neofederalismo*, entre cuyos defensores se encuentran Sidjanski, Von Bogdandy, Frey, Laufer, Mazan y Fischer.<sup>10</sup>

El Proyecto de Tratado señalaba en su preámbulo el principio de subsidiariedad, en los siguientes términos: «Deseando confiar a instituciones comunes, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, únicamente aquellas competencias necesarias para desempeñar correctamente aquellas funciones que podrían realizarse de forma más satisfactoria que si lo hiciera un Estado miembro por sí solo».<sup>11</sup>

La profundización de la integración europea, a partir del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht,<sup>12</sup> propiciaría el desarrollo de la corriente neofederalista. En lo que respecta a la institucionalidad del proceso de integración, más allá de algún antecedente menor, la efectiva inserción institucional de las entidades subestatales en la estructura europea, se produjo con el Tratado de Maastricht, con la creación del Comité de las Regiones (CdR). La plasmación del Comité, fue resultado de un esfuerzo conjunto de varias asociaciones europeas de gobiernos subestatales y de instituciones europeas, entre las que se destacan el rol desempeñado por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y el Parlamento Europeo.<sup>13</sup>

Un nuevo empuje del enfoque federalista se daría durante la etapa de elaboración del Tratado Constitucional. En este contexto se inscribe la propuesta de Martín y Pérez de Nanclares, quien, luego de realizar un repaso de las teorías politológicas sobre la

---

<sup>9</sup> E. VIEIRA POSADA, *Evolución de las teorías de la integración en un contexto de teorías de las relaciones internacionales*, in «Revista Debate Político», Universidad Javeriana, 18, diciembre 2005, p. 242, recuperado el 8 de noviembre de 2017, en <http://www.redalyc.org/pdf/777/77720389010.pdf>.

<sup>10</sup> Véase N. MARISCAL, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 89-128.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Instancias que también serían analizadas desde una perspectiva neofuncionalista.

<sup>13</sup> Véase A. ROJO SALGADO, *El modelo Federalista de integración Europea: La Europa de los Estados y la Europa de las Regiones*, Madrid, Dykinson, 1996, p. 88.

integración, se inclina, más allá de los atractivos que presentan las teorías de los niveles múltiples, por las teorías federalistas para definir a la Unión Europea, destacando la importancia del concepto de supranacionalidad. Al respecto, expresa que «sin olvidar que desde un principio han existido autores que niegan a la noción de supranacionalidad toda virtualidad teórica y práctica, creemos que ambos conceptos, supranacionalidad y federalismo, lejos de excluirse o sustituirse a la hora de calificar la naturaleza de la Unión, se complementan perfectamente».<sup>14</sup> Por ello, el jurista español afirma que el «concepto de Federación supranacional ensamblaría los postulados de la supranacionalidad y del federalismo para englobar dentro de sí las categorías analíticas precisas para explicar los elementos iusinternacionales, constitucionales y federales del objeto comunitario».<sup>15</sup>

Por su parte, Börzel<sup>16</sup> argumenta que, además de la utilidad que el concepto de federalismo tiene como base para la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, sirve además, de instrumento de análisis del sistema de integración europeo de gobernanza multinivel, en el cual las competencias son distribuidas entre las entidades supranacionales, nacionales y subnacionales. En efecto, encuentra la autora, que, a diferencia de las teorías clásicas de la integración y de las relaciones internacionales, a las que les es dificultoso aprehender el carácter multinivel de la política europea, el federalismo constitucional aporta elementos para analizar la forma en la que se organiza el reparto de poder entre los niveles de gobierno de la Unión Europea.

## 2. Funcionalismo

Como intento de respuesta a la corriente federalista, surge la *teoría funcionalista*, cuyo impulsor – Mitrany<sup>17</sup> – consideraba que, para el desarrollo de un proceso de integración,

---

<sup>14</sup> J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 45.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>16</sup> Véase T.A. BÖRZEL, *What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience*, Paper prepared for the Conference Governing together in the New Europe, Robinson College, Cambridge, 12-13 April 2003, pp. 1-2, recuperado el 8 de diciembre de 2017, en: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Europe/borzel.pdf>.

<sup>17</sup> Véase D. MITRANY, *The Prospect of Integration: Federal of Functional*, en «Journal of Common Market Studies» (JCMS), IV, 2, June 1965, pp. 119-149.

se debía poner el acento en las necesidades de tipo técnico más que en consideraciones de índole política. Para este autor, el establecimiento de una estructura supranacional – como proponían los federalistas – no garantizaría el éxito de un proyecto integracionista.

La idea central del funcionalismo es que la cooperación interestatal en áreas técnicas superaría la incapacidad de los Estados para dar satisfacción a las necesidades de sus ciudadanos, lo cual conduciría a un traslado de lealtades de los mismos hacia las entidades funcionales creadas. Asimismo, los logros alcanzados en un ámbito de cooperación, deberían llevar a que la misma se extendiera a otros sectores, produciéndose lo que Mitrany denominó “ramificación”. No obstante, como señala Salomón,<sup>18</sup> el aporte de este autor al estudio de la integración europea, se dio de manera indirecta,<sup>19</sup> sirviendo de base para el desarrollo de la escuela neofuncionalista.

A partir de los trabajos de diversos autores, entre otros, Haas,<sup>20</sup> Lindberg<sup>21</sup> y Schmitter<sup>22</sup> se daría origen al *neofuncionalismo*, que intentó superar las falencias demostradas por las primeras formulaciones del funcionalismo frente al posterior desarrollo de la integración europea.

Toman del primer funcionalismo, el concepto de ramificación, que en términos de Haas se denominará *spill over*. Sin embargo, se aparta de este, en que el neofuncionalismo pone el énfasis, más que en la cooperación técnica, en la concordancia de expectativas entre las elites productivas y políticas de los diversos Estados. Como señalan Dougherty y Pfaltzgraff, «Haas supone que la integración surge como resultado del trabajo de elites importantes en los sectores gubernamentales y

---

<sup>18</sup> Véase M. SALOMÓN, *La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos*, en «Revista CIDOB d’Afers Internacionals», 45-46, 1999, p. 201.

<sup>19</sup> La preocupación primaria de Mitrany estuvo focalizada en alcanzar la paz mundial a través de la cooperación internacional y se inspiró, para su elaboración teórica, en el gran desarrollo de las uniones administrativas desde finales del siglo XIX. Véase D. MITRANY, *The Functional Approach to World Organization*, en «International Affairs», XXIV, 3, July 1948, pp. 350-363.

<sup>20</sup> Véase E.B. HAAS, *The Uniting of Europe: Social and Economics Force, 1950-1957*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1958.

<sup>21</sup> Véase L.N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economics Integration*, Standford University Press, 1963.

<sup>22</sup> Véase P. SCHMITTER, *A Revised Theory of Regional Integration*, in «International Organization», XXIV, 4, Regional Integration: Theory and Research, Autumn 1970, pp. 836-868.

privados, que apoyan la integración por motivos esencialmente pragmáticos más que altruistas. Las elites, al tener expectativas de ganancias por actividades dentro de un marco organizativo supranacional, es probable que busquen elites con ideas iguales más allá de las fronteras nacionales».<sup>23</sup>

Con relación al concepto de “supranacionalidad”, Haas,<sup>24</sup> luego de establecer el parentesco que el mismo tiene con el de “federación”, afirma que las únicas organizaciones sobre las cuales se aplica la condición de supranacional son, principalmente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y en segundo lugar, la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa o Euratom y la Comunidad Económica Europea (CEE). Con referencia a la CECA, cita las caracterizaciones vertidas por actores políticos y académicos de la época, que van desde “organización intergubernamental” a “organización potencialmente federal”, pasando por la de institución *sui generis*.

Para determinar la naturaleza supranacional de la CECA, toma en consideración la corriente principal de los juristas que participaron en la creación de la organización europea, que es conteste en admitir «que la supranacionalidad se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes, pero menor que el que se otorga generalmente a un nuevo gobierno federal». Por ello, su análisis de la Comunidad, se centra en los modelos de organización internacional y federación, utilizando para su distinción, cuestiones como los sujetos alcanzados por las normas de cada tipo de estructura, los mecanismos de adopción de las decisiones, la naturaleza de las mismas y su forma de ejecución.

Luego de contrastar la estructura y poderes de la Comunidad con los dos arquetipos utilizados, Haas señala que, si bien no existen antecedentes de una organización internacional similar, la misma no puede ser asimilable a una federación clásica,

---

<sup>23</sup> J.E. DOUGHERTY - R. PFALTZGRAFF, *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano (GEL), 1993, p. 450.

<sup>24</sup> Véase E.B. HAAS, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1966, pp. 87 y ss.

concluyendo que «[...] la supranacionalidad, en términos estructurales, significa la existencia de autoridades gubernamentales más cercanas al arquetipo de la federación que cualquier organización internacional del pasado, pero no idénticas a él. Aunque casi todos los elementos de juicio indican positivamente que se trataría de una federación, los límites restantes sobre el poder de llevar a la práctica las decisiones y de ampliar el ámbito del sistema independientemente, sugieren que aún predominan las características de una organización internacional. Sin embargo, la supranacionalidad en acción – a diferencia de la estructura – depende de la conducta de los hombres y de los grupos de hombres».<sup>25</sup>

Respecto al diseño institucional actual del proceso de integración europea, Schmitter, entre las lecciones que el proceso europeo puede brindar a otros esquemas de integración, destaca la existencia de «una secretaría con facultades limitadas pero potencialmente supranacionales».<sup>26</sup> Al referirse a la Comisión Europea, señala que la misma «debe lealtad al proceso de integración supranacional y, por lo tanto, no debe recibir instrucciones del órgano que eligió a sus miembros. Existe evidencia de que, a pesar de las fallas en el proceso de nominación, los comisionados tienden a adoptar una perspectiva ‘colegiada’ y a actuar como agentes supranacionales».<sup>27</sup>

Como se señalara, al igual que en los postulados funcionalistas, en los autores neofuncionalistas está presente el concepto de desbordamiento, pero sin concebir la estricta diferenciación de la corriente funcionalista entre áreas de baja y alta política. La experiencia de la integración europea daría base para que se sostuviera que los impulsos de los derrames provocados por la integración en áreas técnicas, precisara, en variadas ocasiones, de decisiones de alta política.

Para explicar los frenos y retrocesos producidos en los esquemas de integración, Schmitter enunció los conceptos *spill back* y *spill around*. El primero de ellos refiere a

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.117.

<sup>26</sup> P.C. SCHMITTER, *La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región*, en «Foro Internacional», El Colegio de México, L, 3-4, julio-diciembre, 2010, p. 735, recuperado el 10 de enero de 2018, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921045006>.

<sup>27</sup> *Ibid.*

la pérdida de capacidad de decisión de las estructuras orgánicas, situación que llevaría a una disgregación de las instancias negociadoras, a la que alude el segundo concepto.

Una crítica realizada a las tesis neofuncionalistas, es que no tuvieron en cuenta la influencia del sistema internacional. En efecto, las condiciones favorables del sistema internacional, pueden llegar a determinar el éxito o fracaso de un emprendimiento integracionista. De ello da cuenta el papel preponderante que tuvo Estados Unidos en la creación de las Comunidades Europeas, así como en los diferentes esquemas iniciados en América Latina en distintas épocas.

### 3. *Intergubernamentalismo*

Debido a la falta de la sostenibilidad de demostraciones empíricas, a causa de los vaivenes que afectaron al proceso europeo,<sup>28</sup> que confirmaran las elaboraciones teóricas propias de la integración, las teorías de las relaciones internacionales comenzaron a explicar – desde su óptica – los procesos integracionistas. En un marco general de la cooperación interestatal, se trató de ubicarlos como una especie particular de la misma, sin considerar que las relaciones que se dan en un proceso de integración varíen en su sustancia.

La corriente intergubernamental, afín a la teoría realista de las relaciones internacionales, propone revalorizar el papel que los actores estatales tienen en un proceso de integración. De esta manera, sostiene que los mecanismos y entidades creadas a nivel regional, no serían más que los medios utilizados por los Estados para alcanzar sus propios intereses nacionales, minimizando el papel que otros actores pudieran ejercer por fuera de la acción estatal.<sup>29</sup>

Una manifestación del giro intergubernamental que diera el esquema europeo, fue la institucionalización – en 1974 – del Consejo Europeo,<sup>30</sup> instancia intergubernamental de máximo nivel nacida al margen de los tratados constitutivos, que comenzó a adquirir

---

<sup>28</sup> Por caso, la política de la “silla vacía” del General de Gaulle y los Acuerdos de Luxemburgo.

<sup>29</sup> Véase S. HOFFMAN, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, en «Daedalus», VL, 3, Tradition and Change, Summer, 1966, pp. 862-915.

<sup>30</sup> A partir de una práctica desarrollada desde la década de los años sesenta del siglo veinte.

cada vez más relevancia. Bulmer<sup>31</sup> marca tres ejes sobre los cuales tuvo origen esta institución: los cambios socio-políticos del sistema internacional, las crecientes demandas de las respectivas ciudadanías sobre sus gobernantes y la necesidad de escapar a los complicados mecanismos burocráticos, tanto nacionales como comunitarios.

Para el intergubernamentalismo, los Estados parte de un proceso de integración tienen, no sólo la capacidad de emprenderlo, sino que conservan la potestad soberana de decidir los avances y retrocesos que le quieren imprimir al mismo; llegando incluso a la instancia de renunciar a la pertenencia del sistema integracionista. En este aspecto, y más allá del derecho de secesión inherente a los acuerdos entre Estados, cabe señalar la inclusión, en el Tratado de Lisboa, del artículo 50, que establece el mecanismo a seguir para el caso en que un Estado miembro pretenda abandonar la Unión Europea.

Por su parte, la teoría de la interdependencia intentó canalizar el fenómeno de la integración europea a través del concepto de régimen internacional, entendiendo que le serían aplicables los parámetros utilizados para otro tipo de organizaciones internacionales. A pesar de ello, se reconoce que las características de las reglas, normas de comportamiento y procedimientos utilizados en el régimen europeo introducen una diferenciación tal con los regímenes generales, que lo hacen pasible de escapar a la categoría utilizada por esta teoría.

La postulación liberal del intergubernamentalismo destaca el papel que los agentes del comercio internacional tienen como demandantes hacia sus respectivos gobiernos, con la finalidad de lograr acuerdos que resulten favorables para sus intereses. En este sentido, Moravcsik,<sup>32</sup> pone de relieve el proceso de formación interna – basada en las relaciones sociedad-Estado – de las preferencias nacionales de los países participantes del proceso de integración. En una segunda etapa, los Estados llevan las preferencias así conformadas, a la mesa de negociación intergubernamental, en cuyo ámbito se pone de

---

<sup>31</sup> Véase S.J. BULMER, *El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación*, traducción de Carlos Closa, en «Revista de Estudios Políticos» (Nueva Época), 90, octubre – diciembre 1995, p. 95.

<sup>32</sup> Véase A. MORAVCSIK, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, en «Journal of Common Market Studies», XXXI, 4, December 1993, pp. 481 y ss.

manifiesto el poder relativo de cada uno, con referencia a las distintas políticas implicadas. El papel de las instituciones comunes sería el de brindar a los Estados miembros información sobre el proceso de integración, así como ofrecer un marco establecido para las negociaciones y de vigilancia de los compromisos adoptados.

Como intento de explicar el impulso dado a la integración europea a partir de la adopción del Acta Única Europea (1986), el institucionalismo intergubernamental pretendió conjugar ciertos postulados de posiciones doctrinarias contrapuestas: intergubernamentalismo y neofuncionalismo.<sup>33</sup> De acuerdo a dicho enfoque, el traspaso de competencias a las instituciones comunes es realizado con el objetivo principal de mejorar las opciones de negociación de los gobiernos involucrados, pero sin que éstos pierdan su preponderancia en el sistema creado.

#### 4. *Gobernanza multinivel*

##### 4.1. *La Gobernanza Multinivel como enfoque teórico*

Además del resurgimiento de antiguos modelos teóricos, se comenzó a adoptar el concepto de gobernanza para describir y explicar el sistema político imperante en la integración europea. Antes de entrar al tratamiento del tema de la gobernanza, se hará una breve referencia a la aplicación del denominado “nuevo institucionalismo”<sup>34</sup> al proceso de integración europea, por la proximidad que las categorías empleadas por el mismo, tienen con el enfoque multinivel.

Mariscal señala que «esta aproximación teórica concibe ahora las instituciones con mayor amplitud y autonomía que la político-jurídica formal previamente dominante, de modo que abarcan una variada gama de valores, creencias, culturas, identidades, códigos, costumbres, normas, reglas y procedimientos formales e informales prácticas y

---

<sup>33</sup> Véase M. SALOMÓN, *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI*, en «Revista Electrónica de Estudios Internacionales REEI», 4, junio 2002, p. 19, recuperado el 3 de febrero 2018, en <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>.

<sup>34</sup> La aproximación institucionalista ha estado presente desde los primeros estudios sobre la integración europea.

tradiciones decisorias. Esta más amplia comprensión de las instituciones es una de sus novedades típicas».<sup>35</sup>

Por su parte, Fernández Pasarin, destaca que «la idea principal de este enfoque consiste en sostener que la arquitectura institucional comunitaria, un vez creadas por los Estados miembros, consigue desarrollar un cierto grado de autonomía que le permite incidir, a su vez, sobre los resultados de la actividad política. Desde esta perspectiva, la integración europea no puede ser interpretada como un mero proceso intergubernamental. Tampoco se trata de una dinámica de carácter predominantemente supranacional como apuntaban los funcionalistas».<sup>36</sup>

En cuanto al concepto de gobernanza estatal, Peters, dice que la misma puede entenderse como «el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que dirige la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas».<sup>37</sup>

Concomitantemente con las elaboraciones conceptuales sobre la gobernanza, surgen los análisis sobre la configuración de redes, con el afán de dar cuenta de los crecientes procesos de negociación entre agentes de un grupo social y su incidencia en la toma de decisiones del sistema político estatal al cual pertenecen. Así, se ha señalado que, «lo cierto es que la conformación de redes es una característica si no una condición de las nuevas formas de gobernanza. Si la presunción implícita es que la Administración no

---

<sup>35</sup> L. MARISCAL, *Liderazgo tutelado de las instituciones. Convención Europea y Conferencia Intergubernamental 2003-04*, VIII Congreso Español de Ciencia Política y Administración. Política para un mundo en cambio, AECPA, Valencia, 18, 19 y 20 de septiembre de 2007, pp. 2 y 3.

<sup>36</sup> A.M. FERNÁNDEZ PASARIN, *El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea*, en «Quaderns de treball», Institut Universitari D'Estudis Europeus, 46, Abril 2006, p. 19.

<sup>37</sup> B.G. PETERS, *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones del proceso de gobernar*, en «Revista del CLAD Reforma y Democracia», 39, Oct. 2007, p.1, recuperado el 20 de noviembre de 2017, en [www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1](http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1).

puede imponer sus políticas sino que debe negociar su diseño e implementación con sus *partners* de los sectores público y privado, la existencia de redes es su corolario». <sup>38</sup>

En el ámbito internacional, ha sido destacado el carácter multinivel de la gobernanza global, describiéndola, Held y McGrew, «como un sistema de múltiples niveles, de múltiples dimensiones, y de múltiples actores en el que las instituciones y la política tienen mucho que decir respecto a la determinación de los resultados de las medidas políticas globales, es decir quién obtiene qué». <sup>39</sup>

Entre los primeros en introducir el concepto de gobernanza multinivel aplicado al proceso de integración europea, se encuentra Marks, <sup>40</sup> que lo utilizó para describir la desmonopolización estatal en materia de elaboración de las políticas públicas europeas, constatando que la actuación de los actores subnacionales no quedaba circunscrita al marco de los respectivos Estados de pertenencia, dado que estas entidades implementaban redes tanto a nivel nacional como supranacional.

A partir de la adopción del sistema europeo de cohesión económica y social, la gobernanza multinivel introdujo en el análisis a las distintas instancias subestatales que intervienen en la gestión de políticas públicas. Se produce una reafirmación del principio territorial, en un esquema de integración que había sido desde sus comienzos, de carácter funcional. Asimismo, la europeización de las diferentes políticas antes reservadas a los Estados miembros de la Unión Europea, generó una red de actores públicos y privados que intervienen en la adopción y gestión de las decisiones regionales.

Mariscal, analizando el pensamiento de Grande, señala que «la gobernanza multinivel ha sustituido el viejo paradigma centrado en los orígenes y metas de la integración europea, por uno nuevo enfocado a las consecuencias de ésta, siendo la

---

<sup>38</sup> A. NATERA, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Documentos de Trabajo “Política y Gestión” 2, 2004, Universidad Carlos III de Madrid, p. 4, recuperado el 3 de enero de 2018, en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/590/1/cpa040202.pdf>.

<sup>39</sup> D. HELD - A. MCGREW, *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 81.

<sup>40</sup> Véase G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, en A.W. CAFRUNY - G. ROSENTHAL eds., *The State of the European Community*, vol. 2 of *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-408.

primera que en el nivel europeo se gobierna, lo que plantea la cuestión de la capacidad de resolución de problemas de éste. La adjetivación “multinivel” tal vez no sea la más adecuada puesto que el objeto o los elementos componentes de esta gobernanza no son tanto los niveles territoriales, que serían destacados por una aproximación institucional, cuanto las arenas políticas interdependientes, a las que apunta una comprensión funcional orientada hacia el proceso decisorio». <sup>41</sup> Por su parte, Mayntz, <sup>42</sup> descartando que los parámetros utilizados para analizar la gobernanza estatal puedan ser trasladados a la Unión Europea, la describe como un complejo multinivel, que, sin convertirse en un Estado federal, es más que un régimen o un ámbito de negociación. Scharpf, concluye que «la forma de gobierno europea es una configuración institucional multinivel compleja que no puede ser representada adecuadamente por los modelos teóricos que se utilizan generalmente en las relaciones internacionales o la política comparada. Peor aún, su complejidad también parece enfrentarse a los esfuerzos basados en los conceptos holísticos. [...] Estas dificultades podrían ser superadas con un enfoque modular utilizando una pluralidad de conceptos más simples representando diferentes modos de interacción multinivel que son característicos de subconjuntos de procesos políticos europeos». <sup>43</sup>

No obstante la gran cantidad de autores partidarios de la Gobernanza Multinivel (GMN) como modelo para analizar a la Unión Europea, el mismo ha recibido críticas de diversa índole, que apuntan, según señala Ares Castro-Conde – entre otros cuestionamientos –, a destacar su dudoso encuadre como teoría, la falta de precisión en su denominación, y la sujeción a tres niveles de descentralización territorial que no tiene en cuenta al sistema internacional ni a la realidad constitucional de los diferentes Estados miembros. La autora brinda pautas para el estudio de las regiones europeas, destacando lo siguiente: «Concluimos afirmando que el análisis de la dimensión

---

<sup>41</sup> N. MARISCAL, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 30.

<sup>42</sup> Véase R. MAYNTZ, *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 90.

<sup>43</sup> F.W. SCHARPF, *Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa*, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 195-196.

regional de la Unión Europea debe, en primer lugar, profundizar en el examen de la naturaleza del sistema político europeo y de los rasgos característicos de los procesos decisorios del nivel supraestatal como primer paso para elaborar hipótesis sobre la influencia de este contexto institucional en el desigual acceso de los intereses regionales a la arena europea, y, en segundo lugar, considerar a las regiones como actores y analizar *au cas par cas* su voluntad y capacidad para defender sus intereses particulares en Bruselas y Estrasburgo». <sup>44</sup>

Por su parte, Keating ha señalado que «si la gobernanza multinivel es algo, quizá sea, a lo sumo, una metáfora descriptiva. El concepto es demasiado vago cuando insiste en la dispersión de la autoridad y, como la teoría pluralista, resiste difícilmente un análisis concreto del problema». <sup>45</sup>

#### 4.2. *Unión Europea y Gobernanza Multinivel*

Más allá de las diferentes posturas sobre la Gobernanza Multinivel (GMN) como enfoque teórico, la gobernanza primero y la gobernanza multinivel después, han ido incorporándose al proceso de integración europea, a partir de diferentes instancias institucionales. Como ha sido señalado por Schmitter, la «GMN se ha convertido en la etiqueta más generalizada y aceptable con la que se puede describir la Unión Europea contemporánea». <sup>46</sup> Con el propósito de analizar y ordenar la nueva realidad del sistema europeo, en el año 2001, la Comisión Europea presentó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Si bien, en el mismo no quedaron planteadas todas las cuestiones relativas a la participación regional en el sistema comunitario, el documento tuvo la virtud de centralizar el tema de la democratización del espacio europeo. El propósito manifestado por la Comisión en orden a reformar la gobernanza europea fue el de «establecer un método comunitario de adopción de decisiones menos jerarquizado,

---

<sup>44</sup> C. ARES CASTRO-CONDE, *A vueltas con la gobernanza multinivel*, en «Revista Española de Ciencia Política», 22, 2010, p. 128.

<sup>45</sup> M. KEATING, *La política territorial y el nuevo regionalismo*, en F. MORATA, ed., *La Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 212.

<sup>46</sup> P.C. SCHMITTER, *La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región*, en «Foro Internacional», L, 3-4, julio-diciembre, 2010, p. 730, recuperado el 10 de enero de 2018, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921045006>.

incluyendo en la formación de las políticas comunes, actos sin carácter vinculante, dando así participación a los diferentes actores involucrados en el proceso europeo». <sup>47</sup>

Como señala Parejo Alfonso, <sup>48</sup> la motivación de la Comisión para innovar la forma de gobierno del sistema europeo se basó en tres ejes relacionados entre sí. Ellos fueron: reforma de la propia institución, cuyo prestigio se había dañado a raíz del escándalo de la Comisión Santer; modificaciones en la estructura orgánica de la Unión Europea e implementación de verdaderos mecanismos de gobernanza adaptables al sistema comunitario. El Libro Blanco define la gobernanza como «las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia». <sup>49</sup>

Básicamente, los principios que se desprenden de esa breve definición apuntan a otorgar al proceso europeo de: una mayor apertura sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, a efectos de que el ciudadano europeo perciba como propio el proyecto común; una completa participación de todos los actores – tanto públicos como privados – involucrados en el proceso; el establecimiento de efectivos mecanismos de rendición de cuentas que faciliten el control, de forma ágil, de las responsabilidades de todos los actores involucrados; efectividad y coherencia en las políticas y su implementación en todos los niveles de gobierno implicados.

En virtud del compromiso adquirido con los actores territoriales, <sup>50</sup> el 19 de diciembre de 2003, la Comisión presentó su Comunicación *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre las políticas de la Unión Europea*, con el objetivo de establecer un marco de entendimiento, que tenía dos propósitos primordiales: darle a los actores territoriales la posibilidad de expresarse antes del inicio del proceso de adopción de las políticas comunitarias en los temas de su interés; y aumentar el conocimiento

---

<sup>47</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, 25 de julio de 2001, 8, 1, recuperado el 27 de diciembre de 2017, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF>.

<sup>48</sup> Véase L. PAREJO ALFONSO, *Los Principios de la Gobernanza Europea*, en «Revista de Derecho de la Unión Europea», 6, 2004, p. 30.

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Gobernanza Europea*, cit.

<sup>50</sup> A raíz de las respuestas recibidas en ocasión de las consultas abiertas sobre el Libro Blanco.

sobre las políticas y la legislación comunitarias, otorgando más transparencia a la actividad de las instituciones europeas por parte de los ciudadanos de la Unión.

En lo que respecta al rol de las regiones en el sistema europeo, el *Tratado de Lisboa* (TL) mantuvo las disposiciones más importantes que preveía el texto constitucional. Un avance respecto al reconocimiento de la importancia de las regiones en la Unión Europea, es que se establece expresamente la autonomía local y regional, y el desarrollo de la cohesión territorial.

Asimismo, se le otorga al Comité de las Regiones la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para los casos de violación del principio de subsidiariedad y de la defensa de sus prerrogativas. La legitimación activa del Comité se circunscribe a los actos en los que – de acuerdo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) – sea necesaria la opinión del órgano consultivo (artículo 8). Además de la instancia jurisdiccional, se han llevado a cabo otras acciones para el control del principio. Así, en el año 2007 se estableció la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad (RSS), con el objetivo de facilitar información sobre los distintos documentos y propuestas legislativas europeas con impacto territorial, a las diversas instancias de gobiernos regionales, órganos parlamentarios regionales y nacionales así como a las autoridades locales y a los diferentes tipos de asociaciones que los agrupan a todos ellos.

Casi una década después de que la Comisión adoptara el Libro Blanco sobre la Gobernanza, en su 80º Pleno, llevado a cabo los días 17 y 18 de 2009, el CdR abrió a la consulta de los actores interesados, *el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. El Libro toma en cuenta lo establecido en la Declaración por Europa del Comité de las Regiones – de Roma – y en la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de Berlín, documentos – ambos adoptados en el año 2007 – en los que se destaca que, para el logro de los principios de legitimidad y eficacia en el ámbito europeo, es necesario el reforzamiento de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

El Comité considera a la GMN «[...] como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.)».<sup>51</sup>

Reafirmando los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia recogidos en el Libro sobre la Gobernanza de 2001, el CdR señala que dichos principios se verán fortalecidos por la aplicación de la gobernanza multinivel y del principio de subsidiariedad, aspectos que resultan inseparables a la hora de dar una mayor legitimidad a la agenda comunitaria. Asimismo, si bien se reconoce el papel fundamental que el método comunitario ha tenido en el desarrollo del proceso de integración, se considera que el mismo deberá ser sometido a un proceso de adaptación.

De acuerdo al compromiso asumido por el Comité en el Libro Blanco y basándose en el posterior proceso de consulta, el 3 de abril de 2014 se aprobó la *Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*, quedando abierta a la firma electrónica en la página *web* de la Carta. Pueden firmarla diversas categorías de actores: las autoridades locales y regionales, las asociaciones que reúnen a esos niveles de gobierno y políticos pertenecientes a ellas que quieran prestar su apoyo al documento.<sup>52</sup> Si bien la Carta no tiene carácter vinculante, una gran adhesión a la misma, serviría como un paso más para la consolidación del concepto de gobernanza multinivel en el sistema político de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

---

<sup>51</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, Dictamen de Iniciativa, CDR 89/2009 fin EN/FR-TRADEXT/EGR/cf/sz , 80º Pleno 17 y 18 de junio de 2009, p. 9, recuperado el 12 de enero de 2018, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF>.

<sup>52</sup> Actualmente, la Carta cuenta con 220 firmas, que engloban a entidades de 27 países de la Unión Europea e incluye a 25 asociaciones y redes de 10 países.

### *Conclusiones*

El desarrollo de la integración europea ha contado para su estudio, con diferentes marcos teóricos, algunos de los cuales han sido creados específicamente para analizar el fenómeno, o, en su caso, han sido adaptaciones de teorías propias de las relaciones internacionales.

En lo que respecta al federalismo, sus versiones más gradualistas, han encontrado anclajes en ciertas instancias político-institucionales del desarrollo de la integración europea. Por su parte, el principio de subsidiariedad – propio del federalismo –, se ha convertido en piedra angular del proceso europeo, contribuyendo de manera fundamental, a la emergencia de las entidades subestatales, como actores en la elaboración e implementación de las diferentes políticas adoptadas en el nivel supranacional. Si bien, los gobiernos centrales de los Estados miembros siguen siendo los sujetos principales de la Unión Europea, son los responsables de su puesta en marcha y de sus posteriores desarrollos (premisa básica del intergubernamentalismo), el diseño institucional establecido para la realización de las competencias delegadas, ha permitido la instalación del concepto de supranacionalidad por parte del neofuncionalismo.

En cuanto a la GMN, y más allá de las críticas de las que es pasible y que, efectivamente ha recibido, se considera que permite un enfoque menos rígido que otras corrientes teóricas, a la vez que se adapta más adecuadamente a la organización y funcionamiento actual de la Unión Europea y del sistema internacional, así como al conjunto de políticas europeas, que implican la intervención de diversos actores públicos y privados, en los diferentes niveles de gobierno. Esa flexibilidad posibilita su combinación con otros enfoques teóricos que han sido utilizados para el análisis del proceso de integración europeo. En particular, el concepto amplio de instituciones brindado por el neoinstitucionalismo, y el papel fundamental que las mismas tienen

como enlace entre los diferentes actores y niveles implicados, hacen que ambos enfoques resulten complementarios.<sup>53</sup>

A pesar de que una gran cantidad de análisis que emplean la GMN, lo hacen tomando en consideración tres niveles: el nivel supranacional, el estatal y el regional, nada obsta a que puedan ser utilizados, siguiendo ese mismo modelo, y en ciertos estudios, otras subdivisiones al interior de los Estados miembros, así como la instancia internacional, en la que la Unión Europea participa como actor destacado. Esto resulta especialmente relevante en ciertas políticas que son reguladas desde la gobernanza global y en las que los municipios se convierten en protagonistas fundamentales. Asimismo, el modelo teórico de la GMN, puede albergar tanto a los procedimientos internos de participación de las entidades subestatales en sus respectivos Estados, tanto en su fase ascendente como en la fase descendente; al igual que a aquellos mecanismos de carácter externo.

Además, resulta relevante que, primero la gobernanza europea y luego la gobernanza multinivel, hayan ido incorporándose desde el sistema institucional europeo y por sus Estados miembros. Así, mediante instrumentos propositivos, tanto la Comisión Europea como el Comité de las Regiones han remarcado la necesidad de implicar a los diferentes niveles de gobierno en el proceso decisorio europeo. En definitiva, se considera que, como señalan Hooghe y Marks: «El modelo de la gobernanza multinivel no niega que los ejecutivos y las arenas estatales sean importantes, o que éstos sigan siendo la *llave maestra* del puzzle europeo. Sin embargo, cuando uno sostiene que el Estado ya no monopoliza la elaboración de las decisiones a nivel europeo o la agregación de los intereses internos, hace referencia a la emergencia de una estructura política muy diferente. En primer lugar, de acuerdo con el modelo de gobierno multinivel, las competencias en materia de la elaboración de las decisiones son compartidas por actores situados en diferentes niveles y no monopolizadas por los ejecutivos estatales. Es decir, las instituciones supranacionales – sobre todo, la Comisión Europea, el Tribunal Europeo y el Parlamento Europeo – tienen una influencia independiente en la elaboración de las políticas que no puede ser considerado como un derivado de su

---

<sup>53</sup> F. MORATA, *Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea*, en MORATA, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, cit., p. 41.

condición de agentes de los ejecutivos estatales. [...] En segundo lugar, la elaboración colectiva de las decisiones por parte de los Estados implica para esos mismos ejecutivos una pérdida significativa de control individual. Los resultados en términos mínimo común denominador sólo son alcanzados sobre la base de las decisiones de la UE, principalmente las que hacen referencia al alcance de la integración. [...] En tercer lugar, las arenas políticas están interconectadas más que anidadas. Si bien las arenas nacionales siguen siendo importantes para la formación de las preferencias de los ejecutivos estatales, el modelo multinivel rechaza la visión según la cual los actores subnacionales están anidados de forma exclusiva en ellos».<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> L. HOOGHE - G. MARKS, *Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel*, en MORATA, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, cit., pp. 55-56.