

La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales

SERAFÍN PAZOS VIDAL

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) spazos15@alumno.uned.es

Resumen*

El estudio de la acción exterior o paradiplomacia de las autoridades subestatales ha sido el objeto de fecundos estudios en los últimos veinte años de construcción europea. Su praxis, sin embargo, es en la actualidad mucho más modesta, lejos de tiempos de la llamada "Europa de las Regiones" y los trabajos de la Convención Europea. Incluso a pesar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus disposiciones respecto a la subsidiariedad y los esfuerzos del Comité de las Regiones o la CALRE. La principal dificultad radica en la heterogeneidad de dichos actores y la prevalencia del contexto nacional. Existe una fuerte correlación entre cultura política e intergubernamental interna y la capacidad de acción exterior de los actores subestatales. Así, se pueden constatar casos en los que el nivel local es más eficaz que el regional en el contexto europeo. Se contrastarán varios casos a partir del español y las propuestas de reforma de la UE surgidas al calor de las negociaciones del 'Brexit'.

Nota biográfica

Serafín Pazos Vidal es Licenciado en Ciencia Política e da Administración por la Universidade de Santiago de Compostela. Máster en Unión Europea, por la Universidad del País Vasco y por la UNED. Es el responsable de política europea de la *Convention of Scottish Local Authorities* y acumula 15 años de experiencia en Bruselas en varios gobiernos subestatales británicos y españoles. Doctorando en la UNED, ha depositado ya su tesis sobre "Subsidiariedad y Gobernanza Multinivel".

Palabras clave: subsidiariedad, gobernanza multinivel, regionalismo, neoinstitucionalismo, acción exterior, paradiplomacia.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la acción exterior (de Castro Ruano, 1994) o paradiplomacia (Keating, Aldecoa, 1999) ha sido el objeto de fecundos estudios que reflejan un notable desarrollo práctico durante los últimos veinte años de construcción europea. Buscan reflejar cómo las autoridades subestatales, particularmente las regionales interactúan directamente con las instituciones europeas, abriendo incluso oficinas en Bruselas (Marks *et al.*, 2002), como reflejo de la creciente transferencia de competencias a la UE y el desarrollo pues del paradigma de la gobernanza multinivel (Marks, 1993). En los años anteriores a la Convención sobre el futuro de Europa se evocaba de forma taumática la idea de la "Europa de las Regiones" (Moore, 2008). El fracaso de la ratificación por referéndum en Francia y Países Bajos del proyecto de constitución para Europa en 2004 constituyó un punto de inflexión. Aunque las disposiciones de dicho proyecto (reconocimiento autonomía local y regional,

* Esta ponencia resume parte de los contenidos de la tesis doctoral "Subsidiariedad y Gobernanza Multinivel en la Praxis del Marco Institucional de la UE" que será leída en septiembre de 2017 y en la que se contrastan las aportaciones teóricas de los últimos quince años sobre este tema con la experiencia práctica del autor, en observación participante, y otros actores directamente involucrados en la praxis de la participación de las autoridades subestatales en la UE.

procedimiento de control de la subsidiariedad así como mayores prerrogativas para el Comité de las Regiones) entraron en vigor en 2009 por el Tratado de Lisboa para entonces la crisis económica había estallado ya y la atención de las entidades subestatales se centró en gestionar la misma, a pesar de esfuerzos como los del Comité de las Regiones -Libro Blanco de la Gobernanza Multinivel, red de subsidiariedad- (Piattoni y Schönlaui, 2015) o la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) para seguir influenciando la agenda comunitaria.

También, en virtud de ese proceso de ajuste del nivel interno al creciente proceso de integración europea, en algunos estados miembros, como Alemania, se ha producido una renacionalización de las iniciativas antes objeto de paradiplomacia europea (Jeffery, 2005). Otros casos, como el español, el dinamismo de dicha acción exterior es una respuesta a la falta de mecanismos efectivos intergubernamentales a nivel internos.

Existe una fuerte correlación entre cultura política e intergubernamental interna y la capacidad de acción exterior de los actores subestatales (Beyers y Donas, 2013). Como afirma Jensen (2014), a partir de trabajos de Kassim *et al.* (2000) y Gartner *et al.* (2013) la actitud de los gobiernos centrales respecto a las aspiraciones de participación comunitaria de sus territorios tiene una gran correlación con el nivel de europeísmo en la cultura política, grado de regionalización-clivajes territoriales (Lipset y Rokkan, 1967) y de multipartidismo. Siguiendo el paradigma del institucionalismo actor-céntrico (Sharpf, 1997) el marco institucional y las agendas de los actores resultan cruciales para entender la amplia divergencia de la eficacia de la acción exterior de cada territorio. El poder de agencia (Weber, 1920) en lo relativo a la autonomía de agentes y principales (Campbell, 2009) como la capacidad de trabajar de forma agregada (Donas y Beyers, 2013) comunidades y redes de políticas (Hooghe y Marks, 2003; Adshead, 1996) resulta también fundamental para entender por qué actores teóricamente de menor tamaño o relevancia competencial pueden ejercer una mayor influencia efectiva en el proceso decisorio de la UE respecto a autoridades subestatales formalmente más importantes.

LA DIMENSIÓN INDIVIDUAL: AUTONOMÍAS Y LÄNDER COMPARADOS. REFERENCIAS A OTROS MODELOS

Los modelos alemán y español son puntos de comparación evidentes ya que conciernen un número similar de actores¹ (16 en Alemania, 17 más dos ciudades autónomas de España), la Constitución alemana (*Grundgesetz* o *GG*) inspiró a la española (Bon, 2003) y ni Länder ni CC.AA. gozan de muchas competencias exclusivas.

Ahora bien, una diferencia constitucional fundamental es que el caso alemán es un ejemplo de "federalismo administrativo" (Gunlicks, 2003) por lo que existe una "división funcional de poderes" según la cual el nivel federal tiene el "derecho a decidir" y los Länder el "derecho a actuar". Además, el modelo alemán se basa en la noción de "federalismo cooperativo", como recuerdan Börzel y Hosli (2003), con un fuerte énfasis en una lógica "unitaria" de la toma de decisiones. En todo caso la identidad territorial en Alemania ciertamente no se compara con el eje izquierda-derecha. Esto contrasta con otro modelo federal teóricamente similar, el de Suiza, en el que la identidad nacional está fracturada por factores territoriales y lingüísticos, lo que hace que la toma de decisiones y

¹ El uso del término "regional" a lo largo de esta tesis es una cuestión de conveniencia y refleja un término genérico que se refiere al nivel de gobierno que está inmediatamente por debajo del nivel de estado tal como se define en la Declaración sobre el Regionalismo de 1996 de la Asamblea de Regiones de Europa y El proyecto de Carta de la Autonomía Regional (2003) del Consejo de Europa, así como la terminología comunmente utilizada en el Comité de las Regiones. Esto se hace sin prejuzgar lo que son muy diferentes realidades constitucionales, políticas y culturales de los *Länder* (Alemania, Austria, Bélgica), nacionalidades históricas y regiones (España) *home nations* (Reino Unido), regiones que albergan minorías nacionales o étnicas (Aland Islas, Islas Feroe, Regiones Estatales Especiales italianas) y regiones administrativas ordinarias en el resto de Estados miembros.

políticas públicas estén mucho menos orientados hacia la uniformidad que el caso alemán(Braun,2010).

Por el contrario, el Reino de España no es un estado federal, sino un estado unitario descentralizado de inspiración en el *Stato Regionale* italiano (Estupiñán, 2010). Con la salvedad de la capacidad legislativa de las CC.AA. sigue vigente la descripción de Badía (1978): "aquel en el que sólo hay un orden constitucional, único titular de autonomía constitucional, sólo un poder constituyente y sólo una fuente de derecho." A diferencia de Alemania el sistema político y territorial español tiene significativos *cleavages* territoriales, federalismo competitivo y asimetrías competitivas (los llamados agravios comparativos, deuda histórica, conciertos económicos) y, hasta fecha reciente, un bipartidismo que era imperfecto debido precisamente a la presencia de minorías parlamentarias de base territorial y con un sistema parlamentario donde impera la lógica de alternancia de mayorías en vez de los mecanismos consociativos. (Colomer, 1995)

Todo ello tiene un impacto crucial en las diferentes formas en las que los gobiernos regionales respectivos se relacionan con la Unión Europea. La transferencia competencial a la UE ha llevado a una recentralización competencial a nivel estatal tanto en Alemania como en España, al ser gobierno central el que tiene competencia exclusiva en las relaciones internacionales, incluidas las relaciones con la UE(Panara,2010).

La respuesta de las regiones españolas y alemanas fue inicialmente de un interés pasivo. Ya en 1959 Alemania incluye a un representante de los *Länder* como parte de la Representación Permanente ante la UE, el *Länderbeobachter* (Segado, 2003). Austria, otro Estado federal, usa el mismo sistema. En el caso de España tuvieron que pasar diez años desde la entrada en lo que entonces era la Comunidad Económica Europea para que se adoptase el modelo alemán mediante la creación del *Consejero para Asuntos Autonómicos* en la Representación Permanente Española de la UE, por el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, y tras la creación de oficinas autonómicas de representación en Bruselas, algunas ya desde principios de los años ochenta (Casadevante, 2001).

Sin embargo, el aumento cuantitativo y cualitativo del alcance competencias de la UE, producido a partir del Tratado de Maastricht, dio lugar a un mayor interés de los gobiernos regionales, y sus parlamentos, respecto al Derecho de la UE y sus instituciones. Fue la presión de los *Länder* alemanes y de la entonces recién federalizada Bélgica (Panara,2010) lo que obligó a la introducción del principio de subsidiariedad (Morata, 1999) el Tratado, la posibilidad de que los ministros regionales representen a su Estado miembro en el Consejo (art.16.2TEU),y la creación del Comité de las Regiones (art.13.4TEU).

También entonces comienzan las divergencias entre *Länder* y CCAA.Los *Länder* usaron su poder de veto vía la cámara alta (y de exclusiva naturaleza territorial, a diferencia del Senado español), el *Bundesrat*, para que a cambio de la ratificación de Maastricht forzar al gobierno a formular su política europea en coordinación con los *Länder* incluida la fiscalización mediante el *Bundesrat*(Madsen,2014). Esto se plasmó en el *Europaartikel* de la Constitución (*art. 23 GG*) (Elías,2013) reproduciéndose respecto la política comunitaria los mecanismos de coordinación e interdependencia propios del federalismo alemán(Mathieu,2008). Fue una victoria pírrica: creo tal lentitud y limitó tanto la capacidad del gobierno federal de formular posiciones respecto a la UE(Hbrek,2007) que la llamada *Federalismuskommision II* (2007–2009) reformó este artículo a la baja (Eppler, 2007). Ahora bien, para entonces *Länder* y Gobierno federal habían desarrollado una práctica de formulación conjunta de la posición germana, tanto por mecanismos institucionales como políticos (Wuermeling, 2007) como las reuniones del/la Canciller con los presidentes regionales antes de tomar decisiones importantes o por vía de las ejecutivas de los principales partidos donde ministros y ministros-presidentes se reúnen semanalmente.

La “solución alemana” refleja pues la *Bundestreue* –la relación de confianza entre Länder y Federación como apunta el propio preámbulo del Acuerdo Länder-Federación sobre asuntos europeos de 2010². Se ha pasado de una etapa inicial de presencia activa en Bruselas, particularmente a partir de Maastricht (Moore, 2006), a una progresiva nacionalización de la agenda europea de los *Länder*, con sus oficinas en Bruselas ejerciendo un papel secundario. Los *Länder* han pasado del “dejarnos entrar” en la UE al “dejarnos solos” en Alemania (Jeffery, 2005).

Por el contrario, mientras que los problemas creados por la integración de la UE son similares tanto en los *Länder* como en las CC. AA, la respuesta española es notablemente diferente: no hay cambio constitucional, sólo un mínimo cambio legal y las soluciones se encuentran principalmente a través de la vía jurisdiccional y a través de arreglos políticos y administrativos.

La doctrina jurídica española es mucho menos europeísta de lo que se cree: el Tribunal Constitucional en su Dictamen 1/2004, de 13 de diciembre, sobre el proyecto de Tratado Constitucional de la UE, rivaliza con su homólogo alemán (sentencia 2 BVE 2/08) en sus cautelas respecto del proceso de integración europea (Torres Pérez, 2014). La propia constitución no menciona la integración europea ni las posibilidades de acción exterior de las CC.AA (Art.149.1.3CE).(Mangas et.al.2012) lo que se reflejaba en la jurisprudencia constitucional (STC 137/1989, de 20 de julio). Solo tras la crucial STC 165/1994, de 26 de mayo, (apertura de oficina del Gobierno Vasco en Bruselas) se empezó a reconocer que las relaciones con la UE son sustancialmente diferentes a las del orden internacional y por tanto requieren un cierto grado de interacción de las regiones españolas. En su sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio) se confirma que la participación de las CC.AA. en asuntos de la UE es compatibles con la constitución, siempre que se respete el hecho que corresponde a la legislación estatal (y ni siquiera lo que dispongan los estatutos (González Pascual, 2013; Turrado, 2013) Además, varios Estatutos de Autonomía se han modificado en consecuencia (Brito Pérez, 2012) para reflejar las disposiciones de subsidiariedad (Fernández Alles, 2011).

La participación comunitaria de las autonomías españolas, ha estado sujeta, hasta fecha reciente, a sólo cuatro leyes: aparte de las dos leyes relativas a la participación de los parlamentos autonómicos en el Sistema de Alerta Temprana para el control del principio de Subsidiariedad previsto en el Protocolo nº 2 de Lisboa: la Ley 24/2009 de 22 de diciembre y la Ley 38/2010 de 20 de diciembre, para el mecanismo formal de participación de las CC.AA. en la política comunitaria, se estableció en la Ley 2/1997, de 13 de Marzo, que regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, tras Lisboa, CARUE) (Turrado, 2013). Se creó sobre la base de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que permitieron la creación de Conferencias Sectoriales entre consejeros autonómicos y presididas por un ministro del gobierno central. Se oficializó nada menos que 8 años tras su primera reunión y cuatro años tras la firma de la Adhesión.

Así, aparte de la presencia en el Comité de las Regiones a partir de 1995, la participación oficial, (que no oficiosa vía oficinas en Bruselas), de las CC.AA. en la política comunitaria se articula a base de la CARUE y las Conferencias Sectoriales.

La **CARCE/CARUE** es un órgano horizontal centrado en cuestiones "residuales" transversales ³. Para entender su grado de eficacia es notable constatar que la CARCE / CARUE tardó nada menos que 22 años en elaborar, en 2010, su primer Plan de Trabajo Anual ⁴, que hasta la fecha no es

² Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) de 10 de Junio de 2010.

³ Flórez Turrado, “La participación de las Regiones”, 55.

⁴ Ministerio de Política Territorial, “El Gobierno y las comunidades aprueban en Bruselas el primer plan anual de la CARCE y amplían la participación autonómica en la UE”, Nota de Prensa, 15 de Abril de 2010.

público. Tampoco se puede comparar la Ley 2/1997 con su equivalente alemán, en tono o praxis, ya que el modelo alemán tiene un diálogo más constructivo y abierto entre ambos niveles de gobierno⁵ ni mucho menos tiene las competencias de la Comisión de Asuntos de la UE del *Bundesrat* a través de las Leyes de Cooperación entre la Federación y los Länder para garantizar que el *Bundesrat* pueda recibir la información pertinente y ayudar a dar forma a la política comunitaria alemana (Elías, 2013).

Los acuerdos políticos en la CARCE sí han dado si embargo pasos a una mayor participación autonómica como el acuerdo de 1994 sobre la "Participación de la CC.AA. en los asuntos de la UE a través de las **Conferencias Sectoriales**". Es en éstas el principal medio por el cual las CC.AA. ayudan a formular la política española de la UE, la llamada "fase ascendente". De hecho, las Conferencias Sectoriales de agricultura, pesca y medio ambiente disponen de sus respectivos **Consejos Consultivos para Asuntos Comunitarios**. Por ejemplo, en el año 2014 se reunieron nada menos que 19 veces, ya que su convocatoria está ligada a la formulación de la posición española respecto de los respectivas reuniones del Consejo⁶. Respecto a la transposición o "fase descendente", la CARUE ya acordó, en 1997, que un representante (técnico) de todas las CC.AA. de la Delegación Española podría participar en varias de las formaciones de Comitología que ayudan a la Comisión a aplicar las Decisiones del Consejo (González Pascual, 2013).

Aun así, no sería hasta los acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004 (Elvira Ayuso, 2009) cuando se observan avances significativos de las demandas de las CC.AA. Se permite finalmente que también los Consejeros puedan representar al Estado en los Consejos de Agricultura, Medio Ambiente y Educación, y luego, en 2009, en el Consejo de Competitividad, además de los grupos de trabajo técnico que los preparan⁷. El otro acuerdo en diciembre de 2004 se refiere a la modificación de la situación del "Länderbeobachter español" mediante el cual existirían dos Consejeros *para Asuntos Autonómicos* en la Representación Permanente Española de la UE designados por consenso por la CARUE: en la práctica, uno en representación de las regiones de cada uno de los dos principales partidos políticos españoles. De hecho, nunca antes la administración central había sido objeto de nombramientos externos (González Pascual, 2013).

Se podría decir pues que el sistema de participación de las CC.AA. en los asuntos comunitarios por medio del propio estado es formalmente un sistema sofisticado. La praxis, sin embargo, se aleja mucho de la realidad formal. Todos estos avances, como el "desembalse" de 2004 (Sánchez Amor, 2010) obedecen a cambios de mayorías políticas en el Congreso y no a una búsqueda de consensos entre CCAA y Gobierno central.

Se podría argumentar que el diálogo CC. AA-Estado en asuntos comunitarios sí que existe, pero sobre una base más técnica y sectorial que política. De hecho, alguna evidencia de esto existe sobre cuestiones específicas como la pesca (Losada, 1999), verificándose la existencia de comunidades políticas (Adshead, 1996) a nivel técnico alrededor expedientes concretos. Esto sería similar a cómo se coordinan las políticas entre Escocia, Gales e Irlanda del Norte con el gobierno del Reino Unido: mientras que el llamado Comité Ministerial Conjunto se reúne de vez en cuando, la aportación regional se lleva a cabo a través de redes bilaterales entre funcionarios que se ocupan de la misma cuestión (Gallagher, 2012).

5 *Gesetz über Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, de 12 de marzo de 1993 y modificada el 22 de septiembre de 2009.

Citada en González Pascual, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, 45.

⁶ Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante el año 2014*, 26, 97-103.

⁷ Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

Ahora bien, en el momento que una discusión pasa de aspectos técnicos a políticos las posibilidades de las CC.AA. de intentar siquiera que el gobierno reconsidere su posición son escasas: las propias Reglas Internas de Procedimiento de CARUE y las "Directrices de Buenas Prácticas"⁸ para la presencia en el Consejo revelan una visión formalista y procedimental de la participación de las CC.AA. No se prevén mecanismos para la forma de consensos Estado-CC.AA. Las Conferencias sectoriales, al organizarse en base al silencio positivo y carecer de derecho de veto alguno, actúan como desincentivo a la participación de las autonomías más activas cuando las demás, ya sea por falta de intereses en un asunto, recursos o interdependencias político partidarias con el nivel estatal, no participan activamente en las reuniones. Esto da un margen aún mayor al ministro que las preside. Además, el sistema español de articulación estatal-territorial respecto a la política comunitaria se caracterizaría pues por lo que Mathieu (2008) acertadamente describe como una original y pragmática combinación de multilateralismo y bilateralismo (con tendencia a esto último, lo que debilita la posición de las CC.AA. respecto al gobierno central de turno).

Como afirma Beltrán García (2012) el sistema de participación y coordinación acordado en 2004 se caracteriza por su falta de coordinación, cooperación (y confianza) no sólo entre niveles de gobierno sino también en el interior de los mismos. Más que aportar cohesión territorial y relajar tensiones territoriales genera confusiones que de hecho las incrementan.

Esta desconfianza y falta de articulación ha sido más que visible con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE). Fruto de un nuevo cambio de mayorías, es tanto un intento de afirmación de autoridad por parte de la administración del Estado respecto a las CC.AA. en política comunitaria como evidencia de las inseguridades del Estado. Insiste que es el Gobierno central el que es responsable de llevar a cabo la política exterior de España en un contexto de percibida proliferación de oficinas exteriores de las CC.AA. Como argumenta García Pérez (2014), la LAESE es una medida más simbólica que efectiva en su capacidad para reducir las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas, ya que la mayoría de sus medidas son difíciles de aplicar de forma vinculante. Constituye en ese sentido una oportunidad perdida para buscar un mecanismo consociativo que atenúe los *cleavages territoriales o partidarios* nos encontramos otra vez con una iniciativa fundamentalmente defensiva que no distingue entre aquellas reclamaciones de mayor participación que se ajustan al marco constitucional y las que no.

LAS OFICINAS EN BRUSELAS

La apertura de las tendenciosamente llamadas "embajadas" puede concebirse como una de las muestras más patentes de la emergencia del paradigma de la paradiplomacia. Bruselas es en ese sentido un lugar propicio. El carácter abierto de las instituciones permite una interacción oficiosa más allá de los canales ofrecidos por el Estado Miembro (participación en el Consejo, Comitología, etc.) y el propio marco institucional de la UE (cierta legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, participación en el Comité de las Regiones y en consultas públicas de la Comisión o el Parlamento Europeo).

Ahora bien, más allá de estas posibilidades, la participación efectiva y el grado de oficialidad de dichas oficinas sigue dependiendo no sólo del marco institucional del Estado Miembro sino también de la cultura política, sistema de partidos y ethos administrativo de origen.

Volviendo a la LAESE, su centro de atención es el simbolismo, percibido negativamente, de las regiones que tienen oficinas en el extranjero. Su art.12 procura incluso desalentar la creación de las mismas. Esta actitud poco receptiva tuvo continuidad en el llamado "Protocolo General de Colaboración" ejecutado a través de los respectivos "Convenios Singularizados" entre el Ministerio

8 CARCE, *Guía de "Buenas Prácticas" para la aplicación del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*, (Madrid: Gobierno de España, 2006).

de Asuntos Exteriores y varios gobiernos autónomos ⁹ (Aragón, Asturias, Navarra, Castilla y León, Castilla la Mancha y La Rioja) para que el personal de sus oficinas de Bruselas (dado el nuevo clima político y razones económicas) se trasladase a la Representación Permanente de España. Sorprendentemente, tales acuerdos se conciben exclusivamente como acuerdos *inmobiliarios* (costes y usos de las instalaciones) y se insiste en que "De ninguna manera habrá una integración funcional en la Representación Permanente de España" (Sección 5). No se benefician de más ventajas que cuando algunas de estas compartían el edificio de oficinas situado justo enfrente de la REPER, salvo una posible reducción de costes, cuestionable por otra parte, dada la sobreoferta de espacio de oficinas en Bruselas.

En otras palabras, en nada se parece a las prerrogativas y acceso a la información de que gozan los funcionarios de las Islas Feroe y de las Islas Åland (parte de la Representación Permanente danesa y finlandesa, respectivamente) (Hepburn, 2014), o los de Escocia, Gales, Irlanda del Norte, Isla de Man, Islas del Canal, que están establecidas en los edificios cercanos pero con personal que goza del mismo estatus y cobertura legal que el de la Representación Permanente del Reino Unido (Cole y Palmer, 2010).

Si bien en el contexto español las "embajadas" son vistas por parte de la opinión pública como una amenaza para la unidad de la política exterior del Estado, la *Nebenaußenpolitik* o *Paradiplomacia* también puede entenderse como una salida exterior por las nuevas entidades políticas que eran las Comunidades Autónomas; en algunos casos como una reivindicación histórica de muchas décadas, y en otros, como una necesidad pragmática de defender o promover intereses no cubiertos o no suficientemente defendidos por los limitados recursos y *path dependencies* del Ministerio de Asuntos Exteriores (Conde Martínez, 2000; Cancela Outeda, 2011). No es casual que la sentencia del Tribunal Constitucional más importante sobre la relación entre CC.AA. y la UE (STC165/1994) tratase del derecho de una Comunidad Autónoma a mantener una oficina en Bruselas. De hecho, Euskadi no era la excepción, otras autonomías ya tenían oficina en Bruselas, desde la Adhesión de España e incluso antes. Antes de la citada STC tenían su base legal en el derecho privado. Algunas aún mantienen este estatus hasta hoy día, como puede ser el caso de Galicia, Valencia o Murcia (Corral *et al.* 2015).

Tener una oficina de representación en Bruselas, no es en sí garantía de un ejercicio efectivo de dicha representación. Hace ya casi un cuarto de siglo De Castro Ruano (1994) afirmaba que a pesar del interés y activismo de determinadas CC. AA sus delegaciones en Bruselas eran fundamentalmente *oficinas de información*¹⁰. Cabe preguntarse si se han convertido en auténticas delegaciones paralelas o complementarias de las de los Estados correspondientes, como se pregunta, Marks *et al.* (2010)¹¹.

La tipología de Schenderlein (2015) sobre las actividades de las oficinas de los *Länder* valen para las de CC.AA., regiones italianas, francesas, escandinavas e incluso inglesas o británicas o a las interacciones entre regiones de varios países: 1. *Networking* (informal), 2. Cooperación (informal), 3. Coalición (Informal), 4. Grupos de Trabajo (ad hoc/formal), 5. Partenariado (formal), 6. Alianza/Red (formal) y 7. Club (formal). Las diferencias de rendimiento entre tipos de oficinas dependería sin

⁹ Resolución de 18 de diciembre de 2012 (Castilla y León); Resolución de 22 de octubre de 2012 (La Rioja); Resolución de 23 de Octubre (Aragón); Resolución de 24 de octubre de 2013 (Castilla La Mancha); Resolución de 31 de enero de 2013 (Asturias); Resolución de 24 de noviembre de 2014 (Comunidad Foral de Navarra); Resolución de 18 de noviembre de 2015 (Castilla La Mancha).

¹⁰ Jose Luís De Castro Ruano, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, (Oñati : Instituto Vasco de Administración Pública, 1994), 277.

¹¹ Marks, G., E. Haesly y H.A.D. Mbaye, "What do subnational offices think they are doing in Brussels?", *Regional and Federal Studies*, vol.12,3(2010): 1-23.

embargo del grado de reconocimiento oficial por parte del Estado Miembro (*vid supra*), su cultura político partidaria y ethos administrativos.

La relevancia del sistema de partidos se puede observar en contrastando las relaciones entre las oficinas de los *Länder* germanos y las CC.AA.: Sus respectivos eurodiputados (elegidos por listas cerradas a nivel estatal, con estrechas vinculaciones con las federaciones regionales de sus partidos) son un punto de entrada accesible al sistema decisorio comunitario. Sin embargo la diferente cultura político-partidaria pesa en la relación con sus respectivas oficinas: las germanas tienen una relación estrecha con los respectivos eurodiputados y sus equipos, independientemente del color político (Schenderlein, 2015) ; por el contrario, en líneas generales las oficinas autonómicas rara vez interactúan directamente con los eurodiputados sino es por medio de su respectivo responsable político en la capital regional, y sólo en el caso de que el eurodiputado y el alto cargo autonómico sean del mismo color político.¹² Esto es un reflejo claro del hecho que el multipartidismo consociativo germano exige coaliciones en todos los niveles de gobierno; en España predomina aún la lógica del bipartidismo imperfecto y la regla de mayorías-minorías.

También la cultura administrativa interna juega un papel importante: en los países donde impera la cultura del *New Public Management* (Escandinavia, Reino Unido, parcialmente Países Bajos) la autonomía de los técnicos de las oficinas es mucho mayor respecto a los decisores políticos o las administraciones de origen, lo que redundará en una mayor eficacia. (Pollit y Bouckaert, 2011). Por el contrario, aquellos sistemas basados en el Derecho Administrativo (cultura jerárquica y legalista, puestos funcionariales, separación clara entre decisor político y administración) las oficinas regionales (Italia, Francia o España) dependen de un ministro u consejero regional y su praxis en Bruselas estará en mucha mayor medida atada de las cambiantes prioridades del gobierno o alto cargo de turno¹³. Además, el estatus profesional importa: en las oficinas germanas y algunas españolas la naturaleza funcional y permanente del personal favorecerá su capacidad de acción en Bruselas; aquellas donde los puestos sean de libre designación política su capacidad de acción autónoma del decisor político será limitada. Castro-Conde (2010) viene a decir que importa más el poder de agencia de una región o su oficina, Galicia o Alsacia, que su poder competencial formal. Los casos español y francés son similares respecto de existencia y dinámica de redes y el grado de estructuración del espacio político regional. (Pasquier, 2004) En este sentido la praxis de dichas oficinas parece contradecir la predicción de Morata (2013), que, si bien reconoce que el éxito de las oficinas depende de un uso eficaz de los recursos, tiende a presuponer una mayor correlación entre nivel competencial y eficacia de la representación en Bruselas.

Ahora bien, independientemente de la diversa efectividad de dichas oficinas, *ninguna* goza de un reconocimiento oficial específico en el sistema decisorio comunitario. Esto invalidaría algunos de los supuestos del paradigma de la paradiplomacia en tanto en cuanto que el marco institucional limita grandemente la efectividad de dichas oficinas para actuar individualmente y con autonomía respecto de la representación del Estado. No obstante, la permeabilidad del sistema comunitario les permite compensar estas carencias e incluso ejercer un papel efectivo si se atienen a la lógica del *méthode communautaire*: articular redes de intereses compartidos a través de Estados Miembros y colores políticos. Van Hecke, Bursens y Beyers (2016) aportan datos concretos de la eficacia de agregar intereses territoriales en la UE en contraposición a pretender negociar de modo bilateral.

LA DIMENSIÓN AGREGADA

¹² Entrevistas personales con representantes de oficinas autonómicas para la realización de la Tesis Doctoral de la que procede esta ponencia.

¹³ Vid supra.

Las regiones, incluidas aquellas con competencias legislativas, tienen un nivel de reconocimiento en Bruselas no muy diferente al de una ONG o cualquier colectivo de la sociedad civil. Es solo cuando se considera su nivel de institucionalización en el nivel interno y su potencial agregador a nivel de la UE cuando la acción exterior o paradiplomacia regional cobra una dimensión propia.

Un ejemplo de esto, es a *sensu contrario*, la campaña *conjunta* de las Regiones con Competencias Legislativas (REG LEG) para obtener un reconocimiento específico a su estatus durante la Convención para el futuro de Europa, antecesora directa de las disposiciones a tal respecto en el actual Tratado de Lisboa. A pesar de tratarse de una campaña colectiva (Morata y Ramón, 2005; Bourne, 2006), el nivel de heterogeneidad y *cleavages* en tanto que nivel de agregación era demasiado grande como para ejercer una influencia significativa en la Convención, más allá de declaraciones solemnes y un gran revuelo mediático. Esto contrasta con el *agency* y el *agentic power* de actores agregados teóricamente más modestos, pero mucho más coherentes internamente (como el caso de la asociación europea de municipios el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE) y/o con mayor reconocimiento en el marco institucional existente (como el Comité de las Regiones), que consiguieron un grado de satisfacción de sus demandas en el Tratado Lisboa mucho mayor que instituciones teóricamente más poderosas como un *Land* o una CA. En la misma lógica cabe entender al Comité de las Regiones, cuyo rol en el marco institucional no ha sido el de constituirse como mecanismo para la participación de regiones “fuertes” en la UE, sino el de incrementar su propio poder de agencia y *agentic power* respecto al marco institucional de la UE e incluso respecto a sus teóricos representados. (Piattoni y Schönlaue, 2015).

La predominancia del marco y cultura político-institucional interno y el grado de agregación permiten entender el diferente el grado de éxito de actores subestatales. Es evidente si comparamos el grado de eficacia de REG LEG o las CCAA con el que tienen, por ejemplo, los ayuntamientos neerlandeses, suecos, daneses o finlandeses.¹⁴ Países los tres relativamente pequeños, relativamente uniformes y unitarios, pero paradójicamente con unos sistemas de participación municipal en asuntos comunitarios más elaborados y eficaces que estados más grandes y regionalizados como España, Polonia, Italia o Francia.

En el caso danés esta participación se hace por vía parlamentaria (Gurrera, 2015), ya que el reglamento del *Folketing* establece la consulta preceptiva a todos los actores relevante KL (Asociación de Municipios Daneses) y DR (Regiones Danesas) antes de la presentación de un proyecto de ley al Parlamento que afecten sus intereses. Esta práctica puramente consultiva permite crear un grado de relación estrecha frecuente y de confianza mutua. El gobierno formula su política europea mediante 33 “Comités Especiales de la UE”¹⁵ organizados por el ministerio del ramo para evaluar las consecuencias judiciales, administrativas y económicas que la propuesta en cuestión podría tener en Dinamarca, así como si está en contradicción con los intereses daneses. KL está actualmente representada en 10 comités¹⁶.

Un sistema similar existe en Finlandia donde el Comité de Asuntos de la UE actúa como organismo de coordinación interministerial de política europea de periodicidad (Gurrera, 2015) asistidos por 40 subcomités específicos que se reúnen mensualmente. Además de los funcionarios del gobierno se

¹⁴ CEMR, *Consultation procedures within European states. An assessment of the systems for consultation between central governments and the national associations of local and regional government* (Bruselas: CEMR, 2007).

¹⁵ Gobierno danés, “Decision Procedure in Denmark and the EU” URL: <http://eu.um.dk/en/info%20about%20denmark%20and%20the%20eu/decision-procedure-in-denmark-and-the-eu/> Consultado el 15 de diciembre de 2016.

¹⁶ Parlamento danés, *The Danish Parliament and the EU*, (Copenhage, Parlamento danés, 2011). Parlamento danés, *Folketingets Europaudvalg. Folketingets kontrol med regeringens politik i EU*. (Copenhage, Parlamento danés, 2012).

incluyen representantes de diversos grupos de interés y otras partes interesadas como la Asociación Finlandesa de Autoridades Locales y Regionales (AFLRA) que asiste a 18 de 40 subcomités¹⁷.

Por último, en Holanda el derecho constitucional a la autonomía local (provincias y municipios) impone la obligación de consultar a las autoridades locales en cualquier propuesta que les suponga implicaciones competenciales o financieras. El Código de Relaciones Intergubernamentales¹⁸ entre el gobierno y los representantes municipales y provinciales articula estas consultas. Esto ha permitido a la creación de trece “Equipos Inter-administrativos sobre la UE” (IBDT) sobre dosieres comunitarios en los que funcionarios del ministerio del ramo y representantes de las provincias (IPO) y los municipios (VNG) preparan las posiciones neerlandesas para el COREPER y el Grupo de Trabajo del Consejo, así como en el grupo de expertos nacionales sobre Derecho de la UE (Goedings, *et al.*, 2010).

Si bien es cierto que, formalmente, existen mecanismos similares en casos como el español (Comisiones Sectoriales, CARUE, Comisión Nacional de Administración Local) lo que diferencia a sus homólogos escandinavos es la frecuencia e intensidad de sus trabajos, así como el nivel de apertura y transparencia gubernamental a la hora de incluir las posiciones de los representantes locales en las negociaciones con la UE y compartir con ellos los documentos confidenciales del Consejo.

La variable explicativa del muy diferente rendimiento este modelo se encuentra en la cultura política. Los tres países citados son democracias consociativas (Lijphart, 1984) de naturaleza multipartidista donde no existen bloques de mayorías uniformes ni a nivel local ni nacional, lo que favorece la interdependencia. A esto favorece una cultura administrativa en la que prima el *management* (relaciones entre grupos de técnicos), sobre la interrelación de tipo político. Ministros y alcaldes (estos últimos, cargos honoríficos al ser poco más que *primus inter pares*, las decisiones se toman por comités de concejales) tienen un limitado nivel de discrecionalidad (muchas funciones ejecutivas residen en el Director del ministerio o el Chief Executive municipal y no en los cargos electos) lo que favorece un enfoque tecnocrático que reduce el riesgo de tensiones de carácter partidario. (Heinelt y Hlepas, 2006).

SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS

Se podría considerar pues que las ensoñaciones de la Europa de las Regiones, la paradiplomacia y la acción exterior de regiones y nacionalidades ha quedado claramente refutada con la praxis institucional y el paso del tiempo. Sin embargo, regiones con competencias legislativas siguen existiendo, su importancia a nivel nacional y del derecho europeo sobre las mismas sigue patente y de hecho se ha incrementado, millones de personas se identifican tanto o más con ellas que con las autoridades estatales o comunitarias. Es por eso que es un tema aún no resuelto.

Si bien la “solución germana” a la cuestión de la participación regional en la UE está sólo a disposición de aquellos que gozan de una organización federal cooperativa y una cultura política consociativa es preciso considerar otros modelos que pudiesen servir de inspiración al caso español.

¹⁷ Gobierno finlandés, “*Handling EU affairs in Finland*”. Accesible en: <http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/en.jsp> Consultado el 15 de Diciembre de 2016.

Parlamento de Finlandia, *The Finnish Parliament and the EU* (Helsinki: Finnish Parliament, 2015) 1/2015.

¹⁸ Gobierno neerlandés, *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, (La Haya: Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, 2013). Accesible en: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013.pdf> Consultado el 26 de Junio de 2016

Beltrán García (2012) expresando la exasperación ante el impasse español para dotar de una salida a la UE para las CC. AA propone la creación de un *órgano dinamizador interautonómico* para la negociación y formulación de la posición conjunta de las CC.AA. en asuntos comunitarios. Es decir, en vez de recaer el peso del trabajo en una comunidad autónoma se crea un organismo conjunto encargado de estas labores tanto a nivel interno como en las negociaciones en Bruselas. Resulta llamativo que no recuerde la existencia, del *Verbindungsbüro der Länder* austríaco que precisamente tiene esas funciones: formulación de la posición nacional y negociación en Bruselas como parte integrante de pleno derecho de la REPER austríaca (Bischof *et al.*, 2006). Este organismo existe desde casi el principio de la II República austríaca. En preparación a la Adhesión se firmó un acuerdo el 12 de marzo de 1992 que articula en la práctica cómo *Land* (y municipalidades) y puede participar en la formulación de la política comunitaria austríaca y su negociación en Bruselas¹⁹. La debilidad del federalismo austríaco (*Bundesrat* con limitadas competencias, sesgo centralizador en el reparto competencial, presencia del gobierno federal en todo el territorio) lo aproxima al modelo autonómico. También dada la preponderancia de los mandatarios territoriales, su Conferencia de Presidentes (*Landeshauptleutekonferenz*) se convierte en un organismo fundamental, a pesar de su carácter oficioso, para la toma de decisiones de estado en Austria. Esto hace que el federalismo austríaco, de jure más débil que el alemán, de facto sea potencialmente más fuerte (Karlhofer y Pallaver, 2013). Es por eso un modelo que presenta interesantes alternativas respecto al caso español, que de hecho implícitamente está transitando cara este modelo respecto a la participación comunitaria: de forma improvisada y debido a las limitaciones políticas y económicas las CC.AA. están tendiendo a poner en común medios para la participación en asuntos de la UE de forma colectiva, en especial respecto la participación autonómica en el Consejo. Aun así, queda mucho camino que recorrer hasta que se decidan a crear un *Verbindungsbüro der Länder*.

Es por ello que consideraremos por último un caso como el italiano de cuyo *Stato Regionale* bebe en su origen el modelo autonómico (Pegoraro, 2010). El equivalente de la CARUE, la "*Conferenza Stato Regioni*", está mucho más articulada. Presidida por el Primer Ministro o Ministro del ramo y compuesta por los mandatarios regionales se reúne varias veces al mes, y en lugar público, y tiene un papel decisivo en la formación de la posición negociadora nacional en la UE (Bin, 2008). Constituye, según Falcón y de Petris (2010), un buen ejemplo de "leal colaboración" entre el nivel estatal y el regional, (y, desde 1997, el nivel local) fundado en el hecho de que, como en España, la mayoría de competencias están compartidas entre ambos niveles. Su efectividad viene dada porque, a diferencia de las Conferencias Sectoriales españolas, las regiones asisten tras haber acordado una posición común, casi siempre unánime, en un foro propio y externo a la Conferencia, que es su propia *Conferenza delle Regioni*, por lo que se produce una discusión más equilibrada entre Estado, por un lado, y regiones, por otro. La frecuencia e intensidad de los trabajos permite el desarrollo de rutinas de trabajo que facilitan los acuerdos entre administraciones, generando, en definitiva, una comunidad de políticas que da sostenibilidad a todo el sistema de relaciones intergubernamental italiano (Bin, 2008). Dada la turbulencia de la política transalpina resulta sorprendente encontrar un sistema consociativo y tan bien engrasado para la formulación de políticas comunitarias. Prueba de ello es que, a diferencia de España, sus reuniones no son portada de los periódicos. Se podría explicar que el buen funcionamiento de este modelo se debe la naturaleza multipartidista de la política italiana, el europeísmo general de su clase política y la pervivencia de la identidad local (*campanilismo*) sobre la regional. Ahora bien, dadas las similitudes culturales y políticas entre los casos español e italiano sería un modelo útil a considerar, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema de partidos español es ahora también multipartidista, con gobiernos minoritarios, siendo poco probable que se vuelva al bipartidismo imperfecto y las mayorías absolutas de antaño.

¹⁹ OCDE, 2010. *Better Regulation in Europe: Austria* Paris: OECD.

CONCLUSIÓN

Hemos visto que, si bien los últimos quince años presentan un balance mitigado respecto a la validez del paradigma de la paradiplomacia en el contexto de la UE, y la persistencia del marco político-institucional y cultural de origen para entender el diferente grado de éxito de la acción exterior de unas regiones u otras, este breve análisis comparativo ofrece alternativas para mejorar la eficacia de la influencia de las CC.AA. en la UE.

El proceso que llevó al referendo británico (notablemente el Acuerdo del Consejo de Febrero de 2016 sobre subsidiariedad, las propuestas previas en ese sentido de Países Bajos, los sucesivos informes Hubner, Verhofstadt, Bresso y Brok del Parlamento Europeo sobre la reforma de la Unión) así como el proceso de reflexión surgido del resultado del voto británico, notablemente el Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa de la Comisión Europea, constituyen un momento oportuno para revisar el rol y anclaje institucional de autoridades regionales, particularmente las REG LEG, en el proceso decisorio europeo. Sin embargo, es revelador que la presencia de las mismas en estos debates haya sido mínima. En este sentido la perspectiva que da un cuarto de siglo desde el auge de la “Europa de las Regiones” apunta a que la principal participación es aquella que se centra en el ámbito interno de formación de política europea de estado y no tanto a la acción/exterior paradiplomacia directa en la UE. En este sentido, como hemos visto, las Comunidades Autónomas y el gobierno central acumulan un notable retraso en su articulación respecto a la política de la UE comparado con sus homólogos de otros países.

El Reino de España se percibe a sí mismo como si fuese Francia, opera en la práctica territorial como Alemania, no tiene la cultura política de Italia ni la estructura regional asimétrica de Gran Bretaña, Portugal o Finlandia.²⁰ Si bien el sistema austríaco tampoco es directamente trasladable –salvo que se llegue a la siempre esquiva reforma constitucional- la vía italiana sí que tiene recorrido para llegar por fin a un modelo español.

Referencias

- Adshead, Maura. 1996. “Moving Beyond Clientelism: a Network Analysis of State-farmer Relations and the EC”, *West European Politics*, 19 : 583-608.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating. 1999. *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers.
- Castro-Conde, Cristina Ares. 2010. *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Beltrán García, Susana, 2012. “ Is There a Real Model in Spain for Autonomous Communities to Participate in the Council of the European Union or Is It Only a Mirage? “, *Journal of Contemporary European Studies*, 20(4):423-440.

²⁰ En este punto resulta útil recordar la “check list” que el profesor Pereira Menaut (2005), al calor del entonces reciente debate de la Convención y las tensiones territoriales en España de 2005, elaboró para intentar establecer, desde una perspectiva no formalista, el grado de autonomía, participación y cooperación interregional, con el estado y a nivel de la UE de las diferentes regiones, empezando por las CC.AA y Galicia en particular. Estimamos que pese al tiempo transcurrido tal clasificación sigue teniendo especial relevancia y en el caso de las CC.AA. aún muchos de los factores por el apuntado siguen sin tener respuesta clara.

- Bin, Roberto, 2008. "Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government", en Augusto Barbera y Tommaso Giupponi (eds.), *La prassi degli organi costituzionali*. Bologna, Bologna University Press:449-460.
- Bischof, Günter, Anton Pelinka y Michael Gehler. 2006. *Austrian Foreign Policy in Historical Context*. Piskataway: Transaction Publishers.
- Bon, Pierre, 2003. "La Constitución Española en el Marco del Constitucionalismo contemporáneo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23(69): 13-29.
- Börzel Tanja A. y Madeleine O. Hosli, 2003. "Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union", *Governance*, 16 (2): 179–202.
- Bourne, Angela .K. 2006. "Bringing Europe Closer to the Citizen? Regions and the European Convention", *Regional and Federal Studies*, 15 (1): 1-20.
- Braun, Dietmar, 2010. "Multi-Level Governance in Germany and Switzerland" en Henrik Enderlein, Sonja Wälti y Michael Zürn (eds.) *Handbook on Multi-Level Governance*, ed. Cheltenham:, Edward Elgar: 169-171.
- Brito Pérez, Antonio, 2012. "La articipación de las comunidades autónomas en la Unión Europea ante los nuevos estatutos de autonomía", *Anales de la Facultad de Derecho*, 29:109-138.
- Cancela Outeda, Celso. 2011. "La paradiplomacia del Gobierno gallego (1981-2010)", en Stelios Stavridis, Celso Cancela Outeda, Carolina Ponce de León, Georgina A. Guardatti (coord..) *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza;181-200.
- Cole Alistair y Rosanne Palmer, 2011. "Europeanising devolution: Wales and the European Union", *British Politics*, 6 :379–396.
- Colomer, Josep M. 1995. "España y Portugal: regímenes de liderazgo de partido" en Josep M. Colomer, *La política en Europa, introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel:199-243.
- Conde Martínez, Carlos, 2000. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: la institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos.
- Corral Suárez, Margarita y Alberto Herrero de la Fuente, 2015. "La adhesión de España a la Comunidad Europea, factor desencadenante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas", *Revista de derecho de la Unión Europea*, 29: 131-166.
- De Castro Ruano, Jose Luis,. 1994. *La emergente participacion politica de las regiones en el proceso de construccion europea*. Oñati: Instituto Vasco de administracion publica Herri-Ardulararitza Euskal Erakundea.
- Donas Tom y Jan Beyers, 2013. "How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union", *Publius*, 43,4 : 527-550.

- Falcon, Giandomenico y Daria De Pretis, 2010. “‘Loyal Cooperation’: Italian Regions and the Creation and Implementation of European Law” en Roger Scully y Richard Wyn Jones (eds.) *Regions and European Regionalism*. Londres, Macmillan: 75-89.
- Fernández de Casadevante Romani, Carlos. 2001. *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*. Paracuellos del Jarama, Madrid : Dilex.
- Ferrando Badía, Juan 1978. *El estado unitario, el federal y el estado regional*. Barcelona: Tecnos.
- Elías Méndez, Cristina, 2013. “ Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union: A Comparative Analysis”, en Alberto López Basaguren y Leire Escajedo San Epifanio (eds.) *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin, Springer:201-217.
- Elvira Ayuso, Lorena, 2009. “ Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: La representación de Cataluña” , *Revista d'estudis autonòmics i federals* , 8: 85-118.
- Eppler, Annegret, 2007. « Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von *Bund* und *Ländern* in der Deutschen Europapolitik durch die erste Stufe der Föderalismusreform”, en Ralf Thomas Baus, Raoul Blindenbacher, Ulrich Karpen, Ralf Thomas Baus, Raoul Blindenbacher, Ulrich Karpen (eds.) *Competition versus Cooperation. German Federalism in Need of Reform - A comparative Perspective*. Baden-Baden, Nomos verlagsgesellschaft : 175-196.
- Estupiñán Achury, Liliana, 2010. ”El estado autonómico: del estado unitario al estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de estado”, *Diálogos de Saberes*, 35 :107-122.
- Fernández Alles, José Joaquín, 2011. “La participación y el control del proceso decisorio europeo por las Comunidades Autónomas tras la Ley 38/2010 y la Declaración de Trento de 2010”, *Revista Vasca de Administracion Pública* ,89: 55-92.
- Fernández Segado, Francisco “ La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, en Xaime Rodríguez-Arana (ed.) *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, Muñoz y Pablo Luis García Mexía. Madrid, INAP: 621-654.
- Flórez Turrado. Francisco Javier, 2013. “La participación de las Regiones en el proceso de formación y aplicación del derecho Europeo. El caso Español”, *Revista de Derechos Fundamentales*, 9: 68.
- Gallagher, Jim , 2012. “Intergovernmental Relations in the UK: Co-operation, Competition and Constitutional Change”, *British Journal of Politics and International Relations* , 14(2): 198–213.
- García Pérez, Rafael, 2014. “ La Proyección Internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía Territorial y Unidad de Acción de la Política Exterior”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27 (2014): Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4738937.pdf>
- Goedings, Simone, Emile Pertou y Lisa Vermeer, 2010. *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden - Van beleid en recht naar de praktijk via de onderhandelingsstafel*. La Haya: SdU Uitgevers.
- Gonzalez Pascual, Maribel. 2013 *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro* , Con(Textos), A/17, Generalitat de Catalunya.

- Gunlicks, Arthur B. 2003. *The Länder and German federalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Gurrera Roig, Matilde, 2013. “Dinamarca”, en . Teresa Freixes Sanjuán, Yolanda Gómez Sánchez y Antonio Rovira Viñas (dir.) *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 233-255.
- Gurrera Roig, Matilde. 2013”Finlandia:República de Finlandia / Suomen Tasavalta / Republiken Finland”, en . Teresa Freixes Sanjuán, Yolanda Gómez Sánchez y Antonio Rovira Viñas (dir.) *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 381-406.
- Heinelt, Hubert y Nikolaos-K. Hlepas. 2006. "Typologies of Local Government Systems", en Henry Bäck, Hubert Heinelt y Annick Magnier (ed.) *The European Mayor : Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*; Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften:21-42.
- Hepburn, Eve, 2014. “Forging autonomy in a unitary state:The Åland Islands in Finland”, *Comparative European Politics*, 12: 468–487.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2003. “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance” *American Political Science Review* , (97) 2 : 233-243
- Hrbek , Rudolf , 2007. Artikel 23 GG - *Bund und Länder Gemeinsam in Europa ?* ", en Rainer Robra (ed) *Föderalismusreform und Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft:13-15.
- Jeffery, Charlie, 2004. “Regions and the European Union: Letting Them In and Leaving Them Alone” , en Stephen Weatherill y Uri Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing: 33-46.
- Jensen, Mads Dagnis, 2014. “Negotiating the morass: measuring and explaining variation in coordination mechanisms in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 21(9): 1274-1292.
- Karlhofer, Ferdinand y Günther Pallaver. 2013. "Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria". *Swiss Political Science Review*. 19 (1): 41-59.
- Lijphart, Arend. 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, 1967. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- Losada, Antón. 1999.“Las Comunidades de Políticas: el caso de la pesca en Galicia”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 1 (1): 123-132.
- Mangas, Araceli y Diego Liñan Noguerras, 2012. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos.

- Marks, Gary, Richard Haesly, and Heather A.D. Mbaye. 2002. "What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?" *Regional & Federal Studies*. 12 (3): 1-23
- Mathieu, Emmanuelle, 2008. "Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux ", *Fédéralisme Régionalisme*, 8 (2) Disponible en : <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=739>
- Moore, Carolyn 2006. " 'Schloss Neuwahnstein'? Why the Länder continue to strengthen their representations in Brussels", *German Politics*, v 15(2) :192-205.
- Moore, Carolyn. 2008. A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*. 18, 517-535.
- Morata, Francesc. 1999. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona : Ariel.
- Panara, Carlo. 2010. "In the Name of Cooperation: the External Relations of the German "Länder" and Their Participation in the EU Decision-Making". *European Constitutional Law Review*. 6 (1): 59-83.
- Morata, Francesc. 2013. "Las representaciones regionales en Bruselas", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N°. Extra 2: 37-48.
- Morata, Francesc. y Ricard Ramón. 2005. *Regiones y constitución europea* ,Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus -Universitat Autònoma de Barcelona..
- Pasquier, Romain,2004. *La capacité politique des régions: Une comparaison France/Espagne* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Pegoraro, Lucio, 2010. "Las definiciones de los ordenamientos descentralizados en los estatutos de las Regiones italianas y de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 86: 139-164.
- Pereira Menaut, Antonio Carlos, 2005. "Novo constitucionalismo e autogobierno rexional: alén do formalismo", en. Antonio Carlos Pereira Menaut, Argimiro Rojo Salgado, Fernando Martínez Arribas, M.Begoña López Portas, Xoan Carlos Bascuas Jardón (coord.) *Multiconstitucionalismo e multigoberno: estados e rexións na Unión Europea*.Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico: 143-183.
- Piattoni, Simona y Justus Schönlau. 2015. *Shaping EU policy from below: EU democracy and the Committee of the Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Pub. Ltd.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Sánchez Amor, José Ignacio. "Doctrina, derecho y política en la participación autonómica en asuntos europeos (la historia jamás contada)", *Revista de estudios europeos*, 56 (2010):127-175.
- Scharpf, Fritz. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview.

- Schenderlein, Christiane. 2015. *Landesvertretungen im Entscheidungsprozess der Europäischen Union*. Marburg: Tectum Verlag.
- Torres Pérez, Antonio. 2004. "Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue", *European Constitutional Law Review*, 10:308-331.
- Van Hecke, Matti, Peter Bursens y Jan Beyers. 2016. "You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations". *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 54 (6): 1433-1448
- Wuermeling, Joachim, 2007. "Podium I – Artikel 23 GG- Bund und Länder gemeinsam in Europa?" en Reiner Robra (ed.) *Föderalismusreform und Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft: 16-21.