



## ¿CÓMO LAS REGIONES INFLUYEN EN EL PROCESO DECISIONAL COMUNITARIO? MECANISMOS DE ACTIVACIÓN ASCENDENTE DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EUROPEAS

Jorge Tuñón <sup>1</sup>

*Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

Que la Unión Europea es actualmente una organización supranacional dirigida por los estados que la forman es una obviedad. Sin embargo, no es menos cierto que muchas de las regiones que integran esos estados llevan un cuarto de siglo intentando influir en las decisiones que se toman en Bruselas, y que desde 1992, con motivo del Tratado de Maastricht, tienen reconocida una cierta participación dentro del proceso decisional europeo. De un tiempo a esta parte, las regiones se han concienciado de que su acción exterior o paradiplomacia a escala europea no es una entelequia sino una realidad. Que no pueden esperar a que Europa venga hasta ellas, sino que deben activarse hacia Bruselas, si quieren participar y beneficiarse de las decisiones europeas. Por ello, desde hace más de tres lustros vienen perfeccionando sus cauces, más o menos formales, de interacción con las instituciones de Bruselas. La participación (directa o mediada a través de sus estados) en el Consejo de Ministros de la UE, en la Comisión Europea, en el Comité de las Regiones, en las asociaciones interregionales, o la disposición de delegaciones en Bruselas, son, como veremos, los mecanismos más decisivos, que definen actualmente las muy diferentes estrategias regionales a escala europea.

**Palabras clave:** activación; mecanismos; regiones; Unión Europea.

**Title in English:** "How do the regions influence the EU decision-making process? European sub-state entities ascendant activation mechanisms"

### Abstract:

Nowadays, it is obvious that the European Union is a supra-national organisation led by its states. However, it is also true that many of the regions which compound those states have been looking (during the last twenty five years) to influence Brussels decisions, and since the Treaty of Maastricht (1992), they have been recognised some sort of participation within the European decision-making process. During the last years, Regions realised that it external action or paradiplomacy at European scale is not a dream, but a reality. Regions also realised they can not wait Europe arriving to them, but they must activate themselves towards Brussels, if they wish to participate and benefit from European decisions. This reason leded them to improve its (more or less formal) mechanisms to interact with the Brussels institutions. The participation (direct or trough it national states) in the Council of Ministries of the UE, in the European Commission, in the Committee of the Regions, in the interregional associations, or the establishment of delegations in Brussels, are (as it will be checked), the most crucial mechanisms, which defines at present the very different regional activation strategies at European scale.

**Keywords:** activation; mechanisms; regions; European Union.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>1</sup> Jorge Tuñón Navarro es doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador en prácticas del programa de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Ciencia.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [jorgetn@gmail.com](mailto:jorgetn@gmail.com).



## Introducción

Desde inicios de la década de los noventa, y en particular tras el Tratado de Maastricht, el sistema político europeo ha adoptado el denominado modelo de la *multilevel governance*, caracterizado por el ejercicio de poderes a tres niveles distintos de gobierno, el supra-estatal, el estatal y el sub-estatal. El nuevo sistema de *gobernanza* europea ha permitido la apertura del proceso decisional europeo a nuevos actores públicos como las regiones y los entes locales y privados. Aunque es indiscutible que los estados nacionales europeos continúan disfrutando de una verdadera primacía dentro del actual contexto europeo, y que aún estamos lejos de aquel comentado eslogan de la “Europa de las Regiones”, no es menos cierto que la “Europa con las Regiones”, viene determinando a las entidades sub-estatales como un nivel de gobierno, que a pesar de su falta de homogeneidad, es determinante tanto en la fase ascendente como en la descendente de las políticas comunitarias, además de constituir un sistema de representación territorial, cada vez mejor articulado.

Durante la última década ha suscitado un interesante debate entre los teóricos de la integración europea. De una parte, aquellos que sostienen un modelo basado en la centralidad del Estado y que inciden en la dependencia de la activación regional de las posibilidades conferidas por los gobiernos nacionales, a los que atribuyen la supremacía para vehicular los intereses territoriales ante los foros de decisión de la Unión Europea (UE). De otra parte, los que entienden la actividad de proyección externa de los gobiernos subnacionales como un instrumento para desafiar al poder estatal y favorecer asimismo una mayor autoridad de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones.

Sin tomar partido, es innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisional de la UE durante las últimas dos décadas. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrollada en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas<sup>2</sup>.

Estas fórmulas han sido categorizadas de distinta manera. Se ha hablado de canales de activación unitarios (utilizados de manera individual por cada una de las regiones), o colectivos (en los casos en los que las regiones se han coaligado para activarse de manera conjunta)<sup>3</sup>. También se han clasificado estos mecanismos en canales institucionales (los promovidos por los tratados comunitarios o por las legislaciones nacionales que posibilitan la representación a las regiones en cuanto a instituciones políticas), y canales de política pública (los promovidos dentro del desarrollo de una concreta política pública comunitaria y se circunscriben solamente a su ámbito)<sup>4</sup>.

Considerando muy válidas las anteriores clasificaciones, nosotros distinguiremos entre canales o mecanismos de activación directos y aquellos indirectos o mediados. A pesar de que

<sup>2</sup> Fargion, Valeria, Morlino, Leonardo y Profeti, Stefania (eds.) (2006): *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 289-290.

<sup>3</sup> Hooghe, Liesbet: “Subnational Mobilisation in the European Union”, Documento de Trabajo nº 95/6 (1995), Florencia, Instituto Universitario Europeo; Smets, Isabelle: “Les Régions se mobilisent. Quel «lobby régional» a Bruxelles”, en VV.AA (eds.) (1998): *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruselas, Presses Universitaires européennes, pp. 303-327 ; o Fargion *et al.*, *op. cit.*

<sup>4</sup> Brunazzo, Marco (2005) *Le regioni italiane e l'Unione Europea*, Roma, Carocci Editore, pp. 26-27.



la realidad del proceso de integración europeo haga que no en todos los casos la distinción sea cristalina, cuando hablamos de mecanismos de movilización directos nos referimos a los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones comunitarias. Por el contrario, entendemos por mecanismos indirectos, los canales que prevén que esa relación trascurra a través de los gobiernos nacionales.

En función de la anterior clasificación entendemos que actualmente existen preferentemente cinco mecanismos de movilización directos y uno indirecto. Entre los directos incluimos la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades sub-estatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones comunitarias y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Por ello, completamos la acertada definición de Stefania Profeti<sup>5</sup> acerca del concepto de la movilización sub-estatal: “toda esa serie de actividades y de iniciativas que las regiones desempeñan para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses del propio territorio y de influir en las decisiones, que en mayor o menor medida les afectan”; haciendo también mención a los contactos que se producen a escala estatal para conformar la voluntad nacional europea que el Gobierno central traslada posteriormente a las instituciones europeas.

## 1. El Consejo de Ministros de la UE

El Consejo de Ministros de la Unión Europea viene siendo por excelencia el foro decisorial comunitario, si bien la institucionalización de la formación del Consejo Europeo, formada por los jefes de Estado y Gobierno, le ha quitado el monopolio de la representación de los intereses estatales en el seno de la Unión. A pesar de ello, el Consejo de Ministros es asimismo la única institución europea cuya definición jurídica contenida en los Tratados posibilita la presencia de representantes sub-estatales, aunque la misma deba circunscribirse a la defensa de los intereses de todo el Estado<sup>6</sup>.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tan sólo los miembros de los gobiernos nacionales podían formar parte de los Consejos de Ministros de la UE. Sin embargo, con el entonces artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se pasó a admitir que el Consejo de Ministros estuviese formado por “un representante de cada uno de los estados miembros a nivel ministerial, habilitado para desarrollar el gobierno de dicho estado miembro”. Esta novedad dentro del marco legal comunitario, adoptada a iniciativa belga y patrocinada por la movilización de los *länder* alemanes que anhelaban su posible participación directa en el Consejo de Ministros, hizo posible la inclusión, desde noviembre de 1993, de representantes de las regiones en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre que acreditasen su rango ministerial. Por tanto, dentro del marco legal europeo, la hipotética participación directa de representantes regionales en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre en representación del conjunto de

<sup>5</sup> Fargion *et al*, *op. cit*, p. 287.

<sup>6</sup> A pesar de que el Comité de las Regiones también permite la participación de las entidades sub-estatales, se trata de un órgano sin rango de institución dentro del seno de la UE.



su propio Estado, es factible desde finales de 1993. Es necesario reseñar que la participación de ministros regionales es tan sólo una posibilidad y no una exigencia, por lo que no se obliga a la utilización de una representación regional sino que sólo se facilita, reservándose a los estados la decisión tanto de aprovechar tal posibilidad, como la manera de hacerlo.

De hecho, esta posibilidad del Tratado ha terminado por ser aplicada principalmente en aquellos países en los que existen “representantes de nivel ministerial” a escala regional, es decir en los estados federales de Alemania, Austria y Bélgica. Asimismo, ha sido posible también en los casos del Reino Unido (RU), Portugal (sólo puntualmente en los supuestos de Azores y Madeira), y también desde diciembre de 2004 en el supuesto del profusamente regionalizado estado español<sup>7</sup>. La diferencia sustancial entre los supuestos de los países federales de Austria, Bélgica y Alemania con respecto a los de los demás países cuyas entidades sub-estatales han participado en el Consejo de Ministros, radica en que mientras que en el caso de los primeros esa participación es un derecho constitucionalmente establecido que el Gobierno central no puede obviar ni limitar, en los demás supuestos es una posibilidad que se rige por el régimen de la invitación de los Gobiernos Centrales a sus entidades sub-estatales, y que como toda invitación puede formularse o no, e incluso una vez formulada cabría la posibilidad de retirarla, algo legalmente imposible en el caso de los primeros.

En todo caso, el mandato de los representantes regionales en el Consejo está vinculado a “la defensa exclusiva del interés nacional, incluso en los momentos en los que este último fuese contrario al de los intereses de los territorios que representan”<sup>8</sup>; algo que según el ex-presidente de la Comunidad Autónoma Canaria, Fernando Fernández<sup>9</sup>, sólo es posible en aquellos países en los que “ningún partido ni territorio duden del principio de lealtad constitucional, ya que en la medida en que dicho principio se debilite, la posible participación regional en la UE se complicará”.

Aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, por la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Es por ello que corresponde a los mismos Estados, escoger en función de las materias a discutir a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no sólo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de cada uno de los estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial.

<sup>7</sup> En España la fórmula fue rechazada por los sucesivos Gobiernos centrales hasta que, en 2004, el nuevo Ejecutivo socialista dispuso los medios oportunos para la implementación de la posibilidad. Concretamente en la reunión de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004 se acordó la incorporación a la delegación española en las reuniones de las formaciones de: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura; de un miembro con rango de consejero de un Gobierno autonómico, para representar a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en los asuntos que incidiesen en sus competencias. Como representante de pleno derecho de la delegación española defiende el interés conjunto de las CC.AA. y su elección se efectúa siguiendo un sistema rotatorio.

<sup>8</sup> Brunazzo, Marco: “Le Regioni italiane nella “multilevel governance”. I canali di accesso alla UE”, en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 4 (julio/agosto 2004), p. 631.

<sup>9</sup> Tuñón, Jorge (2008): *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, p. 38.



Como la existencia de una colectividad de personas que pueden representar al Estado en el Consejo, posibilita la participación regional más allá de la figura del jefe de la Delegación, la práctica de los Estados ha dado lugar a tres tipos de situación<sup>10</sup>:

- El Gobierno Central está constitucionalmente obligado a designar a un ministro regional como jefe de la delegación al tratarse asuntos que internamente sean de competencia regional. Ese ministro dirige las negociaciones con el resto de los representantes europeos, expone la posición del Estado al que pertenece y emite los votos que le correspondan al mismo. Este tipo de sistema se viene utilizando en Alemania y en una modalidad particularmente compleja en Bélgica, tal y como se analiza en el capítulo valón de este trabajo de investigación.
- Existe un acuerdo interno por el cual los ministros regionales pueden, en los casos en los que así se decida y con autorización expresa del Gobierno central, actuar como jefes de la delegación nacional. Éste es el caso de Austria e Italia.
- El Gobierno central puede acompañarse de ministros regionales que participen en las negociaciones bajo la dirección del representante nacional. Pueden hablar en la sala del Consejo de Ministros en los casos en los que el jefe de la delegación les autorice, pero no pueden emitir el voto nacional. Se trata del caso del RU (en los supuestos escocés, galés y norirlandés), de Portugal (para Azores y Madeira), y de España.

A pesar de lo que pudiera parecer *a priori*, la influencia particular y el papel que un representante regional tiene en la delegación nacional de la que forma parte es inversamente proporcional a las funciones que desempeña. Y es que cuanto más protagonismo tenga (jefe de la delegación u otros cargos relevantes) su perfil “nacional” será más acentuado, mientras que el mismo podrá ser marcadamente mucho más “regional” en los casos en los que sus funciones sean meramente de observación y asesoramiento<sup>11</sup>.

Más allá de la modalidad de participación regional en las reuniones de los distintos Consejos de Ministros formales, dentro del marco de esta misma institución, los representantes regionales participan también tanto en las representaciones permanentes de cada uno de los Estados miembros ante la UE, como en los Grupos de Trabajo y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) del Consejo de Ministros<sup>12</sup>.

Las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE han sido objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas. Y es que si bien es innegable el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas. El motivo deriva de que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y

<sup>10</sup> A la hora de describir el grado de involucración regional en el Consejo de Ministros de la UE tomamos como referencia la clasificación efectuada por Domínguez García, Fernando (2005): *Las regiones con competencias legislativas*, Colección Estudios Autonómicos y Federales, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 278-281.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 286.

<sup>12</sup> Para profundizar sobre ambas posibilidades véase *ibid.*, pp. 282-285.



desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Por ello, algunos académicos como Charlie Jeffery restan importancia al hecho de sentarse en la silla del Consejo de Ministros y se la suman al grado de participación regional en la conformación de la posición europea nacional.<sup>13</sup>

## 2. La Comisión Europea

Gran parte del interés de las regiones por las cuestiones europeas surgió a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta como consecuencia de la reformulación de la política regional europea que lideró la Comisión europea. Las entidades sub-estatales europeas pronto entendieron que estar cerca de la institución comunitaria para conocer de primera mano los proyectos y las iniciativas legislativas europeas, era una herramienta indispensable para influir en el proceso decisional europeo.

La hipotética participación de las entidades sub-estatales europeas en los comités de la Comisión Europea no aparece recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo, tal y como sí que sucede en el supuesto de las posibilidades de participación que ya preveía el Tratado de Maastricht para las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Y en el marco del actual proceso decisional europeo, en el que la Comisión Europea (CE) adquiere progresivamente mayores cuotas de poder, no es precisamente una cuestión sin importancia, estar o no estar en o junto a la CE para poder influir en el proceso decisional europeo. Y es que la CE ya no es sólo una institución europea cuya acción se limite al ámbito de las funciones ejecutivas consistentes en la adopción de las medidas oportunas dirigidas a la implantación de las políticas y de la legislación comunitaria, sino que actualmente resulta decisiva su participación en los albores del proceso legislativo: “las entidades sub-nacionales deben intentar influir a la CE al inicio del proceso legislativo, porque después les resultará mucho más complicado tener incidencia en el mismo”<sup>14</sup>.

En los últimos años la CE se ha convertido en un actor central del proceso de europeización, y ha permitido a las entidades subnacionales europeas desarrollar conexiones verticales que les hacen posible incluso, y según la política en cuestión, puentear el paso intermedio estatal. Si bien es cierto que las autoridades sub-nacionales se han visto inmersas en el proceso decisional comunitario a iniciativa propia, no es menos cierto, que la misma CE ha facilitado y apoyado la posibilidad de la mencionada participación.

Para las decisivas tareas del inicio del proceso legislativo comunitario (fase ascendente), así como para la de la aplicación y ejecución de la mencionada legislación comunitaria en cada uno de los estados miembros de la UE (fase descendente), la CE ha dispuesto el sistema de la *Comitología*, es decir de la creación de comités *ad-hoc* para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en defensa de sus intereses, de representantes externos a la CE. Los comités pueden tener diversos mandatos (consultivos, de gestión-ejecución, o de reglamentación), pero también muy diferentes posibilidades de asesorar o condicionar a la institución comunitaria.

---

<sup>13</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 40.

<sup>14</sup> *Ibid.*



Los comités son siempre presididos por representantes de la CE, pero, a su vez, están compuestos por delegados de los estados miembros, que pueden ser funcionarios de las autoridades centrales u otra clase de expertos, incluidos también los regionales. La UE es completamente “ciega” al origen de los representantes elegidos por cada país, puesto que la designación es una cuestión exclusivamente interna de los Estados miembros<sup>15</sup>. Así, mientras que países federales como Alemania o Bélgica envían frecuentemente funcionarios regionales en las materias de competencia sub-estatal; España sólo permite que la participación de funcionarios de las CC.AA se produzca en los Comités de gestión o ejecutivos en las materias de energía, medio ambiente, desarrollo rural, sanidad o redes transeuropeas, entre otros; pero no en aquellos que asesoran a la CE y pueden influir en sus iniciativas legislativas<sup>16</sup>. Y la falta de homogeneidad en este sentido entre las prácticas de los distintos Estados miembros se debe a que el carácter de la representación de los funcionarios regionales es idéntico, al de la participación en los Grupos de trabajo del Consejo de Ministros, en el que los Estados tienen la última palabra, con lo que, por lo general, la participación regional se limita y se delimita también por medio del sistema de la invitación.

Más allá de las posibilidades de interacción entre las regiones y la CE en la fase descendente o de implementación de las políticas comunitarias que constituyen otra dimensión que no es objeto específico de esta investigación, las ofertas de participación en la fase ascendente de la legislación comunitaria que los comités de la CE ofrecen a los representantes regionales no son ni mucho menos escasas. El motivo reside en que en la fase ascendente inicial del proceso legislativo, la CE tiene necesidad de contar con datos, estudios y análisis en todos los campos de competencia comunitaria para los que carece muchas veces de personal y presupuesto disponible. Es entonces, cuando los estados miembros, pero también las entidades sub-nacionales que componen los mismos, se muestran totalmente dispuestos a colaborar con los tres centenares de comités dispuestos por la CE, con la intención de que sus perspectivas e intereses se vean reflejados en el proceso decisonal.

La participación en los comités de la CE y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios o asesores de las entidades sub-estatales. Éstos, de una manera más o menos evidente en función de las condiciones y de la formalidad de los encuentros, representan y defienden los intereses de la Región o de la Comunidad a la que representan. Además, se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos. También comparten, intercambian y transfieren información útil con la CE sobre aquellos aspectos que la institución comunitaria precisa conocer, y analizan los borradores de los proyectos de regulación y de los programas comunitarios en tramitación

Sin embargo, tampoco es conveniente sobredimensionar la influencia que pueden ejercer las regiones europeas a través de la *Comitología*, ya que es igualmente cierto que tanto los comités de gestión, como los de reglamentación y los consultivos, pueden influir en las disposiciones legales de una manera tan sólo indirecta y limitada, induciendo a la CE a adoptar su punto de vista en función de la propuesta planteada.

Una de las características más importantes de la participación regional en los comités de la CE, es su alto grado de informalidad. La escasa institucionalización del mecanismo ha

<sup>15</sup> Véase Domínguez García, *op. cit.*, pp. 295-296.

<sup>16</sup> Esta práctica es valorada por algunos académicos como Ugalde, Alexander: “La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada”, en VV.AA. (2005): *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 335; como de cierto “interés técnico pero de escaso peso político”.



provocado que apenas sea objeto de estudios a escala europea y que la doctrina se refiera en escasas ocasiones al mismo.

Como consecuencia de esa falta de formalidad, el mecanismo presenta dos fachadas diferentes: la de la participación en los Comités, y la aún más informal que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la CE y los de las entidades sub-estatales. Y son dos vertientes que se retroalimentan pues una no podría subsistir sin la otra ya que cuando los funcionarios de las representaciones sub-estatales acuden a los grupos de trabajo de la CE, conocen a sus miembros y hacen contactos con sus servicios, por lo que a partir de entonces ya no necesitan llamar a sus puertas<sup>17</sup>.

### **3. Las oficinas de representación regional en Bruselas**

La historia del establecimiento de oficinas de representación en Bruselas se corresponde mayormente con la de la activación regional a escala europea, y no tanto porque el establecimiento de sedes regionales en la capital europea agote el fenómeno de la activación, sino porque es uno de los mejores indicadores del mismo. Y es que la decisión regional de hacerse escuchar directamente en las instituciones europeas a través de sus oficinas de representación en Bruselas a mitad de la década de los ochenta coincidió con un periodo de grandes cambios en la UE, derivados del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, la reforma de los fondos estructurales o la creación del Comité de las Regiones.

Al contrario de lo que sucedía con la interacción regional con la Comisión Europea, existe una copiosa literatura académica disponible acerca del establecimiento de oficinas regionales de representación regional en Bruselas como mecanismo de activación sub-estatal, ya sea bajo la perspectiva de la *gobernanza* a múltiples niveles como desde la de las meras prácticas de *lobbying*<sup>18</sup>. En la mayoría de estos trabajos se asume a escala general europea que la proliferación de oficinas regionales confirma el modelo de *gobernanza* a múltiples niveles de la UE y el interés sub-estatal por influir sobre las instituciones europeas. La literatura entiende que las primeras fórmulas de presencia regional en Bruselas fueron fruto de la necesidad de acceder a las fuentes de financiación comunitarias de una parte, y de otra al deseo de acceder a las informaciones y a los debates sobre las políticas europeas, sobre

<sup>17</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 42.

<sup>18</sup> En relación a esa literatura pueden consultarse para profundizar: Badiello, Lorenza: “Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles”, *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 1 (enero/febrero 2000), pp. 89-119; Bolgherini, Silvia (2003): *L’attivazione delle Regioni in Europa. Un’analisi comparata di otto casi mediterranei*, Tesis Doctoral, Università degli Studi di Firenze, Florencia; Brunazzo, *Le regioni italiani, op. cit.*; Caciagli, Mario (2006): *Regioni d’Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino; Dandoy, Règis y Massart, Françoise (2005): “The external action of autonomous regions in Europe”, ponencia defendida en las Sesiones Conjuntas del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR), grupo de trabajo nº 30 “Patterns of regional democracy”, Granada, 14 al 19 de abril), pp. 1-33; Dominichelli, Luisa: “Le regioni nel dibattito sull’avenire dell’Unione: Dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea”, en D’Atena, Antonio (ed.) (2003): *L’Europa delle autonomie. Le regioni e l’unione europea*, Milán, Giuffrè Editore; Fargion *et al, op. cit.*; Jeffery, Charlie: “Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU”, *Regional and Federal Studies*, vol. 6, nº 2 (1996), pp. 183-203; John, Peter: “UK Sub-national Offices in Brussels”, en *Regional Studies*, vol. 28, nº 7 (1994), pp. 739-75; Marks, Gary, Nielsen, Francois, Ray, Leonard y Salk, Jane: “Competencies, cracks and conflicts. Regional mobilization in the European Union”, *Comparative Political Studies*, vol. 29, nº 2 (1996), pp. 164-192; Tuñón, Jorge: “Regional activation towards Brussels within the Europeanization process”, artículo no publicado presentado en el Centre du Politique Comparée de la Université Catholique du Louvain, 22 de junio de 2007; Tuñón, *La activación europea, op. cit.*



todo en aquellas materias de competencia regional en las que la legislación comunitaria pasaba a ser vinculante

Asimismo, Marks, Nielsen, Ray y Salk<sup>19</sup> aplicaron en 1996 la tradición americana sobre los estudios de representación de los intereses territoriales al fenómeno de las oficinas de representación bajo las hipótesis del *resource-push* y del *resource pull*. Ambas toman la variable de control socioeconómica en sentido opuesto. Mientras que la primera entiende que las regiones de mayores recursos económicos tienen más posibilidades de activarse y de crear sus oficinas de representación en Bruselas; la segunda, a la inversa, entiende que las regiones más desfavorecidas económicamente tienen más incentivos para disponer de oficinas de representación con el objetivo de acceder a los fondos comunitarios<sup>20</sup>. Incluso otras investigaciones han ligado factores institucionales como la extensión de las competencias regionales o la autonomía política como factor decisivo para la defensa de los intereses regionales a través de las oficinas de representación<sup>21</sup>.

Para encontrar el primer precedente de oficina de representación territorial en Bruselas debemos remontarnos a 1984, momento en el que no una región, sino el ayuntamiento de la ciudad inglesa de Birmingham estableció su sede en la capital europea. Desde entonces se ha sucedido el establecimiento de multitud de representaciones paradiplomáticas de diferentes entidades territoriales europeas. De esta manera, durante la segunda mitad de la década de los ochenta llegaron a Bruselas las representaciones de los *länder* alemanes, de las *communities* británicas, de las regiones francesas, y de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas<sup>22</sup>. Pero la explosión del fenómeno acaeció entre 1993 y 1995, al pasarse de 54 a 140 oficinas abiertas. Desde entonces la cifra ha ido incrementando progresivamente, pasando según los distintos estudios por más de un centenar y medio de oficinas en funcionamiento en 2002<sup>23</sup>, 230 a finales de 2004<sup>24</sup>, o a las 250 oficinas de representación ya fuesen oficiales o no oficiales, que funcionarios del Gobierno de Escocia radicados en Bruselas, reconocían que a final de 2006 funcionaban en Bruselas<sup>25</sup>. Y es que el desarrollo de un fenómeno mimético de difusión ha llevado a la práctica totalidad de las regiones de los Estados miembros (salvo en el caso de Portugal), a establecer su propia antena en Bruselas.

Las diferentes representaciones regionales establecidas en Bruselas se autodenominan de variadas maneras, en función de los diferentes modelos institucionales de cada país, como: representaciones, delegaciones, antenas, u oficinas de conexión, entre otros<sup>26</sup>. Esta variedad terminológica responde a la enorme variedad de las propias oficinas, desde la perspectiva formal, funcional, estructural y organizativa<sup>27</sup>.

De hecho y como regla general, los países federales como Austria o Alemania, o aquellos caracterizados por un fuerte regionalismo como España, han instituido oficinas “con un preciso rol político institucional, que persiguen objetivos bien definidos y que están formados por funcionarios públicos con experiencia internacional”. Mientras que las oficinas territoriales de estados centralizados como Francia, Holanda, Suecia o Dinamarca gozan, por

<sup>19</sup> Marks *et al.*, “Competencies, cracks and...”, *op. cit.*

<sup>20</sup> Estudios posteriores como el de Bolgherini, *op. cit.*, han refutado ambas hipótesis.

<sup>21</sup> Coinciden en este sentido Marks *et al.*, “Competencies, cracks and...”, *op. cit.*; Badiello, *op. cit.*; Bolgherini, *op. cit.*

<sup>22</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 88.

<sup>23</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>24</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 293.

<sup>25</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>26</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 89.

<sup>27</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p. 192.



el contrario, de dimensiones mucho más reducidas y a menudo son expresión de intereses territoriales múltiples y sub-regionales<sup>28</sup>.

En cuanto al modelo y a la estructura, las oficinas presentes en Bruselas se diferencian enormemente. De una parte están las representaciones institucionales, que son las sedes oficiales regionales destacadas en la capital europea, y de otra las representaciones no institucionales, en los casos en los que los gobiernos regionales se apoyan en sedes de representación, agencias regionales o cámaras de comercio en función de distintos acuerdos. Además, las oficinas pueden ser simples cuando representan a una única región, o compuestas, en los casos en los que para abaratar costes o por cuestión de prioridades políticas comunes, dos o más regiones europeas deciden compartir sede. Entre estas últimas se distinguen las compuestas transnacionales formadas por regiones de distintos estados miembros, y las compuestas por regiones de un mismo país<sup>29</sup>.

Más allá de la forma, las oficinas de representación varían en cuanto a sus dimensiones, que van desde los quince o veinte (e incluso hasta treinta funcionarios en el caso de Baviera) miembros en el caso de las de los *länder* alemanes o de la CC.AA de Cataluña que forman verdaderas embajadas en miniatura<sup>30</sup>, al extremo opuesto de oficinas de apenas uno o dos empleados como las de Molise (Italia), o Epiro (Grecia).

Con respecto a las tareas y funciones que desarrollan las representaciones regionales en Bruselas, podemos distinguir<sup>31</sup>:

- La función de red de contacto y conexión tanto con las instituciones comunitarias como con otras regiones europeas, a través de la creación de un complejo tejido de contactos y relaciones a través de canales sobre todo informales. En el caso de la relación con la UE, se trata de una cooperación de ida y vuelta o de doble sentido, ya que tanto las oficinas regionales se dirigen a los funcionarios de la UE como éstos recaban información de los representantes regionales, sobre todo al inicio del proceso de definición de las políticas europeas.
- La actividad informativa que se materializa en la investigación, recogida, análisis, selección y gestión de información comunitaria y de las otras regiones europeas sobre temáticas de competencia regional.
- La función de representación de los intereses regionales, que consiste en la presentación de estrategias, proyectos y posturas regionales a los diversos interlocutores de Bruselas; lo que conlleva la celebración de seminarios, manifestaciones culturales, o visitas de políticos regionales, entre otras actividades.

---

<sup>28</sup> Coincidimos con las apreciaciones de Badiello, *op cit.*, aunque creemos conveniente mencionar que no sucede lo mismo con el que es probablemente el país más federalizado de Europa, Bélgica, tal y como analizaremos en el capítulo valón de la presente investigación. Véase en este sentido Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>29</sup> Ejemplo del primero de los casos es el del Trentino Alto Adigio italiano y el Tirol austriaco, o el de Essex británico y la Picardía francesa. Por su parte, ejemplo del segundo de los casos es el de Centroitalia, que agrupa a Lazio, Toscana, Umbria, Abruzzo y Las Marcas.

<sup>30</sup> Brunazzo, *Le regioni italiani, op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>31</sup> Para profundizar en las funciones de las oficinas de representación de las regiones europeas en Bruselas véase Badiello, *op cit.*; Caciagli, *op. cit.*; Dandoy y Massart, *op. cit.*; Fargion *et al.*, *op. cit.*



- La asistencia técnica para ayudar a la elaboración de los proyectos de las regiones, proporcionando a las sedes centrales los conocimientos necesarios para desarrollar los procedimientos y mecanismos necesarios para establecer relaciones con otras regiones europeas y participar en los programas comunitarios.

Con respecto a los interlocutores de las oficinas regionales, la más destacada de entre las instituciones comunitarias es la Comisión Europea, con la que las regiones europeas disfrutaban de una relación privilegiada, por su tradicional apertura al diálogo con los distintos grupos de interés. A pesar de ello aunque en menor medida, también son interlocutores de las oficinas de representación en Bruselas, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, entre las instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones, entre los órganos de la Unión.

Dentro de esta enorme variedad acerca de prácticamente todas las dimensiones de las oficinas de representación derivada de la extensión de sus funciones y la intensidad de su trabajo, se confirma la creciente concienciación de los gobiernos regionales por desarrollar un modelo de paradiplomacia o de política exterior, por medio de la cual saltar el paso de sus respectivos gobiernos nacionales para intentar influir tanto sobre las instituciones comunitarias como sobre las demás regiones europeas<sup>32</sup>.

#### 4. El Comité de las Regiones

La creación del Comité de las Regiones (CDR) en 1994, siguiendo las directrices dispuestas para su institución en 1992 por el Tratado de Maastricht, supuso una novedad dentro del marco comunitario que proporcionó a las regiones y a los entes locales de los Estados miembros, lo que entonces se suponía que llegaría a ser un mecanismo a través del cual influir en el proceso decisional europeo de manera directa y estructurada. De hecho, el CDR constituye la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisional europeo. Y es que casi cuatro décadas más tarde del nacimiento de la UE, las regiones europeas conseguían disponer de un organismo representativo que les sirviese para hacer llegar directamente los intereses regionales a los centros de decisión europeos. La creación del CDR, actualmente con las últimas adhesiones de Bulgaria y Rumanía formado ya por 344 miembros efectivos, suscitó grandes intereses y expectativas, motivo por el que se ha convertido en objeto de numerosos estudios europeos<sup>33</sup>.

Más allá de que la institución y la creación del órgano daten de 1992 y 1994, años antes, a mitad de la década de los ochenta, el Acta Única Europea ya había abierto la puerta a las reivindicaciones regionales más explícitas que incidían en la necesidad de integrar al menos desde la perspectiva económica, el nivel regional y local dentro de las políticas regionales, perspectiva que comenzó a cristalizar con la gran reforma de la política estructural de la UE de 1988. A partir de 1990 el proceso “era ya irreversible”<sup>34</sup>, como dos años más tarde confirmaría el Tratado de Maastricht.

El hecho de que los acontecimientos político institucionales de la UE posteriores a aquel Tratado, como el Tratado de Ámsterdam de 1999, el Tratado de Niza de 2001, el proyecto de Constitución Europea de 2004, y finalmente el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, no

<sup>32</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 93.

<sup>33</sup> En relación a esa literatura pueden consultarse la propuesta en Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 45.

<sup>34</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p.90.



hayán desarrollado ni atribuido capacidades significativas al CDR, ha provocado que muchas de las más importantes REG-LEG que lo integran se hayan desencantado enormemente con un mecanismo que no les ha otorgado todavía la influencia en el proceso decisional que creían que les reportaría, motivo por el cual algunas de ellas han decidido incidir sobre otros mecanismos que entienden más eficientes.

Estructuralmente el CDR está dirigido por el Gabinete de Presidencia del que forman parte el Presidente y los numerosos vicepresidentes. La estructura organizativa se articula por medio del Secretariado General y la Asamblea Plenaria (en la que participan todos los miembros y que adopta las opiniones, las resoluciones, el presupuesto, el reglamento y elige los cargos). Además, el CDR cuenta con una estructura administrativa propia formada por casi un centenar de funcionarios, junto al medio millar que comparte con el Comité Económico y Social, ubicado en el mismo edificio<sup>35</sup> (De Micheli, 2006, p.333-334).

El CDR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura<sup>36</sup>); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. Incluso, según las propuestas efectuadas en la Convención sobre el futuro de Europa, podría llegar a tener acceso directo al Tribunal de Justicia de la UE.

En el momento de su creación, el CDR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte *Tercer Nivel* en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin estado. Desde entonces se han completado tres mandatos (1994-1997), (1998-2001) y (2002-2005), y nos encontramos inmersos en el cuarto de ellos que se inició en 2006 y debería durar hasta 2009. Sin embargo, durante este tiempo el órgano europeo ha tenido un recorrido difícil y controvertido, ya que desde el inicio de sus actividades se ha encontrado con *handicaps* insalvables. Al no poseer una estructura adecuada ni disfrutar de recursos autónomos, no ha sido capaz de obtener una verdadera influencia dentro de la política europea, pero ni siquiera de aportar como prometía legitimidad democrática a la UE, o informar y potenciar la involucración de los ciudadanos comunitarios<sup>37</sup>. El transcurso del tiempo ha revelado que los poderes del CDR son demasiado débiles, porque aunque debe ser consultado sus resoluciones no son vinculantes. Además, su composición es demasiado heterogénea ya que va desde REG-LEG con 18 millones de habitantes hasta pequeñas autoridades locales, e impide muchas de las veces encontrar posiciones comunes acerca del futuro de Europa<sup>38</sup>.

A pesar de las diversas leves mejoras respecto al Comité de las Regiones que se han venido sucediendo con motivo de las sucesivas reformas comunitarias, aún en la actualidad presenta a los ojos de la literatura más próxima a las tesis regionalistas una serie de graves carencias estructurales:

<sup>35</sup> Demicheli, Chiara: "Il Comitato delle regioni e il caso italiano", en Fargion *et al.*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Como bien explica Caciagli, *op. cit.*, p. 118, el Tratado de Ámsterdam aumentó estas posibilidades a los campos del empleo, los asuntos sociales, el medio ambiente o la formación profesional.

<sup>37</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 118.

<sup>38</sup> Keating, Michael (2005): *The Government of Scotland: Public policy making after devolution*, Edimburgo, Edinburgh University Press.



- a) La falta de reconocimiento político al no otorgársele el rango de institución tras el último Tratado de Reforma de Lisboa, quedando así marginado como un mero órgano consultivo, implica la imposibilidad del Comité de formalizar acuerdos interinstitucionales con las instituciones con las que trata, o adoptar medidas que aseguren el cumplimiento del principio de subsidiariedad.
- b) Respecto a su composición, desde un principio se criticó que su distribución se hiciera por Estados en lugar de atender a fenómenos más vinculados con el hecho regional como podría ser el grado de descentralización. Además, las más poderosas regiones con capacidades legislativas europeas siempre se han mostrado disconformes con la heterogeneidad de los miembros que lo componen, de naturaleza tanto local como regional, a pesar del nombre de la institución. No cabe duda de que “las regiones hubieran preferido no compartir la representación de los órganos subestatales con los entes locales, e incluso, excluir a otras regiones de diferente nivel competencial o sin nivel competencial en los Estados no regionalizados”<sup>39</sup>, frente al criterio finalmente impuesto por los Estados. Por ello, algunos representantes regionales han pretendido que el CDR haga honor a su nombre e incluya solamente regiones y no entes locales, e incluso los provenientes de regiones con poderes legislativos han sugerido al menos, como ya vimos, diferenciar en distintas cámaras dentro del mismo CDR, entre aquellas regiones meramente administrativas y aquellas que gozan de capacidades legislativas. Sin embargo, es necesario reconocer que uno de los factores decisivos de la heterogeneidad del CDR tiene difícil solución, puesto que deriva de los muy diversos modelos de organización territorial de los distintos estados miembros de la UE, por lo que, la composición mixta del Comité es poco menos que una obligación<sup>40</sup>.
- c) La falta todavía de competencias en materias habitualmente gestionadas por las regiones (investigación, industria o agricultura, entre otras) (Castro Ruano y Ugalde, 2004, p.163), derivada de la ausencia de una cláusula que prevea la obligatoriedad de recabar la opinión del CDR antes de adoptar decisiones en las mencionadas materias, así como el hecho de que sus dictámenes no tengan, en ningún caso, fuerza vinculante para las instituciones a las que van dirigidos.

A pesar de todas estas debilidades todavía existen algunos juicios positivos acerca del CDR, sobre todo aquellos que inciden en que el órgano comunitario al menos no ha caído en la tentación de convertirse en una fábrica de opiniones, ya que sólo ha emitido un número contenido de ellas. Incluso el CDR ha logrado que las mismas hayan sido extensamente recogidas por la Comisión Europea, lo que sin duda supone un impacto ostensible sobre la legislación comunitaria<sup>41</sup>.

Además, en su momento la creación del CDR implicó el mayor reconocimiento otorgado a las regiones al posibilitar su acceso al sistema institucional comunitario. Y es que, por primera vez desde la firma del primitivo Tratado de Roma de 1957, un documento de derecho originario trataba a las Regiones como sujetos activos del proceso decisorio comunitario, y no

<sup>39</sup> Mangas, Araceli y Liñán, Diego (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, pp. 284-285.

<sup>40</sup> Tuñón, *La activación europea*, op. cit., p. 47.

<sup>41</sup> Bolgherini, op. cit., p. 94.



solamente como destinatarios pasivos de las políticas de la UE<sup>42</sup>. La constitución del CDR respondió, a juicio de Castro Ruano<sup>43</sup>, a una triple motivación: el principio de subsidiariedad, por el que las decisiones deben ser tomadas desde los niveles más próximos a sus receptores, los ciudadanos; el principio de proximidad y transparencia, que ansía el acercamiento de los ciudadanos a la actividad comunitaria; y el principio de asociación, referido a la optimización de la eficacia del procedimiento decisorio por medio de la participación de todos los niveles involucrados.

El CDR constituyó en su momento un avance decisivo al permitir la participación de los entes subestatales en los procesos de elaboración de las políticas y decisiones comunitarias. Es más, su trabajo desde la fecha, ha sido, cuando menos laborioso y extenso, como demuestran los más de cuatrocientos dictámenes emitidos, además de todas aquellas resoluciones en las que ha marcado su parecer ante distintos desafíos que ha debido afrontar la UE. Sin embargo, las carencias anteriormente comentadas han provocado que se haya quedado muy lejos de alcanzar las pretensiones previstas en el momento de su fundación.

## **5. El asociacionismo interregional**

Las oficinas de representación en Bruselas, siguiendo las directrices marcadas desde sus propias regiones, buscan tradicionalmente establecer relaciones de cooperación con otras entidades sub-estatales europeas, y favorecer su propia inclusión en redes formales o informales de movilización colectiva. Con la intención de obtener un mayor grado de autonomía interna, así como con la de incrementar su participación en el proceso decisorio europeo destinan sus esfuerzos al desarrollo del fenómeno de la cooperación interregional<sup>44</sup>. Como consecuencia, los acuerdos de cooperación entre regiones se han multiplicado durante las dos últimas décadas gracias al desarrollo institucional de la UE, pero también al de las políticas comunitarias que han promocionado el entendimiento interregional<sup>45</sup>.

Las regiones, en ausencia de diálogo directo (con las instituciones europeas), han inventado una especie de cadena de transmisión formada por las asociaciones interregionales, como una fórmula para ponerse de acuerdo entre sí, hacer frente a problemas similares, y en definitiva para concentrar fuerzas, legitimidad y representatividad a la hora de realizar demandas ante las instituciones europeas.

El fenómeno de la cooperación interregional atiende a realidades próximas pero heterogéneas entre sí. Y es que las asociaciones interregionales no son muy diferentes de las redes de cooperación y de los modelos de partenariat. Las sutiles diferencias entre esos conceptos suelen derivarse de la extensión de sus componentes (multilateral y mucho más extensa en el caso de las asociaciones, y mucho más reducida en cuanto al número de miembros, llegando incluso a tratarse de acuerdos bilaterales, en el de las redes y los partenariados), así como por la estabilidad de su duración, naturaleza de la cooperación y

---

<sup>42</sup> Pérez Tremps, Pablo (ed.) (1998): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid / Barcelona, Marcial Pons.

<sup>43</sup> Castro Ruano, José Luis: "El diálogo directo de las regiones con la UE: la Asamblea de las Regiones en Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas", en Petschen, Santiago (ed.) (2003): *El papel de las regiones en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, p. 82.

<sup>44</sup> Dandoy y Massart, *op. cit.*, p. 18.

<sup>45</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 76.



estructura organizativa, también más extensa, general y programada en el caso de las asociaciones que en el del resto de fórmulas de programación interregional.

Concretamente los partenariados y las redes de cooperación entre las regiones se distinguen de las asociaciones por su naturaleza menos estable y formalizada y por su carácter generalmente más operativo y flexible, a menudo ligado expresamente a los proyectos de realización en común<sup>46</sup>. Por lo general una asociación tiene una duración superior a la de una red interregional, que generalmente se extingue con la obtención de los objetivos marcados o con la finalización del programa europeo que había originado su creación. Por su parte, una asociación tiene una naturaleza más institucional y una estructura organizativa mucho más consolidada, al contrario de las redes que gozan de una naturaleza mucho más operativa y una estructura más ligera<sup>47</sup>.

Tal y como sucede con las asociaciones, los partenariados y las redes de cooperación adoptan formas y modelos muy distintos los unos de los otros. Pueden ser: cooperaciones históricas con socios privilegiados, que vienen de muchos años atrás y que suponen acuerdos formalizados para la realización de proyectos y acuerdos de intercambios preferenciales en común; los acuerdos de colaboración, que suponen colaboraciones más formalizadas que los partenariados históricos ya que prevén la firma de protocolos entre las regiones (a modo de ejemplo, Toscana y Andalucía son socios privilegiados que han venido manteniendo cooperaciones históricas que han terminado por materializarse en protocolos de acuerdos de cooperación); y las colaboraciones *ad hoc*, que nacen ligadas a un proyecto particular y a una iniciativa puntual y específica, y que pueden disolverse o reeditarse en función de los resultados y de los intereses de las regiones<sup>48</sup>.

A pesar de todas las disquisiciones anteriores no siempre es sencillo delimitar en la práctica si una fórmula de cooperación interregional se adecua al modelo de las asociaciones o al de las redes, debido a que mientras que algunas redes cada vez se hacen más extensas en cuanto al número de sus componentes, de otra parte, también es más frecuente el nacimiento de asociaciones de objetivos muy específicos y limitados, que tienden bien a desaparecer, bien a sobrevivir sin mucho sentido, una vez que dichos objetivos son alcanzados.

Refiriéndonos ya concretamente al asociacionismo interregional, en la literatura de los estudios europeos existen numerosos criterios de clasificación para las diferentes asociaciones interregionales, que combinan condicionantes geográficos, funcionales, jurídicos o económicos; aunque sin duda el factor más recurrente ha sido el que distingue entre aquellas de carácter específico y las de carácter generalista. Las primeras son especializadas y funcionales, y gozan de temáticas precisas e intereses particulares. Por su parte, las generalistas suelen estar formadas por un número mucho más elevado de miembros representando a una inmensidad de autoridades regionales, cuya voz hacen llegar a las instituciones comunitarias. El objetivo de estas últimas es más amplio ya que tiene como fin último la promoción del papel regional en el proceso de construcción europea<sup>49</sup>.

Las primeras formas de cooperación entre autoridades sub-nacionales pertenecientes a diferentes Estados europeos, ya fuesen miembros o no de la UE, se remontan a la década de los cincuenta, cuando el proceso de integración europea estaba en sus inicios y distaba mucho de tener la importancia y significación de la que goza hoy en día. Entonces se crearon diversas

<sup>46</sup> Brunazzo, "Le Regioni italiane nella 'multilevel governance'", *op. cit.*, p. 638.

<sup>47</sup> Brunazzo, *Le regioni italiane e l'Unione Europea*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>48</sup> Bolgherini, *op. cit.*, pp. 238-239.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 192.



fórmulas como la Conferencia Europea de Poderes Locales (CPLRE), el Consejo de las entidades locales y de las regiones de Europa (CCRE), o la Sección europea de la Unión Internacional de las autoridades locales (IULA)<sup>50</sup>.

El fenómeno del asociacionismo europeo se vio perfeccionado y extensamente difundido a partir de los años setenta, momento en el que vieron la luz numerosas formas de cooperación transregional y transfronteriza entre realidades territoriales que compartían determinados condicionantes geográficos. Entre aquellas, se pueden citar como las más relevantes: la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), fundada en 1973 que con el paso del tiempo (146 regiones de 25 países asociadas en 2002) se ha convertido en la más importante y poderosa asociación interregional de carácter no generalista; y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), creada en 1971. También dignas de mención en esta época por su carácter de transfronterizas, encontramos: la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE ALP), fundada en 1972; la Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos (ALPE ADRIA), creada en 1978; y la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), nacida en 1982.

Otro impulso para la creación de nuevas asociaciones y para la inclusión de nuevos miembros en las preexistentes acaeció a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta a raíz de las iniciativas comunitarias de cooperación derivadas de la nueva política de cohesión regional de la UE, y de la mayor atribución de competencias que obtuvo la CE tras el Acta Única. Entre ellas debemos citar a la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI); y a la Asociación de los cuatro motores de Europa, constituida en 1988 por Lombardía, Cataluña, Ródano Alpi y Baden-Württemberg.

De la mencionada época (1985) fue también la Asociación de Regiones Europeas (ARE) que se estructuró como una asociación de carácter generalista, llegando a abarcar a más de 300 regiones de 26 países europeos, y que fue precursora y ardua luchadora en busca de la creación de un organismo que defendiera los intereses de las entidades sub-estatales dentro de la misma UE, y cuya consecución de su objetivo a través de la fundación del CDR, supuso la dilución de su actividad y trascendencia<sup>51</sup>. Aún así la ARE ha constituido un referente dentro del fenómeno del asociacionismo interregional ya que: en su momento apareció como el “máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70”<sup>52</sup>; pretendió cubrir todas las mencionadas necesidades sectoriales y convertirse en un instrumento de cooperación y representación al margen de los estados<sup>53</sup>; nació con la intención de promover el diálogo y la cooperación interregional, la efectiva regionalización europea y el principio de subsidiariedad, y la mejora de la participación institucional de las regiones en el entramado de la UE<sup>54</sup>; porque pronto gracias

<sup>50</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 297.

<sup>51</sup> Algo parecido a lo que sucedió con el Consejo de Ayuntamientos y de Regiones de Europa (CCRE), que nacido en 1951 desempeña hoy en día un papel bastante limitado en beneficio sobre todo de las aspiraciones de las entidades locales; o al Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), que en la actualidad se mueve principalmente en relación al Consejo de Europa.

<sup>52</sup> Castro Ruano, *op. cit.*, p. 65.

<sup>53</sup> Además de las adhesiones individuales, las organizaciones interregionales fundadoras fueron: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Conferencias de Regiones Periféricas y Marítimas, Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales, Asociación de las Regiones de los Alpes Centrales, Asociación de Regiones de los Alpes Orientales, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Comunidad de Trabajo del Jura, Comunidad de Trabajo de las Regiones Europeas de tradición Industrial, y la Asociación de las Regiones de Capitales Nacionales.

<sup>54</sup> Tuñón, Jorge (2005): “Aspiraciones satisfechas y frustradas de las regiones con capacidad legislativa en la Constitución Europea. Consecuencias previsibles y actitudes políticas posteriores en España”, Trabajo de



a su diferencia cualitativa y cuantitativa respecto a las demás asociaciones “se convirtió en el órgano principal de representación regional de las Regiones europeas, así como en un poderoso grupo de influencia y presión tanto ante las diversas organizaciones supra-estatales como ante los propios Estados”; así como por la gran aportación de la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como “una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea”<sup>55</sup>.

A partir de la década de los noventa se han desarrollado las asociaciones sectoriales de carácter específico en detrimento de las de carácter generalista, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos. Entre ellas, cabe destacar: la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), que reúne a 74 regiones de ocho países; la Alianza de los Intereses Marítimos Regionales en Europa (AMRIE), la Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL) en 2001; o la Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO) en 2004<sup>56</sup>.

Pero sin duda la asociación más poderosa en la actualidad es una de carácter informal y de reciente creación, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), fundado como consecuencia del desencanto de las 74 regiones europeas con poderes legislativos con la defensa de sus intereses por parte del CDR a partir de Primera Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en noviembre de 2000 en Barcelona, a la que se han sucedido anualmente las de Lieja, Florencia, Salzburgo, Edimburgo, Munich, Cardiff y de nuevo Barcelona. De carácter eminentemente político, su mayor éxito derivó de la Declaración de Laeken en 2001, que fue el primer documento político firmado por los entonces quince estados miembros, que reconocía la existencia singular de las REG-LEG, y concedía al CDR la posibilidad de nombrar seis representantes ante la Convención Europea, de los cuales cinco correspondieron a las REG-LEG<sup>57</sup>.

Por mucho que la inclusión de las diferentes regiones europeas en más o menos asociaciones interregionales pueda ser un indicador de su interés por la utilización del mecanismo, también es cierto que no todas ellas tienen la misma importancia ni conceden las mismas posibilidades, y que el interés regional no sólo deriva de la participación sino de la calidad de la misma, es decir de la habilidad de las regiones para obtener la presidencia de las asociaciones o de sus comités ejecutivos, que son indicadores muy válidos acerca de la actuación regional en estas asociaciones.

En definitiva, el asociacionismo interregional está estrechamente conectado al proceso de integración europea y al crecimiento regional dentro de la esfera comunitaria. Las asociaciones representan una forma de integración horizontal articulada a través de las relaciones, los intercambios y la cooperación entre entidades sub-estatales de diferentes Estados miembros, que afianza asimismo la integración vertical, que es el pilar sobre el que se sostiene la integración europea<sup>58</sup>.

---

Investigación conducente a la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, Universidad Complutense de Madrid, p. 15.

<sup>55</sup> Jáuregui, Gurutz (1997): *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, p. 137.

<sup>56</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 297.

<sup>57</sup> Flandes, Westfalia del Norte, Bruselas, Toscana y Comunidad Valenciana.

<sup>58</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p. 147.



## **6. La participación regional a través de propio Estado**

Los analizados mecanismos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que vienen utilizando las entidades sub-estatales europeas se caracterizan por constituir cauces directos de representación regional con respecto a los centros decisionales de Bruselas; sin embargo a estos canales debemos añadir aquellos otros métodos no directos que intentan influir en el proceso decisonal europeo, de manera intermediada, a través de los resortes dispuestos para ello en el seno de los estados miembros que componen la UE.

Y es que una Comunidad Autónoma española, una región belga o italiana, o un *land* alemán o austriaco, no sólo influyen sobre el proceso decisonal europeo en los casos en los que acuden directamente al Consejo de Ministros de la UE, o participan en el CDR o en las diferentes asociaciones interregionales de manera directa, sino que sus posibilidades de hacer llegar sus intereses a las instituciones europeas pueden ser explotadas asimismo a través de los mecanismos comunes estatales de interacción con la UE. Evidentemente ya no se trata de un canal directo sino que sufre el filtro estatal, pero de ninguna manera es menos eficiente o relevante, ya que el sistema institucional comunitario todavía se organiza en torno al modelo estatal, y en muchas de las ocasiones las posibilidades y la influencia real y efectiva a través de los estados es mayor que los mecanismos de activación regional directa analizados hasta el momento.

Al hablar de la conformación de una posición nacional para defender en el seno de las instituciones europeas nos estamos refiriendo preferentemente a la postura estatal que se defiende en el Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, las posibilidades no se agotan allí, puesto que aunque ésta sea la más característica y decisiva de las participaciones, la postura nacional también se hace llegar a las instituciones europeas a través de: la participación estatal en los Comités de la Comisión Europea, los Grupos de Trabajo y del Comité de Representantes Permanentes del Consejo, o la actuación de las diferentes Representaciones Permanentes nacionales ante la UE.

Si nos referimos concretamente a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, podemos advertir que muchas regiones europeas, sobre todo aquellas con mayor autonomía y capacidades, pero sobre todo aquellas de perfil más nacionalista se han desvivido para poder acudir directamente al Consejo de Ministros de la UE y sentarse a negociar junto a los representantes de los demás países miembros. Y sin negar el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas, ya que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los estados. Es por ello, que muchos académicos, altos funcionarios y políticos reconocen que para sus regiones resulta mucho más importante asegurarse unas altas dosis de participación en la conformación interna de la postura europea nacional, por encima de la siempre satisfactoria sensación de acudir al Consejo de Ministros a representar una posición, nunca particular sino común y previamente concertada, con respecto a la que ni cabía ni cabe ofrecer deslealtad alguna.



Los métodos indirectos de participación están abiertos a las regiones de todos los Estados miembros, sin embargo la manera de gestionarlos varía de unos a otros. El motivo reside en que los textos de derecho primario comunitario regulan la participación estatal en las instituciones comunitarias, pero dejan al arbitrio de los Estados miembros la elección de los mecanismos de conformación interna de la posición nacional que los mismos defienden en el seno de los debates y las negociaciones comunitarias. Por este motivo, son los estados los que arbitran la fórmula de participación de sus entidades sub-estatales en la formación de la postura europea que los representantes nacionales deberán defender en las instituciones comunitarias. Por ello, las formulas y soportes legales elegidos difieren dentro de los distintos países miembros de la UE, según existan los instrumentos legales al efecto o por el contrario se utilicen mecanismos de concertación entre el Estado y sus regiones no establecidos constitucionalmente, como producto de condicionantes sociales o históricos especiales.

Los mecanismos internos arbitrados para permitir la participación regional en la conformación de la posición europea común difieren según cada uno de los estados, aunque del análisis de nuestros casos de estudio y de la más cercana realidad española podemos advertir que generalmente se presentan dos tipos de fórmulas: las multilaterales y las bilaterales.

De una parte, las fórmulas multilaterales gozan de un componente más democrático ya que se supone que conceden igualdad de oportunidades a todas las regiones que componen un estado miembro, además de gozar de una mayor institucionalización y formalidad. Aunque se bauticen de diferentes maneras responden a este modelo, la *Conferenza Stato-Regione* en Italia, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en España, los *Joint Ministerial Committees* en el Reino Unido, o las Conferencias Interministeriales de Política Exterior y los Comités de Concertación en Bélgica, entre otros.

Junto a éstas, encontramos las fórmulas bilaterales o de negociación directa entre las regiones y el Gobierno central de su Estado con objeto de que la visión regional quede plasmada en la posición nacional europea. Estos métodos suelen ser mucho menos formales o administrativos, y en ocasiones carecen de institucionalización alguna y se circunscriben a meras negociaciones políticas entre los ejecutivos regionales y el central, sobre todo para aquellas políticas o situaciones que afectan preferentemente a una de las regiones del Estado. Ello ha llevado a que muchas veces se tramiten internamente a través de los cauces de los propios partidos políticos, sobre todo cuando coinciden en los dos niveles de gobierno (como sucedió en el caso escocés entre 1999 y 2007 con el Partido Laborista), o bien por medio de la negociación política al más alto nivel. De esa manera se ha institucionalizado el sistema de los Concordatos en el Reino Unido, o es muy frecuente que las especialísimas reivindicaciones de la comunidad autónoma de Canarias con respecto a la UE a través del Estado español, se sustancien a través de la Comisión bilateral Canarias-Estado<sup>59</sup>.

Según lo descrito, a la hora de analizar las fórmulas de participación regional en la conformación de las distintas posiciones europeas estatales no sólo podemos distinguir en función del número de actores, entre multilaterales y/o bilaterales sino que conviene también atender a la institucionalización y al grado de formalidad de las mismas. Las posibilidades también son dos. De una parte, las fórmulas institucionalizadas previstas constitucionalmente y reflejadas también en acuerdos específicos, que pretenden dotar al proceso de unas elevadas dosis de estructuración que permita alcanzar una posición común en primer lugar a escala

---

<sup>59</sup> Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 53.



administrativa, y en su defecto a través de un delimitado proceso político. De otra, las negociaciones completamente informales, que aunque caben también en la negociación administrativa resultan, por su naturaleza, indispensables en el caso de la política, y que en ocasiones sirven por su flexibilidad para desbloquear las situaciones para las que las fórmulas institucionalizadas se han demostrado ineficientes.

La expresión o el desarrollo de la postura europea de los distintos estados se apoya en la tarea de los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), así como en la de las distintas Representaciones Permanentes de los Estados. Si bien no se trata propiamente de órganos de delimiten inicialmente la postura nacional europea, sí que se encargan de plasmarla, hacerla llegar a las instituciones comunitarias y desarrollarla en su caso en función del devenir de los acontecimientos comunitarios. Y lo cierto es que en esos foros trabajan funcionarios, que a pesar de hacerlo para el Estado no pueden siempre obviar su procedencia regional.

En cierta forma las Representaciones permanentes son a los Estados lo que las oficinas de representación a las regiones, una especie de “embajadas” nacionales ante la UE. Los estados nombran al Representante Permanente, a su adjunto y a los funcionarios que lo asisten, y desarrollan tareas de información, apoyo y asistencia cuando los ministros nacionales acuden a Bruselas. A pesar del carácter de delegación diplomática, las entidades sub-estatales tienen una participación mayor en la Representación Permanente de la que podrían tener en una embajada ante un país no europeo; aunque no exista una representación autónoma sino una integración de funcionarios regionales en la Representación Permanente. Según el modelo adoptado por cada una de las representaciones permanentes de los Estados miembros pueden tener un mayor grado de autonomía dentro de las mismas, y se pueden encontrar con que a pesar de actuar bajo supervisión del Representante Permanente, pueden tener también responsabilidades con respecto al nivel regional<sup>60</sup>. Si bien estos funcionarios no suponen un canal directo de participación regional en el Consejo, sí que se complementan la participación regional indirecta en la modulación y el desarrollo de la posición europea del Estado al que pertenecen.

## Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo del presente artículo, la participación de las regiones europeas en el proceso decisional comunitario es una realidad. La misma resulta incuestionable a pesar de que desde unos sectores se pretenda negar tal posibilidad al contemplar exclusivamente la dimensión “estatocéntrica” de la dinámica comunitaria; y desde otros se lamenta su limitado impacto.

Hace tiempo que las regiones europeas con mayores capacidades se concienciaron de que para poder tener alguna influencia sobre las decisiones europeas no podían seguir esperando a que la UE se acercase a ellas, sino que debían tomar la iniciativa para participar del proceso decisional europeo. Por ello, actualmente muchas de las regiones europeas hacen uso de los cauces de activación ascendentes para conseguir que sus intereses sean escuchados en Bruselas. Algunas de ellas participan directamente en el Consejo de Ministros de la UE, bajo diferentes formulas convenidas con los Estados de los que forman parte y de manera más o menos formal en función de los casos y las situaciones. A pesar de haber sido la anterior la

<sup>60</sup> Domínguez García, *op. cit.*, pp. 282-283.



ancestral reivindicación de las regiones con mayor conciencia de nación a escala europea, en muchas ocasiones se ha demostrado más efectivo el cauce indirecto de la participación en el Consejo a través del propio Estado nacional.

Fuera del Consejo de Ministros, uno de los foros abiertos a la participación regional que ofrece unas mayores posibilidades de impacto sobre todo al inicio del proceso legislativo europeo es el de la Comisión Europea, a través del más formalizado proceso de la *Comitología*, pero también a partir de las informales pero muy efectivas técnicas de *lobbying* que ejercen los funcionarios regionales sobre los de la institución europea. Muchos de esos funcionarios regionales están destacados de manera permanente en la capital europea formando parte de la delegación regional en Bruselas. Estas delegaciones, en algunos casos cuasi-embajadas, conforman un mecanismo aprovechado por la práctica totalidad de las regiones europeas, como fórmula para gestionar de una manera más cercana y eficaz el resto de mecanismos de activación regional europea.

Tampoco renuncian las regiones europeas a participar en algunos otros foros fuera de las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones es concebido por algunas estrategias regionales como un foro de escaso impacto directo pero de enorme visibilidad y reconocimiento político; mientras que algunas de las más poderosas asociaciones interregionales conforman potentísimos grupos de *lobbying*, con elevadas opciones de impacto sobre las decisiones comunitarias.

El hecho de que se hayan analizado las virtudes y los defectos de las decisivas fórmulas de activación regional europea, no implica que todas las entidades sub-estatales los utilicen de igual manera. Sólo algunas de las regiones con capacidades legislativas han venido hasta el momento exhibiendo estrategias de utilización frecuente, sistemática y extensa de todos los mecanismos de activación. Y es que este tipo de estrategias (minoritarias), suponen una inversión de recursos materiales, pero también de prioridades políticas que no todas pueden, o desean acometer.

Tanto las regiones que optan por la utilización de unos mecanismos en detrimento de otros, como las que desarrollan unas estrategias más extensas, ponderan unos cauces sobre otros ya que tienen la convicción de que no todos ellos les resultan igualmente efectivos. Así, la utilización de unos mecanismos u otros, pero también el impacto regional a través de cada uno de los mismos dependen de diferentes factores. De una parte, los independientes de la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple escala: ejecutiva, legislativa y administrativa; o el nivel nacional que comprende básicamente la estructura constitucional a escala nacional que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el gobierno como con la administración central. De otra parte, una serie de factores externos más o menos relevantes para cada una de las regiones europeas, entre los que cabe reseñar: la cuestión socio-económica, el sentimiento de identidad regional, la afinidad política entre los gobiernos regional y nacional, la estabilidad y la duración de las mayorías de gobierno regionales, el interés exhibido por las elites políticas regionales, o la sinergia de las mismas con las administrativas.

Por último, debemos reseñar que los mecanismos de activación regional europea conforman un ámbito en continua evolución y transformación. De ahí, que en muchas ocasiones los cauces informales, aquellos a los que la literatura apenas hace vagas referencias, sean los más efectivos. Estos cauces más informales, por su propia naturaleza menos fiscalizados, permiten a las regiones una interacción a escala europea mucho más directa que



les aporta una aproximación en ocasiones singular, y muchas veces diferenciada. Ese valor añadido se pierde desde el momento en el que la utilización de esos cauces informales se generaliza y se opta por “poner las cartas sobre la mesa”, es decir por la formalización de los mismos. Ello, junto a la constante evolución de las dinámicas europeas, provoca que los mecanismos de activación necesiten ser revisados en un futuro próximo, tanto por la hipotética falta de utilización de algunos de ellos, como por la configuración de nuevas fórmulas. A modo de ejemplo, algunas regiones como Escocia comienzan de manera incipiente a utilizar a sus euro-diputados para trabajar también en el Euro-parlamento desde una perspectiva regional.

En todo caso y al margen de la evolución y la transformación de los mismos, como el artículo ha demostrado, ya resulta imposible negar que las regiones ejercen una paradiplomacia y acción exterior a escala europea, y que desarrollan una más o menos sistemática, extensa y efectiva estrategia de activación ascendente europea. Con la intención de ser tenidas en cuenta y de influir en el proceso decisonal europeo, las entidades sub-estales europeas utilizan toda una serie de mecanismos, cauces y vías (más o menos formalizados) para que sus voces sean cada vez más escuchadas por Bruselas.