



## Global Jean Monnet Conference ECSA-World Conference

Europe's challenges in a globalised world

BRUSSELS - 23/24 NOVEMBER 2006

Dr. Celso Cancela Outeda  
Prof. Ciencia Política y de la Administración, Universidade de Vigo (Galicia-Spain)

### PARLAMENTOS REGIONALES Y GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA

# PARLAMENTOS REGIONALES Y GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA

Dr. Celso Cancela Outeda

Prof. Ciencia Política y de la Administración

Universidade de Vigo (Galicia-Spain)

ccancela@uvigo.es

## I. Presentación

La adhesión de un estado a la Unión Europea origina diversas y numerosas transformaciones en los diferentes componentes del sistema político. En general, inciden sobre aspectos como la opinión pública, los actores políticos (partidos políticos, grupos de interés,...), las instituciones políticas (parlamento, gobierno, administración pública,...) o, notoriamente, las políticas sectoriales, etc. A este fenómeno alude el concepto de europeización.

Los Estados miembros políticamente descentralizados constituyen un caso específico. Uno de sus aspectos nucleares, el reparto competencial establecido constitucionalmente, resulta alterado a causa de la gradual transferencia o cesión de campos competenciales materiales a la Unión Europea. En numerosos casos, son materias de titularidad regional lo que conlleva una reducción jurídico-formal del autogobierno, acompañada de la merma del margen de maniobra de las autoridades regionales a causa de que son las autoridades centrales (en concreto, los gobiernos centrales de los Estados miembros) los que asumen (o reasumen) la capacidad decisoria lo estar presentes en las principales instituciones decisorias europeas (Consejo de Ministros). En otras palabras, la división territorial resulta alterada.

Desde el comienzo de la década de los noventa, la movilización regional en el contexto de la Unión Europea se intensificó con demandas orientadas a paliar esa pérdida de capacidad política y poder normativo. La respuesta fue la configuración de canales de intervención de las entidades regionales en el proceso europeo de toma de decisiones, esto es, en la denominada fase ascendente<sup>1</sup>. En esta línea y términos formales, el hecho más relevante fue, sin duda, la creación del Comité de las Regiones que abrió la puerta del nivel europeo a la presencia colectiva de las regiones. Esto reflejaba un acuerdo implícito según el cual las regiones consienten la pérdida de su capacidad decisoria y normativa individual a cambio de cierta participación en las decisiones europeas.

---

<sup>1</sup> Es usual diferenciar entre la participación doméstica o indirecta, esto es, aquella que trata de orientar la voluntad estatal y la europea o directa que implica la presencia directa de las regiones ante las instituciones europeas a través de mecanismos previstos en el propio Derecho europeo. La llamada fase descendente o de implementación ha sido, en términos generales, menos controvertida.

Sin entrar en los pormenores de las diferentes fórmulas de participación regional (en el nivel estatal como en el europeo), apuntemos que tanto la concepción como la articulación institucional se llevó a cabo con la mente puesta en los gobiernos y administraciones regionales, olvidando a los órganos parlamentarios. Esto repercute sobre las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo al marginar al primero en favor del segundo, dicho de otro modo, origina una “desparlamentarización” del sistema político regional afectando, pues, a la división funcional de poder.

Este fenómeno no es novedoso ni exclusivo de los parlamentos regionales pues guarda semejanza con el suscitado en el nivel estatal respecto de los parlamentos nacionales. Lo sorprendente es el diferente tratamiento dispensado por la Unión Europea y su Derecho originario a los parlamentos nacionales y a los regionales, en particular, a los dotados de poderes legislativos. Mientras aquéllos ya disfrutaban de reconocimiento institucional formal, los regionales son absolutamente desconocidos por la Unión. Fue necesario aguardar al *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* para contemplar una única y modesta referencia a la participación de los parlamentos regionales en los asuntos europeos (a concretar por los Estados miembros)<sup>2</sup> al tratar del principio de subsidiariedad. Pero, como este Texto no está en vigor, la Unión Europea continúa el desconocimiento, a pesar de las implicaciones democráticas<sup>3</sup>.

Al margen de otras cuestiones de mayor calado político y teórico (presencia de dos estrategias o lógicas democratizadoras, diferentes concepciones democráticas y del proceso de integración, etc.), el reconocimiento de la intervención de los parlamentos regionales (y de los nacionales) en el devenir político de la Unión conlleva al menos dos implicaciones relevantes. Entraña que los parlamentos están llamados a realizar una cierta aportación al proceso político europeo y a inyectar legitimidad democrática indirecta en la Unión Europea para reducir el déficit democrático. Por otro lado, y aunque el Proyecto de Tratado constitucional no está en vigor, la mención a los parlamentos regionales conlleva el reconocimiento de una falla institucional y la consiguiente necesidad de reequilibrar los sistemas políticos regionales. Abre la ventana a la reflexión acerca de cuáles son los canales idóneos para otorgar cierta intervención a los parlamentos regionales en el proceso político europeo y en la democratización de la Unión Europea. Rompe, también en lo relativo a los órganos parlamentarios, con la visión intergubernamental de la Unión Europea y del proceso político que la concibe como una arena política, como un coto reservado a las asambleas nacionales con la consiguiente

---

<sup>2</sup> El Proyecto de Tratado constitucional recoge la intervención directa de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea y la regula con detalle en el *Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea* y en el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*.

<sup>3</sup> La justificación de la exclusión proviene del principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros.

marginación de los órganos parlamentarios subestatales, los cuales son democráticamente representativos y están dotados de potestades semejantes. En suma, esboza también en este ámbito un nuevo marco o terreno de juego político.

La presencia de las autoridades regionales en la Unión Europea tanto en la fase de toma de decisiones como en la de su implementación dio pie a un nuevo enfoque teórico la gobernanza multinivel (*multilevel governance*). Como veremos, subraya la presencia de diferentes actores públicos (parlamentos, gobiernos, administraciones, etc.) y privados en el proceso político europeo, actores que interactúan y aportan diferentes recursos (políticos, cognitivos, etc.) para gestionar eficazmente los diversos problemas sociales. De este modo, en este nuevo contexto político europeo surgen nuevas oportunidades y expectativas para actores políticos regionales entre los que se encuentra los parlamentos.

A continuación, realizaremos unas breves reflexiones sobre el concepto de europeización, y sobre las características de la gobernanza multinivel europea. Éste es el marco en el que enclavar a los parlamentos regionales.

## **II. Europeización, gobernanza multinivel y parlamentos regionales**

Aquí tratamos de exponer de manera concisa los anteriores conceptos que constituyen el contexto en el han de actuar los parlamentos regionales. Desde la perspectiva politológica y, en concreto, en el campo de los estudios sobre integración europea, la europeización es uno de los diversos enfoques teóricos (neofuncionalismo, intergubernamentalismo, neoinstitucionalismo, gobernanza multinivel, etc.) empleados para abordar el estudio de la Unión Europea y del proceso de integración. Su nota original consiste en considerar las instituciones supranacionales y sus actuaciones como variable independiente y los sistemas políticos estatales integrantes de la Unión Europea como dependiente (DÜR-MATEO, 2004:18; CLOSA, 2001:18).

Closa define la europeización como “la eventual modificación de los sistemas nacionales, manifestada como transferencia de problemas nacionales, respuesta adaptativa a la convergencia política, bien de las políticas, sistema institucional los procesos políticos, aisladamente o en combinación, como resultado directo del propio proceso de integración o indirecto de las modificaciones inducidas por este en alguna de las otras partes del sistema político” (CLOSA, 2001: 20). El concepto remite, pues, a un proceso caracterizado por la complejidad, el incrementalismo y la lentitud.

Desde la perspectiva teórica, este enfoque no está exento de puntos somбрíos ni de críticos. Así, por ejemplo, existen hondas discrepancias (intergubernamentalismo *versus* neofuncionalismo) acerca de los efectos de la europeización (homogeneización o heterogeneización de los diferentes sistemas políticos, fortalecimiento de los gobiernos

estatales a expensas de las instituciones europeas o viceversa). En este sentido Closa apunta que “los efectos de la integración en la UE están condicionados por la miríada de características que conforman el sistema político de cada Estado miembro: su cultura política (conflictiva o consensual), el tipo de relaciones entre la sociedad civil y las instituciones estatales (corporativistas, estatistas, pluralistas), la estructura territorial (federal, autonómica, regional o centralizada); su historia política, la denominada constitución económica, etc.” (CLOSA, 2001:19).

Sea como sea, este enfoque trata de mostrar y explicar las numerosas transformaciones ocasionadas por el proceso de integración en relación a diversos elementos de los sistemas políticos estatales: instituciones formales (creación de nuevas instituciones), opinión pública, administración y procedimientos, cultura política, políticas públicas, etc.). Aunque en este último campo es donde con mayor claridad y amplitud fue observado ese impacto<sup>4</sup>, no es posible desconocer el proceso político ni las instituciones (CLOSA, 2001:19).

En efecto, en el campo institucional los efectos también son notorios<sup>5</sup>. Así, las principales instituciones (parlamento, gobierno y administración, judicatura) han visto alteradas sus funciones, así como las relaciones mutuas resultantes de la división funcional. En concreto, se observa un incremento del predominio del gobierno sobre el parlamento. Aunque es innegable que este efecto ya estaba presente a causa de otros factores, ahora, se intensifica y se formaliza a causa de la cesión formal de competencias en favor de la Unión Europea. En términos generales y en relación a los asuntos europeos, los órganos parlamentarios restringen las facultades a la recepción de información, al control y al ejercicio de influencia sobre la posición política que el respectivo gobierno defenderá en el seno de las instituciones europeas, en particular, en el Consejo de Ministros<sup>6</sup>.

Como ya hemos indicado, en los Estados miembros de la Unión Europea dotados de una estructura territorial compleja<sup>7</sup>, el proceso de integración afecta a las entidades regionales; en particular, al reparto competencial ya que las priva, en favor de las

---

<sup>4</sup> Jordan llama la atención sobre la profunda europeización experimentada por ciertas políticas sectoriales y, por el contrario, la escasa europeización de las instituciones estatales, en particular, las administrativas. Jordan, A. (2003). “The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective”, *British Journal of Political Science*, 33, 2, 264-269.

<sup>5</sup> Closa advierte que, a diferencia de lo que sucede en el terreno de las políticas públicas, tanto el ámbito institucional como en el proceso político no es fácil establecer la relación de causalidad entre la transformación de lo nacional (variable dependiente) y la actuación europea (variable independiente) ya que pueden estar presentes otros factores distintos (CLOSA, 2001:22-23).

<sup>6</sup> Además, como escribe Closa, la política europea de modo predominante “se concibe esencialmente como política exterior e incumbe al gobierno su dirección. En este contexto, la posición de las Cortes se nuclea en torno a sus poderes de control e información y la posibilidad de influir en el gobierno en la fase ascendente de la formulación de la política comunitaria” (1999: 487).

<sup>7</sup> Alemania, Austria, España, Italia. La nómina puede ampliarse a Estados miembros como Reino Unido (Escocia y Gales), Portugal (Azores y Madeira) o Finlandia (Islas Åland) que cuentan con entidades territoriales con autonomía política.

instituciones de Bruselas, de determinados campos competenciales conferidos constitucionalmente (CLOSA-HEYWOOD, 2004: 85-86). De este modo, Albertí Rovira observa un doble proceso de centralización que afecta a las entidades regionales. De una parte, la causada por la transferencia formal de competencias en favor de las instituciones europeas; por otra parte, una segunda en favor de los gobiernos centrales estatales porque son éstos los que las ejercen en el seno del Consejo de Ministros (ALBERTÍ, 2003: 178). Y prosigue este autor, “el proceso de integración provoca así una alteración del equilibrio constitucional interno del reparto de poder, que debe restaurarse si no se desea que se produzca una mutación que socave gravemente los fundamentos sobre los que se asienta la convivencia política de comunidad, expresada en las reglas constitucionales de cada estado” (ALBERTÍ, 2003: 179)<sup>8</sup>.

Precisamente, en esta alteración se fundamentan las reivindicaciones regionales de participación en el proceso europeo de toma de decisiones. En el nivel estatal, cada Estado miembro ha articulado los mecanismos autónomamente. En el nivel europeo, la instauración del Comité de las Regiones (además de la posible presencia de representantes regionales en el Consejo de Ministros) constituye la respuesta común. En general, se trataba de compensar la pérdida de capacidad decisoria y normativa individual de las entidades regionales a cambio de cierta participación en las decisiones europeas.

En el caso español, la respuesta a este fenómeno y a las consiguientes demandas de las Comunidades Autónomas se concretaron en la creación de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE), de las conferencias sectoriales, de las comisiones bilaterales, en la presencia de dos consejeros autonómicos en la Representación Permanente ante la Unión Europea, en la intervención de representantes autonómicos en comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea. Además, las Comunidades Autónomas disponen de mecanismos de actuación directa ante la Unión Europea, es el caso de las oficinas de representación en Bruselas o del propio Comité de las Regiones.

Lo anterior da pie para hablar de las transformaciones causadas en las propias instituciones regionales (y en las políticas sectoriales) por la integración europea<sup>9</sup>. Como manifestaciones concretas podemos mencionar la creación de órganos de coordinación interadministrativa en las burocracias regionales, la instauración de oficinas de representación regionales en Bruselas, o la constitución de comisiones parlamentarias especializadas en asuntos europeos, entre otras.

---

<sup>8</sup> La participación regional en los asuntos europeos no ha de ser considerada una concesión graciosa o discrecional del Gobierno central, sino un principio constitucional derivado de la exigencia de preservar el equilibrio constitucional; en este sentido, véase (ALBERTÍ, 2003: 180).

<sup>9</sup> Véase, CLOSA-HEYWOOD, 2004: 85-88.

Entre esas transformaciones institucionales interesa destacar la producida en las regiones dotadas de competencias legislativas, como es el caso gallego, y de manera semejante a lo acontecido en los parlamentos nacionales, donde constatamos una alteración de la división funcional o separación de poderes. Las potestades parlamentarias han sido alteradas en favor de los ejecutivos. Así, la legislativa fue cercenada en aquellos campos competenciales regionales cedidos formalmente a las instituciones europeas<sup>10</sup>; el control sobre el ejecutivo regional se vio dificultado por la escasa y tardía de información facilitada. De este modo se produjo, como en los parlamentos nacionales, la modificación de la separación de poderes entre el parlamento y el gobierno, de la que resultó beneficiado el segundo (BILBAO UBILLOS, 2003: 204; CLOSA-HEYWOOD, 2004: 87-88, NAGEL, 2004: 248, 252, 278). Es posible, entonces, hablar de una suerte de “desparlamentarización” de los sistemas políticos regionales, especialmente perceptible en la función legislativa y en la de control. En último extremo, tales alteraciones institucionales internas repercuten sobre la legitimidad democrática<sup>11</sup>.

Además, este fenómeno se agudiza en la medida en que los ejecutivos regionales fueron reconocidos formalmente en el proceso de toma de decisiones europeo, mientras que los parlamentos, singularmente los dotados de capacidad legislativa efectiva (regiones con competencias legislativas), quedaron en el desconocimiento y en el anonimato tanto en el nivel europeo como en el estatal. En suma, la monopolización de los asuntos europeos por los ejecutivos conduce a la marginación parlamentaria.

Al hilo de la presencia regional en el proceso decisorio europeo (unida a otros factores como las transformaciones generadas por la globalización), fue tomando cuerpo un nuevo enfoque teórico: la gobernanza multinivel. En esencia y en referencia a la Unión Europea, significa que el proceso político europeo no está dominado por un único centro de autoridad (desde el intergubernamentalismo se defiende que son los gobiernos estatales, en tanto desde la óptica supranacional se acentúa el papel de las instituciones europeas), sino que es compartida, fragmentada, dispersa entre varios actores públicos y privados que operan en distintos niveles de gobierno (europeo, estatal, regional y local). Entre ellos establecen relaciones multilaterales caracterizadas por la interdependencia mutua y la ausencia de jerarquía (HOOGHE, 1996: 18). Ningún nivel de autoridad está capacitado para resolver o gestionar conflictos en exclusiva. Por el contrario, resulta imprescindible la coordinación, el intercambio de información y recursos y la negociación y cooperación entre ellos (BENZ, 2000: 21). En el *policy-making* europeo se produce la interacción de una pluralidad de actores públicos (instituciones europeas, estados

---

<sup>10</sup> El principio de preclusión o el carácter pormenorizado y técnico de las directivas europeas, entre otros factores, dificultan la intervención parlamentaria.

<sup>11</sup> Conviene notar que la integración europea no es la única causante de esta alteración; véase en este sentido, VALLÉS, 2002: 192-193.

miembros, gobiernos subestatales y locales) y actores privados que actúan en distintos niveles de gobierno (MORATA, 2000: 18). Así mismo, la implementación de las políticas europeas demanda la actuación combinada de instituciones de nivel europeo, estatal y regional y actores privados.

Lo anterior permite constatar las dificultades que experimentan los actores públicos, a causa de la carencia de recursos financieros, cognitivos, políticos, legales, para adoptar y llevar a la práctica decisiones políticas destinadas a gestionar o regular problemas sociales. Esto los fuerza a negociar y cooperar con otros actores, públicos y privados, a impulsar redes políticas gracias a las que afrontar eficazmente los diversos problemas sociales.

El proceso de integración europea permitió que los actores regionales comenzaran a intervenir en el nivel europeo creando nuevas expectativas y oportunidades para desplegar estrategias autónomas (MORATA: 2004, 21). En claro contraste con las tesis intergubernamentales, los gobiernos estatales se convirtieron en un actor más, aunque predominante, en el proceso político europeo; ya no monopolizan la relación entre la política estatal y la europea en la que se producen los acuerdos políticos. Los estados no son los únicos vínculos entre los actores subestatales y las instituciones europeas lo que origina que las diferentes arenas (europea, estatal y regional) estén interconectadas, sin que exista una clara separación entre ellas. Esto hace posible para los actores subestatales la configuración de un nuevo campo de actuación (MARKS/HOOGHE/BLANK, 1996: 346-347).

Por último, la gobernanza multinivel asume el concepto de europeización y entiende que el estado ha experimentado una transformación que implica un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, los cuales se ven obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios derivados del proceso de integración. Esto tiende a generar formas de gobernanza cooperativas que alteran los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía (MORATA, 2004: 37).

Es, pues, en este nuevo marco donde la presencia de los parlamentos regionales adquiere un sentido pleno y puede desarrollarse en los próximos años.

## **Bibliografía**

ALBERTÍ ROVIRA, E. (2003). "Las regiones en la nueva Unión Europea. El largo camino hacia una presencia directa de las regiones en la Unión Europea", *Autonomies*, 29, 177-206.

BENZ, Arthur (2000): "Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional & Federal Studies*, vol 10, pp. 21-44.



- BILBAO UBILLOS, J. M. (2003). "El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos". En Biglino Campos, P. (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 201-285.
- CLOSA, Carlos (2001). "Introducción". En Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo, pp. 13-23.
- CLOSA, C.-HEYWOOD, P. M. (2004). *Spain and the European Union*, New York, Palgrave-Macmillan.
- DÜR, Andreas-MATEO GONZÁLEZ, Gemma (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea, WP 233, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- HOOGHE, Liesbet (1996): "Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity", en *Cohesion Policy and European Integration*, HOOGHE, Liesbet (ed.), Oxford, Clarendon Press, pp. 1-24.
- MARKS, Gary.-HOOGHE, Liesbet.-BLANK, Kermit. (1996): "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol 34, pp. 341-378.
- MORATA, Francesc, (2004). "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea" En Morata, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 19-50.
- MORATA, Francesc (ed.) (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.
- NAGEL, Klaus-Jürgen (2004). "La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado". En Morata, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 245-28.