

TESIS DOCTORAL

AÑO 2017

**Subsidiariedad y Gobernanza Multinivel en la
praxis del marco institucional de la UE**

SERAFÍN PAZOS VIDAL

PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

Director: Dr. LUÍS DOMÍNGUEZ CASTRO
Profesor Titular de Historia Contemporánea
Catedrático Jean Monnet, *ad personam*
Universidade de Vigo

Codirectora: Dra. YOLANDA GÓMEZ SANCHEZ
Catedrática de Derecho Constitucional
Catedrática Jean Monnet, *ad personam*
UNED

**Subsidiariedad y Gobernanza
Multinivel en la praxis del marco
institucional de la UE**

SERAFÍN PAZOS VIDAL

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN
UNIÓN EUROPEA**

Director:

Dr. LUÍS DOMÍNGUEZ CASTRO

Profesor Titular de Historia Contemporánea
Catedrático Jean Monnet, *ad personam*
Universidade de Vigo

Codirectora:

Dra. YOLANDA GÓMEZ SANCHEZ
Catedrática de Derecho Constitucional
Catedrática Jean Monnet, *ad personam*
UNED

Agradecimientos

La presente tesis doctoral ha sido dirigida por el Profesor Dr. Luis Domínguez Castro, Universidade de Vigo, a la que este autor desea dar las gracias por sus consejos y útiles comentarios y codirigida por la Profesora Dra. Yolanda Gómez Sanchez, Catedrática de Derecho Constitucional y Catedrática Jean Monnet de la Unión Europea en la UNED, a la que el autor agradece su disponibilidad a la hora de solucionar los inevitables problemas prácticos y académicos que comportan un proyecto de esta magnitud. Sin el consejo de ambos, este proyecto, que ha tenido 15 años de vida, no hubiese sido posible finalizarse.

Agradecer también la gentileza de instituciones como el Comité de las Regiones, cuya excelente biblioteca sobre los temas de esta tesis ha sido una fuente inagotable de información, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, incluido su Secretario General Dr. Andreas Kiefer, Sofia de Orue del Gobierno Vasco, los compañeros del Research Studies Association Research Network on Cohesion Policy, en particular el Dr. Nicola Francesco Dotti, a Macarena Rodriguez, Manuel Pérez, Pablo y Manolo por su paciencia y amistad, así como a los compañeros del CMRE y las respectivas asociaciones nacionales que lo conforman.

Es necesario señalar aquí la contribución de muchos compañeros que a lo largo de este período de redacción de la tesis aportaron su testimonio, comentarios y sugerencias. Buena parte de ellos, debido a sus obligaciones profesionales no han podido ser mencionados explícitamente en el texto. Esta tesis es tanto un trabajo de investigación como el reconocimiento a toda una generación de compañeros que, como el propio autor, buscaron construir Europa desde el territorio.

No menos inestimable ha sido la buena disposición de mis empleadores de los últimos diez años, la Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) por permitirme y de hecho animarme a conciliar mi tarea profesional como responsable de política europea de la organización y la tarea investigadora de esta tesis.

Por último, agradecer a mi pareja e hijo así como a familiares y amigos por su paciencia en estos largos meses de redacción y revisión del texto. Espero que el resultado final esté a la altura de la generosidad de todos ellos.

INDICE

Agradecimientos	3
Índice	4
Abreviaturas y Siglas	11
Lista de Tablas	15
Resumo en galego	16
Summary in English	31
INTRODUCCIÓN	49
1. Objetivos	54
2. Estado de la cuestión	58
2.1. El principio de subsidiariedad: una visión general.....	60
2.2. El concepto de gobernanza multinivel.....	70
2.3. Tipos de gobernanza multinivel.....	82
2.3.1. <i>Definición de Gobernanza Multinivel</i>	86
3. Marco teórico metodológico	87
3.1. La Gobernanza Multinivel desde una perspectiva actor-céntrica	92
3.2. Paradigmas teóricos que informan el modelo de análisis.....	99
3.3. Tipologías de modelos de Estado-región-gobierno local utilizados.....	117
4. Método de investigación	121
4.1. Limitaciones y aproximaciones previstas.....	124

5.	Estructura de la tesis doctoral	126
 PARTE I BASES JURÍDICAS		129
6.	La subsidiariedad y la gobernanza multinivel en el Tratado de Lisboa	129
6.1.	Principales disposiciones del Tratado.....	129
6.2.	Protocolos sobre la subsidiariedad y el papel de los Parlamentos nacionales.....	149
6.3.	Subsidiariedad, gobernanza multinivel y regiones.....	159
6.3.1.	<i>Acceso al Consejo</i>	160
6.3.2.	<i>Acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	163
6.3.3.	<i>El Comité de las Regiones</i>	166
6.3.4.	<i>La gobernanza multinivel en los Tratados</i>	169
6.3.5.	<i>Los servicios de interés general</i>	173
6.4.	Coda: los nuevos tratados fiscales de la UE post-Lisboa: Implicaciones para la subsidiariedad y la gobernanza multinivel.....	178
 PARTE II LA PRAXIS DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL		183
7.	El contexto importa. La praxis de la participación de autoridades regionales y locales en el proceso decisorio europeo	183
7.1.	El nivel regional.....	183
7.1.1.	<i>La dimensión individual. Comparación de los modelos alemán y español de participación en la Unión Europea. Referencias al modelo británico, italiano y austríaco</i>	183

7.1.1.a. <i>Alemania y España. Semejanzas y diferencias</i>	136
7.1.1.b. <i>La evolución de la relación entre Länder y Federación en lo relativo a la política europea</i>	182
7.1.1.c. <i>La UE y las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional e institucional español</i>	193
7.1.1.d. <i>La praxis reciente de la participación de las CC.AA. en la política comunitaria. Comparación con otros modelos</i>	200
7.1.1.e. <i>Soluciones y alternativas</i>	208
7.1.2. <i>La dimensión agregada (I): las representaciones regionales en la UE</i>	212
7.1.3. <i>La dimensión agregada (II): El ejemplo de las Regiones con Competencias Legislativas durante la Convención Europea</i>	224
7.1.3.a. <i>Las REG LEG en la Convención</i>	231
7.1.3.b. <i>Resultados del Grupo de Trabajo "Subsidiariedad"</i>	235
7.1.3.c. <i>Del Libro Blanco de la Gobernanza a los Informes Lamassoure, Napolitano y Martini- Schausberger</i>	238
7.1.3.d. <i>Sin común denominador: REG LEG en las negociaciones de la Convención</i>	242
7.1.3.e. <i>Sesión Plenaria sobre la dimensión local y regional en Europa. Conclusión</i>	247
7.2. <i>El nivel local. ¿Son las regiones con competencias legislativas actores más influyentes en la UE que ciertos gobiernos locales? Ejemplos escandinavos y holandeses</i>	256
7.2.1. <i>Comités Especiales de la UE en Dinamarca</i>	257
7.2.2. <i>Comité de Asuntos de la UE en Finlandia</i>	259
7.2.3. <i>Código de Relaciones Intergubernamentales y Equipos Inter-administrativos sobre la UE de los Países Bajos</i>	260
7.2.3.a. <i>"Equipos Inter-administrativos sobre la UE" (IBDT)</i>	261
7.3. <i>La dimensión agregada (I): las asociaciones europeas</i>	265
7.4. <i>La dimensión agregada (II): el ejemplo del Diálogo Social Europeo</i>	269

8. El Comité de las Regiones tras veinte años de existencia	272
8.1. El Comité de las Regiones: interpretaciones contradictorias de su naturaleza y objetivos.....	273
8.2. El Comité como actor respecto a sus clivajes internos.....	280
8.2.1. <i>La génesis y emergencia del Comité respecto a las asociaciones territoriales paneuropeas</i>	283
8.2.2. <i>La dialéctica entre grupos políticos y delegaciones nacionales del Comité</i>	288
8.2.3. <i>Las delegaciones nacionales y sus diferencias. Ejemplos españoles, británicos y escandinavos</i>	290
8.2.4. <i>Las cambiantes fortunas de grupos y delegaciones en el seno del Comité</i>	296
8.2.5. <i>La diferente cohesión interna entre delegaciones y grupos</i>	301
8.3. Balance del Comité tras veinte años de funcionamiento.....	302
8.3.1. <i>Conclusión. El efecto del CdR en la representación de las autoridades locales y regionales en la UE</i>	313
9. La praxis de la gobernanza multinivel en la Unión Europea. Dos ejemplos paradigmáticos y un conflicto	314
9.1. Un ejemplo exitoso: Subsidiariedad en el Plan de Acción de la Unión Europea sobre Movilidad Urbana.....	314
9.2. Un ejemplo negativo: la estandarización de documentos públicos.....	324
9.3. La búsqueda del estatus: lo regional contra lo local.....	332
10. Europa 2020 como gobernanza multinivel	357
10.1. Europa 2020 y Subsidiariedad.....	363

10.2. Un ejemplo de la nueva gobernanza multinivel: el Objetivo Crecimiento Inclusivo de Europa 2020.....	367
10.2.1. <i>Crecimiento inclusivo: base jurídica</i>	370
10.2.2. <i>Evaluación de los objetivos de crecimiento inclusivo de la UE</i>	371
10.2.3. <i>Iniciativas emblemáticas</i>	372
10.2.4. <i>Implementación nacional: ejemplos en el Reino Unido y en España</i>	373
10.2.5. <i>La Garantía Juvenil e Iniciativa de Empleo Juvenil</i>	375
10.2.6. <i>Empleo Juvenil y Fondos Estructurales</i>	377
10.2.7. <i>Conclusión: Europa 2020 y crecimiento inclusivo</i>	380
11. La gobernanza multinivel en la política de cohesión	382
11.1. El principio de asociación	389
11.1.1. <i>Orígenes del actual concepto de partenariado</i>	389
11.1.2. <i>Negociaciones legislativas sobre el principio de asociación 2014-2020</i>	391
11.1.3. <i>El código de conducta del partenariado</i>	400
11.2. Un ejemplo de entrepreneurialismo político y gobernanza multinivel: Los nuevos instrumentos de desarrollo territorial de los Fondos Estructurales.....	405
11.2.1. <i>El argumento en favor de la integración</i>	408
11.2.2. <i>CLLD para el periodo 2014-2020</i>	411
11.2.3. <i>Agendas en conflicto</i>	413
11.2.4. <i>Conclusión sobre CLLD y ITI</i>	420
11.3. Un ejemplo de activismo de la Comisión Europea: la categoría de regiones de transición.....	424
11.4. A modo de conclusión: la política de cohesión y la gobernanza multinivel.....	430

12. El programa de la Comisión «Legislar mejor»	431
12.1. Gobernanza Multinivel como “ <i>Better Regulation</i> ”: la Agenda Urbana y el Pacto de Ámsterdam.....	444
12.2. Antecedentes de la actual Agenda Urbana.....	445
12.3. La (nueva) Agenda Urbana de la UE.....	450
12.4. El Pacto de Ámsterdam.....	455
12.4.1. <i>El Pacto de Ámsterdam como “Better Regulation”</i>	462
12.4.2. <i>Excursus: las “otras” iniciativas de la UE en materia de gobernanza urbana</i>	464
12.4.3. <i>Las negociaciones políticas del Pacto de Ámsterdam</i>	467
12.4.4. <i>Post Ámsterdam: las “pilot partnerships”</i>	472

PARTE III EL FUTURO DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL.....484

13. El futuro posible: propuestas nacionales sobre subsidiariedad y gobernanza multinivel	484
13.1. Propuestas neerlandesas y británicas.....	486
13.2. Discrepancias sobre la gobernanza multinivel entre Londres y Edimburgo.....	491
13.3. Otras propuestas de Estados miembros para la reforma de la UE y la subsidiariedad.....	493
13.4. El acuerdo de reforma de la UE del Reino Unido: Subsidiariedad, Parlamentos nacionales y reducción de carga legislativa.....	495
13.4.1. <i>Contenido de las propuestas británicas</i>	496

13.4.2. <i>Acuerdo del Consejo Europeo sobre subsidiariedad</i>	498
13.4.3. <i>Acuerdo del Consejo Europeo sobre el papel de los parlamentos nacionales</i>	501
13.4.4. <i>La oportunidad perdida. Propuestas alternativas sobre subsidiariedad</i>	504
13.5. Coda: Tras el referendo. Las nuevas propuestas del Parlamento Europeo.....	514
14. El papel de los parlamentos nacionales	518
14.1. El (limitado) papel de las asambleas legislativas regionales.....	525
15. Coda: Gobernanza Multinivel y subsidiariedad entre los tribunales. Diálogo constitucional	537
CONCLUSIÓN	544
Anexo I Entrevistas realizadas	550
Anexo II: Trayectoria profesional del autor y de la UE	551
Bibliografía	552

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Lista bilingüe español-inglés

<i>ACI:</i>	<i>Actor Centred Institutionalism</i>
<i>AECT-EGCT</i>	<i>Agrupación Europea de Cooperación Territorial – European Grouping of Territorial Cooperation</i>
<i>AER-ARE:</i>	<i>Asamblea de las Regiones de Europa</i>
<i>AFCO:</i>	<i>Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo</i>
<i>CALRE:</i>	<i>Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas</i>
<i>CARCE/CARUE</i>	<i>Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas/ con la Unión Europea</i>
<i>CEMR-CMRE:</i>	<i>Council of European Municipalities and Regions – Consejo de Municipios y Regiones de Europa</i>
<i>CEEP:</i>	<i>Centre Européen de l'Enterprise Publique</i>
<i>CESE:</i>	<i>Consejo Económico y Social Europeo</i>
<i>CRPM–CPRM:</i>	<i>Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa</i>
<i>CSR:</i>	<i>Country-Specific Recommendations</i>
<i>CLLD:</i>	<i>Community-Led Local Development</i>
<i>CoR:</i>	<i>Committee of the Regions</i>
<i>CdR:</i>	<i>Comité de las Regiones</i>
<i>CPMR:</i>	<i>Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa</i>
<i>CORE:</i>	<i>Colaboración de Oficinas Regionales Españolas</i>
<i>COREPER:</i>	<i>Comité de Representantes Permanentes</i>
<i>COSAC:</i>	<i>Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs</i>
<i>CPR:</i>	<i>Common Provisions Regulation</i>
<i>CSF:</i>	<i>Common Strategic Framework</i>
<i>DG, DGs:</i>	<i>Direcciones Generales de la Comisión Europea</i>
<i>DG AGRI:</i>	<i>Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea</i>
<i>DG CONNECT:</i>	<i>Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías</i>

<i>DG EMPL:</i>	<i>Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea</i>
<i>DG ENER:</i>	<i>Dirección General de Energía de la Comisión Europea.</i>
<i>DG REGIO:</i>	<i>Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea</i>
<i>DTC:</i>	<i>Dictamen del Tribunal Constitucional</i>
<i>EAFRD:</i>	<i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>
<i>EC:</i>	<i>European Commission</i>
<i>ECA /TCE:</i>	<i>European Court of Auditors – Tribunal de Cuentas Europeo</i>
<i>ECJ:</i>	<i>European Court of Justice</i>
<i>EIPA:</i>	<i>European Institute of Public Administration</i>
<i>ENRD:</i>	<i>European Network for Rural Development</i>
<i>FEDER:</i>	<i>Fondo Europeo de Desarrollo Regional</i>
<i>ERDF:</i>	<i>European Regional Development Fund</i>
<i>EM / EE.MM.:</i>	<i>Estado Miembro / Estados Miembros</i>
<i>EMFF:</i>	<i>European Maritime and Fisheries Fund</i>
<i>EP:</i>	<i>European Parliament</i>
<i>EPSU:</i>	<i>European Federation of Public Service Unions</i>
<i>ESF- FSE:</i>	<i>European Social Fund – Fondo Social Europeo</i>
<i>ESIF:</i>	<i>European Structural and Investment Funds</i>
<i>ETUC:</i>	<i>European Trade Union Congress</i>
<i>EWS:</i>	<i>Early Warning System</i>
<i>FC:</i>	<i>Fondo de Cohesión</i>
<i>FEAD:</i>	<i>Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados</i>
<i>FJ:</i>	<i>Fundamento Jurídico</i>
<i>FEADER:</i>	<i>Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural</i>
<i>FEMP:</i>	<i>Fondo Europeo Marítimo y de Pesca</i>
<i>GAL:</i>	<i>Grupo de Acción Local</i>
<i>GG:</i>	<i>Grundgesetz – Ley Fundamental alemana</i>
<i>GR:</i>	<i>General Regulation – Reglamento General de los Fondos Estructurales 2007-2013</i>
<i>IEJ :</i>	<i>Iniciativa de Empleo Juvenil</i>
<i>ITI:</i>	<i>Inversión Territorial Integrada (ITI)</i>
<i>JCMS:</i>	<i>Journal of Common Market Studies</i>

<i>LAESE:</i>	<i>Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.</i>
<i>LAG:</i>	<i>Local Action Groups</i>
<i>LRA:</i>	<i>Local and Regional Authorities</i>
<i>MLG:</i>	<i>Multi-Level Governance</i>
<i>MA:</i>	<i>Managing Authorities – Autoridad de Gestión de los Fondos Estructurales</i>
<i>MAC:</i>	<i>Método Abierto de Coordinación</i>
<i>MEC:</i>	<i>Marco Estratégico Común</i>
<i>MS:</i>	<i>Member State(s)</i>
<i>NPM:</i>	<i>New Public Management – Nueva Gestión Pública</i>
<i>NRP:</i>	<i>National Reform Programme</i>
<i>NTCCP:</i>	<i>National Territorial Cohesion Contact Point</i>
<i>OMC:</i>	<i>Open Method of Coordination</i>
<i>ONU:</i>	<i>Organización de Naciones Unidas</i>
<i>OP:</i>	<i>Operational Programme</i>
<i>PA:</i>	<i>Partnership Agreement</i>
<i>PNR:</i>	<i>Plan Nacional de Reforma</i>
<i>REG LEG:</i>	<i>Regiones con Competencias Legislativas</i>
<i>REGPEX:</i>	<i>Regional Parliaments Exchange</i>
<i>RFSC:</i>	<i>Reference Framework of Sustainable Cities</i>
<i>SAT:</i>	<i>Sistema de Alerta Temprana</i>
<i>STC:</i>	<i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>
<i>TC:</i>	<i>Tribunal Constitucional</i>
<i>TEU - TUE:</i>	<i>Treaty of the European Union – Tratado de la Unión Europea</i>
<i>TESEM:</i>	<i>Treaty Establishing the European Stability Mechanism</i>
<i>TFEU-TFUE:</i>	<i>Treaty on the Functioning of the European Union – Tratado de funcionamiento de la Unión Europea</i>
<i>TJCE:</i>	<i>Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>
<i>TJUE:</i>	<i>Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>
<i>TPI:</i>	<i>Tribunal de Primera Instancia</i>
<i>TSCG:</i>	<i>Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union</i>

Serafin Pazos Vidal

UDG: Urban Development Group

UE: Unión Europea

UEAPME: Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises

YEI: Youth Employment Initiative

YG: Youth Guarantee

Lista de Tablas

Tabla 1. "A bird's Eye on Multi-Level Governance in Political Science" (p.75)

Tabla 2: Tipos de MLG (p.84)

Tabla 3: Un marco conceptual actor-céntrico para el estudio de la gobernanza multinivel (p.92)

Tabla 4: Tipos ideales de modelos de Estado-región-gobierno local (p.118)

Tabla 5: Coordinación de la Delegación española en el CdR (p.292)

Tabla 6: Tipologías de Delegaciones Nacionales Un intento de clasificación (p.295)

Tabla 7: Extracto del Informe Gualtieri (p.344)

Tabla 8: Extracto Informe Cassini (2011) (p.335)

Tabla 9: Enmienda de Consenso Informe Giegold (p.345)

Tabla 10: Comparación enmiendas al informe Giegold (p.346)

Tabla 11: posicionamiento de los actores respecto a las negociaciones de fondos estructurales fondos estructurales 2014-2020 (p.386)

Tabla 12: Comparativa fondos estructurales 2007-2013 y 2014-2020 (p.410)

Tabla 13: Base legal del CLLD (p.413)

Tabla 14: Posición de las partes interesadas sobre CLLD (p.414)

Tabla 15: Calendario de la agenda urbana (p.468)

Tabla 16: Enmiendas de Subsidiariedad cara el Consejo Europeo de febrero de 2016 (p.505)

Tabla 17: _Extracto del Proyecto de Conclusiones del Consejo Europeo sobre subsidiariedad (p.508)

RESUMO EN GALEGO

Subsidiariedade e gobernanza multinivel na praxe do marco institucional da UE

“O que é de todos non é de ningún”

O pobo galego

O principio de subsidiariedade e o paradigma da gobernanza multinivel (MLG) acompañaron o desenvolvemento do proceso de integración da Unión Europea (UE) desde a xénese do Tratado de Maastricht.

O principio xurídico-político da subsidiariedade permitiu organizar o crecente número de competencia compartida entre a UE, os Estados membros e os niveis de subestatais de goberno.

A gobernanza multinivel é mais ben un paradigma á vez normativo e descritivo verbo das relacións entre os diferentes niveis de goberno así coma dentro dos mesmos. Tamén é unha ferramenta conceptual para o estudo de políticas públicas específicas desenroladas entre niveis de goberno.

Ámbolos conceptos, subsidiariedade e MLG están, polo tanto, intimamente ligados verbo de abordar as cuestións legais, políticos, económicos, estruturais e económicas que afectan as relacións entre os niveis de goberno subnacionais, nacionais e da UE. Daí o interese desta tese por estudármolos xuntos.

Esta tese tentará pois dar unha visión holística deles tanto en termos da súa formulación conceptual, o seu respectivo recoñecemento institucional e a súa aplicación na práctica. Analizalos por separado resultaría nunha visión parcial das relacións entre os niveis de goberno. Son complementarioss, aínda que de ningún xeito sinónimos: a subsidiariedade, sendo un concepto ó que lle foi conferida natureza xurídica, refírese a niveis de *goberno* e os seus poderes legalmente establecidos, mentres que gobernanza multinivel abrangue unha ampla gama de relacións entre niveis de *gobernación* ou *gobernanza*, é dicir, non só se aborda as institucións formalmente establecidas e as súas comptenecias legalment atribuídas, senón tamén dá conta do sistema de actores, valores e accións que inflúen directa ou indirectamente no proceso de toma de decisións dentro dun mesmo nivel de goberno en entre os distintos niveis.

Neste último cuarto de século os dous termos foron o obxecto de amplo desenvolvemento conceptual e académico. Tamén foron gozando dun recoñecemento gradual polos sucesivos tratados da UE.

Este recoñecemento foi explícito verbo da subsidiariedade, mentres que para MLG este recoñecemento ocorreu de forma máis implícita, sobre mediante lexislación derivada da UE e, sobre todo, na aplicación práctica de políticas comunitarias.

Mentres que o principio de subsidiariedade ten a súa orixe na defensa contra da centralización excesiva de poderes na Unión Europea, a gobernanza multinivel foi, como veremos, un termo máis polisémico: a MLG está máis intimamente ligada á praxe das relacións entre niveis de goberno e das políticas europeas. Moitas veces a MLG está dotada dunha carga normativa. Isto é, por unha banda a MLG pretende descriptiva: intenta ilustrar o xeito en como os diferentes niveis de goberno (UE, nacional, rexional, local) interactúan mutuamente na realidade; por outra banda a MLG é un paradigma que moitas veces asume o axioma de que *é bo que os diferentes niveis goberno cooperen uns cos outros en cuestións que teñen unha responsabilidade común ou*

poderes legais. Por iso, tenden a defender que exista esta cooperación no futuro, e no caso que xa exista que se intensifique aínda máis.

De feito, os dous conceptos están relacionados a un terceiro, o principio de atribución de competencias (artigo 5.2 do TUE). Subsidiariedade e MLG abordan sobre a cuestión crucial de cal é a distribución competencial adecuada entre a UE, os Estados Membros e os seus respectivos niveis subestatais de goberno. Como xa aclarou o art. 4 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), a maioría das políticas públicas son na actualidade competencias entre a Unión Europea e outros niveis de goberno. Noutras palabras, aínda que a UE debe actuar no ámbito das súas competencias atribuídas (Artigo 5.2 do TUE), o art. 4 TFUE indica que a maioría desas competencias están compartidas con outros gobernos, sexa nacional ou subnacional. *Decidir* cales son as responsabilidades respectivas de cada un deles é, en *termos legais*, a responsabilidade do principio de subsidiariedade. Pola súa banda a MLG está máis preocupada *coa práctica política* das políticas públicas no sentido de *como* exercer esas competencias compartidas.

O interese por estes temas tivo particular relevancia durante a xénese do Tratado de Maastricht (1992), que foi o primeiro que recoñeceu directa, explícitamente e dun xeito holístico principio de subsidiariedade. Isto coincidiu co xurdimento do debate sobre a "Europa das Rexións", asunto especialmente importante nos Estados Membros (EM) cunha estrutura complexa e / ou con tensións territoriais. A Declaración de Laeken (2001) e os traballos da Convención sobre o Futuro de Europa (2002-2003) ampliou o marco xurídico e político relacionado coa subsidiariedade. Pola contra, o recoñecemento da MLG foi de xeito máis implícito, máis que cristalizou en particular no actual Tratado de Lisboa (2007), en vigor desde 2009.

Desde aquela, a relevancia destas cuestións apareceu a declinar por algúns anos. Isto tivo que ver co cambio de prioridades políticas coma resultado da crise de 2008 endiante máis tamén por unha certa apatía por parte dos seus principais promotores, como é o caso das Rexións con Competencias Lexislativas (REG LEG) En realidade, ámbolos conceptos continuaron desenrolándose mediante lexislación derivada e polas sucesivas reformas de políticas políticas europeas en sucesivos períodos orzamentarios (caso, por exemplo, dos Regulamentos dos Fondos Estructurais) así coma pola xurisprudencia sobre a subsidiariedade do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE).

Nos últimos anos, a relevancia do principio de subsidiariedade e da gobernanza multinivel volveu a facerse patente, mesmo nos máis altos niveis institucionais: os distintos tratados sobre disciplina orzamentaria e gobernanza económica da Unión Económica e Monetaria aprobados desde 2012 -os chamados TESEM, TSGC, como son coñecidos pola súas sigla en inglés- que foron adoptados ó calor da crise da eurozona, así coma os instrumentos da nova gobernanza económica europea, coma o caso do Semestre Europeo, a Axenda Europa 2020 e os seus Plans Nacionais de Reforma. Todos eles resultaron nun salto cuántico en inter-relación das finanzas e políticas públicas nacionais, e subnacionais, verbo do nivel comunitario.

As negociacións previas ó referendo británico marcan nese senso un epílogo histórico para toda unha serie de debates e de evolución dos conceptos de gobernanza multinivel e de subsidiariedade na UE. Ese ciclo histórico comezou coa Acta Única Europea e logo acelerouse considerablemente co Tratado de Maastricht, acelerou considerablemente. Este proceso levou a unha transferencia gradual de poderes ao nivel comunitario. Ó mesmo tempo, os Estados membros e as autoridades subestatais seguiron exercer a miúdo, *de iure* e *de facto* esas mesmas competencias. Houbo unha transferencia parcial de competencias a nivel da UE, pero non houbo

un reequilibrio de poderes, e moito menos reformas constitucionais, moito menos de estatutos de autonomía para acomodar a nova realidade europea. Como veremos, a actual redacción do propio Tratado, aínda que moito máis clara do que antes do Tratado de Lisboa polo que se refire á distribución competencial, aínda está redactada dun xeito é moi aberto, non para dicir vago, sobre os límites do exercicio e a competencia de atribución da UE nesas devanditas competencias compartidas. O resultado deste proceso é que as mesmas competencias, e polo tanto os intereses e axendas políticas respectivas, están a miúdo dispersas entre a UE, os Estados membros e os niveis de subestatais de goberno.

Esta interacción complexa, polo tanto, ofrece un fascinante campo de investigación académica. Nos últimos 25 anos, as sucesivas reformas dos tratados, a partir de Maastricht a Lisboa, foron perfilando con máis detalle ese reparto competencial definindo. Nembargantes *como* establecer a reparto de competencias en casos concretos e en base a que *criterios* (principio de subsidiariedade) e *como* ese reparto está organizado ou debería de organizarse *na práctica* (gobernanza multinivel) seguen a resultar cruciais no debate sobre o futuro de Europa.

Certamente, nos últimos anos da construción europea - referendo británico, crise da zona euro, movementos contrarios á UE, crise de refuxiados e crecentes restricións á libre circulación no espazo Schengen non son simplemente un mero obxecto disertación teórica. Na miña opinión, moitas das solucións a nivel europeo destas cuestión pasan en boa medida a través da aplicación efectiva do principio de subsidiariedade así coma dun desenrolo axeitado da gobernanza multinivel. Ambos son instrumentos fundamentais para garantir o bo funcionamento, cando non a lexitimidade do proceso de integración europea e, posiblemente, para garantir a supervivencia da UE.

Dada a amplitude do campo de estudo sobre subsidiariedade como principio legal e política e da MLG como un principio normativo e de praxe política, o foco principal deste traballo céntrase no en analizar como estes dous conceptos decorren na práctica institucional realmente existente na UE. O período temporal que analizaremos vai desde a Declaración de Laeken de 2001 e o Referendo británico de 2016. En boa medida este período de 15 anos e practicamente coincide coa experiencia directa do autor sobre estas cuestións,. Son tamén o alfa e o omega entre un período histórico que foi de entusiasmo pola construción europea e rematou no pesimismo sobre a viabilidade do mesmo.

Obxectivos

Aínda que esta tese busca deseñar un mapa completo de gobernanza multinivel na UE, por unha lóxica cuestión non só de economía de recursos senón polo foco desta tese naqueles acontecementos sobre os que o autor tivo xperiencia directa do autor como un profesional e como un investigador, prestarase especial atención ás experiencias no eido da subsidiariedade e da MLG experimentadas polos chamados actores institucionais "non - privilexiados" no Dereito da UE, sobre todo as autoridades rexionais e en particular as Rexións con Competencias Legislativas e, no seu caso, tamén as autoridades locais.

De feito, esta tese asume que o grao de implicación real e efectiva destes actores non privilexiado no proceso e estruturas multinivel europea é un bo predictor a saúde do conxunto do sistema institucional da UE. En suma, a cuestión central que esa tese vai tentar descubrir é:

¿Ata que e punto o principio de subsidiariedade e gobernanza multinivel da UE se aplican na realidade ós niveis de goberno por debaixo do nivel dos Estados membros?

A UE é na súa orixe, e aínda hoxe, alomenos en termos puramente formais, unha organización internacional composta de Estados membros. Polo tanto esoutros niveis de gobernos dentro dos

proprios EM teñen, por defecto, un nivel de recoñecemento limitado verbo da UE. En calquera caso, aínda que esta investigación incidirá na situación dos gobernos e parlamentos subestatais, tamén considerará, a posición doutros actores institucionais non privilexiados (cecais máis privilexiados cás rexións, pero aínda así moito menos ca gobernos ou as institucións da UE) como son os lexislativos e tribunais nacionais, en particular os seus tribunais constitucionais. Ao contrario das institucións europeas e os gobernos nacionais, todas esas outras institucións teñen só un limitado papel no proceso de gobernanza multinivel europeo. Con todo, son pezas esenciais en si mesmas para entender o marco xeral do goberno europea.

En suma, os parlamentos e tribunais nacionais, e nalguns casos os subnacionais, poden, polo menos en teoría, participar do proceso decisorio da UE por medio dos Protocolos sobre subsidiariedade e sobre papel dos parlamentos nacionais, mediante o acceso ó Tribunal de Xustiza da UE (nalgúns casos) e co diálogo entre tribunais constitucionais, ademais de mediante a lóxica fiscalización da política europea de cada goberno. Ao estudar o papel dos parlamentos e tribunais estatais e subestatais podemos aportar unha visión xeral da gobernanza da UE.

A metodoloxía deste traballo é marcadamente multi e interdisciplinar. Esta tese busca a ser tanto un estudo xurídico sobre o recoñecemento nos Tratados e no dereito comunitario derivado do principio de subsidiariedade e das propias autoridades subnacionais; tamén é, nalgúns aspectos fundamentais, unha obra de ciencia política e de análise de políticas públicas verbo todos os caos que estudiaremos que están relacionados coa aplicación práctica da gobernanza multinivel; é en grande parte unha obra de interese histórico, porque reconstrúe a nivel académico dunha serie de acontecementos significativos mais pouco investigados aínda do recente proceso de episodios de integración europea. É de certa forma unha obra sociolóxica con certas inspiracións do xornalismo no sentido de que pretende dar, na medida do posible, voz aos actores directamente implicados nos casos analizados.

Buscouse este enfoque altamente interdisciplinario dada a crenza do autor que dada a natureza multinivel e polisémica de tanto a subsidiariedade como da MLG, unha aproximación que combine todas esas áreas de coñecemento é precisa para poder explicar plenamente os procesos e acontecemento que imos analizar. Esta visión foi posible, por que non dicilo, dada a formación multidisciplinar destas xeracións de científicos políticos, que, como o autor, beneficiáronse dunha educación universitaria pre-Boloña, na que se poñía unha grande énfase no estudo de todas unha serie de disciplinas (ciencias política, dereito, economía, historia e socioloxía) coma un requisito para a comprensión de realidades complexas.

Finalmente, esta tese pretende ser innovadora porque o autor da mesma é á vez un investigador académico mais fundamentalmente un actor político dos propios eventos que serán descritos neste traballo. A maioría das investigacións sobre estes temas foron feitas "desde fóra", sen experiencia directa de eventos observados. A ambición desta tese é, polo tanto, analizar estes eventos *desde dentro*; Non é casualidade, xa que logo, que o período dos últimos 15 anos é o principal marco temporal de estudo e coincide co da propia carreira profesional do autor coma representante das autoridades locais e rexionais en Bruxelas (coma consta no anexo I), fundamentalmente desde a Convención europea ata o referendo británico. Aínda así, esta tese ten como obxectivo non ser, nin un libro de memorias nin moitomenos un traballo de investigación histórica ou xornalística; pola contra, ímonos servir dese eventos históricos ou biográficos para aplicar o modelo analítico "actor- céntrico descrito no próximo apartado para poder establecer a relevancia do modelo proposto para a análise da dinámica das relacións entre os diferentes niveis de goberno na UE.

O modelo analítico non se centra tanto nas estruturas e as relacións entre os niveis de goberno como tal, senón máis ben nas motivacións e accións dos actores – sexan actores individuais ou grupos deles- á hora de interactuar na práctica no marco institucional existente, examinar as súas axendas, os seus xeitos de interacción, formais ou informais, nun contexto multinivel coma é o da UE.

Estudaremos non só como actúan na práctica dentro do modelo institucional existente senon tamén como tentan mudar a propia estrutura institucional e de regras de interrelación multinivel, e mesmo os Tratados ou o propio proceso decisorio da UE, para avanzar as súas propias axendas. Nese senso utilizaremos este modelo de análise para estudar principalmente as accións e motivacións dos distintos actores, especialmente os devanditos “non privilexiados”, nomeadamente as rexións e no seu caso as autoridades locais para influír no proceso da Convención sobre o Futuro de Europa e a súa traslación no que acabou por ser o Tratado de Lisboa. Tamén estudamos como estes actores intentaron introducirse dentro do marco decisorio da UE definido polos tratados por medio de, por exemplo, as novas propostas encol da “*Better Regulation*”, a reforma dos Fondos Estruturais e o Principio de Partenariado ou a nova Axenda Urbana da UE, negociacións en tódolos casos de mercado carácter multinivel.

Con todo, este non é un traballo estritamente histórico, senón que vai utilizar este modelo analítico para aplicalo a un número de casos específicos que segundo o autor ilustran as principais dinámicas de interacción dentro da gobernanza europea durante o período observado. Considero nese senso coma referencia o traballo de Priestley (2008), que usa o mesmo método do caso para explicar o ascenso do Parlamento Europeo no marco institucional da UE.

Para este fin, o autor serviuse dun amplo aparato teórico, síntese de varias escolas de pensamento nas ciencias sociais e da integración europea, recollendo numerosas referencias na literatura académica existente sobre estes temas e da súa propia experiencia profesional e académica. Ademáis, para evitar posibles sesgos cognitivos, sobre todo cando se estudan acontecementos directamente vividos polo autor, recorreráse á entrevista semiestructurada doutros actores tamén directamente vencellados a eses mesmos acontecementos.

O obxectivo destas entrevistas é dobre: por unha banda, completar cando non corraxir a propia memoria do autor, amais das súas abundantes notas de campo recollidas ó longo de todos os anos observados; en segundo lugar, para elaborar unha crónica o máis detallada e plural posible dunha serie de eventos cuos protagonistas comezan a estar cada vez menos en disposición de contar a súa propia experiencia, ben porque agora adícanse a outras ocupación ou simplemente polo paso do tempo. Quero deixar testemuño da boa disposición de todos para axudar a documentar toda unha serie de pequenos acontecementos pouco coñecidos da recente época da construción europea.

En suma, os obxectivos desta tese resúmense nesta pregunta: ***¿ata que punto o principio de subsidiariedade e gobernanza multinivel se aplican na praxe da estrutura institucional da UE?***

- Máis especificamente, *¿ata que punto a subsidiariedade e a gobernanza multinivel son conceptos importantes para os actores non privilexiada polos Tratados, nomeadamente os os niveis de goberno por embaixo do nivel dos Estados membros?*
- *¿Cales son os mecanismos e as condicións necesarias para que, a partir dunha perspectiva de actor-céntrica, múltiples e variables coalicións multinivel poidan influír significativamente no proceso de toma de decisións da UE?*
- *¿ Cales son as motivacións dos actores principais da gobernanza europea, incluíndo as institucións da UE, gobernos nacionais e parlamentos, gobernos e parlamentos rexionais, autoridades locais, tanto individualmente e como dun xeito agregado?*

- ¿ *Reflicten patróns de comportamento enfocados a na maximización da utilidade individual dos actores respecto do marco e ethos institucional que os rodea?*

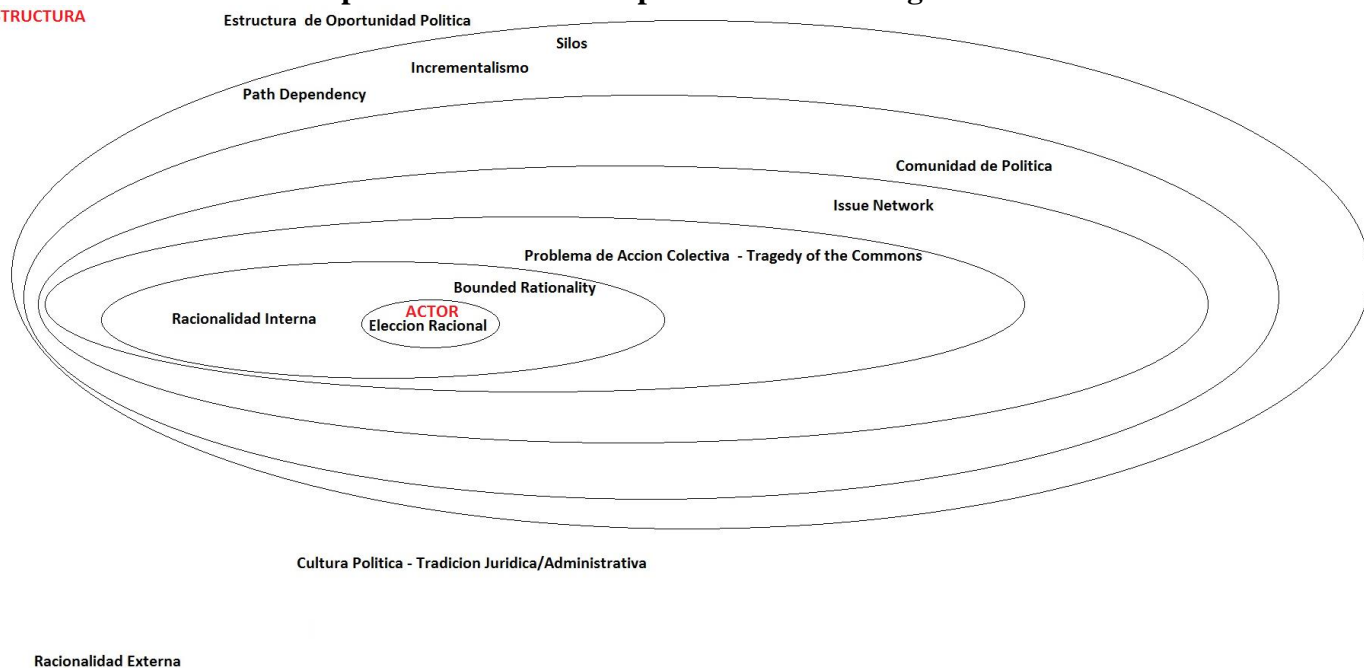
Modelo analítico:

Moitas veces, o investigador busca un modelo analítico antes de facer a súa investigación. Neste caso, pode dicir que foi o proceso inverso, foi este modelo analítico o que se pode dicir que atopou ó investigador, coma resultado da súa experiencia profesional anterior e os comportamentos observados ao longo dela.

O modelo de análise descrito no gráfico conceptual da páxina seguinte ten como un punto de partida comportamento, en perspectiva e prioridades do propio individuo ou organización. Engade moitas teorías diferentes procedentes do eido economía como é o da elección racional a *bounded rationality*, o análise de políticas públicas, o neoinstitucionalismo ou o análise de redes e culturas político-administrativas. Este modelo ten como obxectivo a combinar todos estes paradigmas para observar e explicar unha serie de normas de comportamento e interdependencia tal como foron resultado da observación empírica ao longo dos anos. O cadro analítico aquí descrito é usado repetidamente ao longo desta tese para estudar unha serie de variados exemplos de gobernanza multinivel.

Táboa Un marco conceptual actor-céntrico para o estudo da gobernanza multinivel

ESTRUCTURA



Fonte: Elaboración propia.

O esquema anterior resume graficamente o modelo de análise utilizado para o estudo de diferentes casos e exemplos a seren discutidos ao longo desta tese. É un modelo que non só bebe de fontes da literatura sobre a integración europea, senón e sobre todo está inspirado por paradigmas clásicos da ciencia política, análise de políticas públicas e da economía. Isto débese a que e a escala e tipos de interaccións entre actores que imos estudar poden estudarse, ó meu xuízo, recurrido a toda esa serie de paradigmas e enfoques non exclusivos do eido da integración europea.

Propoño un modelo analítico centrado no actor ou actor-céntrico. Isto débese en boa medida a que unha parte considerable dos casos que imos estudados baséanse na propia experiencia directa do actor coma actor participante dos mesmos. Polo tanto, esta tese pretende analizar estes comportamentos multinivel desde a perspectiva subxectiva de diferentes actores ou grupos de actores implicados na gobernanza multinivel, ver que factores afectan o seu comportamento, cales son máis prevalentes, en que situacións específicas e por que.

O modelo proposto na táboa pode ser resumido como segue. O comportamento dos *actores* individuais ou agregados explícase por unha serie de *factores*: os **actores**, sexan eles individuos ou grupos – e non só as institucións, os actores ó interior das mesmas, así coma outras axencias, axencias, departamentos, tamén grupos, formais e informais, con intereses comúns que operan e cooperan dentro e entre as diferentes institucións - teñen as súas propias **axendas**, observándose frecuentemente a existencia de *empresarios políticos* (Kingdon). Os actores teñen tanto *poder de axencia* coma *agentic power* (Weber). Malia que outros factores externos poidan influír no seu comportamento, estes actores van actuar racionalmente para maximizar o seu propio beneficio e reducir ao máximo as súas obrigas e custos, como se explica na chamada *teoría da elección racional* (Simon, Niskanen). Así a todo a racionalidade non é un concepto obxectivo, senón que existen diferentes tipos de racionalidade, dependendo tando da perspectiva do observador coma do actor (Rescher e González Ayala).

O campo de acción dos actores en defensa dos seus intereses – intereses que poden ser tanto altruístas coma egoístas- está limitado por unha serie de factores, algúns de tipo **institucional** - as institucións e normas limitan a discrecionalidade dos actores pero constitúen ó mesmo tempo unha *estrutura ou fiestra de oportunidade política* (Tarrow) para a defensa dese intereses- así coma de tipo **cognitivo** – o comportamento dos actores está circunscrito pola "*racionalidade limitada*" xa ningún actor é capaz de comprender a complexidade das interrelacións e factores que afectan os seus intereses, e moito menos nun contexto multinivel da UE, coma recordan Padioleau UE, Hirschmann, Lindblom – . Finalmente tamén se ven afectados por factores de tipo **cultural** - o comportamento destes actores está influenciado polos valores da organización a que el pertence, entendidos coma "lóxica de adecuación" (Armstrong e Bulmer) ou pola súa propia bagaxe cultural ou cultura político-administrativa da que proceda (Crozier e Friedberg, North) incluído o grao de penetración da cultura da xestión pública (New Public Management) verbo da cultura administrativa/funcionarial prevalente en moitos países de Europa Occidental (Pollit e Bouckaert, 2011) . Isto explica por que dous actores moi similares poidan operar de xeito totalmente contraposto verbo dunha iniciativa comunitaria, reflectindo no seu comportamento unha moi distinta cultura política e administrativa de orixe.

En concreto, e para contextualizar os diferentes patróns de comportamento observados nos actores en función da súa bagaxe política administrativa foron desenvolvidos cinco tipos ideais, e no sentido weberiano, -Westminster, Francés, Novas democracias, Nórdico e Renana baseados nos paradigmas de "tradicións de goberno" elaborada por Loughlin e Peters (2007) así coma as de cultura política (consociacionismo) de Lijphart (2007), a tipoloxía do estado de benestar de Esping Andersen (1999), o modelo municipal de Heinelt e Hlepas (2006). Tamén facemos especial fincapé na distinción observada por Le Galès (1988), entre a definición de rexión de tipo histórico-organicista como suxeito cultural, étnica e a definición rexión política e economicista concibida coma obxecto, nivel de agregación para a descentralización dos servizos públicos . A confusión entre os dous tipos, interesada ou subconsciente, é esencial para comprender as disfuncións que presenta boa parte da definición da estrutura institucional da UE a súa praxe verbo do recoñecemento dos actores institucionais non privilexiados.

Todo isto leva a decisións a nivel da UE sexan frecuentemente o resultado da suma de todos estes intereses e factores en vez de coma resultado dun proceso decisional obxectivo baseado na eficacia e nos obxectivos da UE tal coma están formalmente definidos polos Tratados.

Isto tórnase en situacións nas que é relativamente sinxelo que *problemas de acción colectiva* (Olson) teñan por efecto que os intereses individuais contrapostos limiten e mesmo impidan a consecución dos intereses colectivos. Isto pode levar a que decisións de políticas da UE resulten en beneficio de intereses individuais en vez dos colectivos (*Traxedia dos Comúns*, Jovanovic, 2013).

Con todo, este modelo analítico tamén busca amosar que o propio proceso de integración, coa súa continua interacción entre os actores, propicia que o seu comportamento *egoísta* vaia dando lugar a formación porgresiva de consensos, a unha estreita colaboración entre grupos e mesmo á formación de comunidades con intereses comúns (*comunidades de políticas, issue networks*, Adshad, Richardson, e Peterson), que van alén dos intereses e factores individuais. De feito, Marks e Hooghe son conscientes dende o principio que o comportamento dos actores considerados individualmente teñen unha forte compoñente egoísta, (*vid. infra*), pero a dinámica do MLG favorece a integración gradual de intereses que eles chaman Tipo II (articulación de actores e des intereses máis casual) para o que se chama tipo I (formando alianzas multinivel máis formalizadas). Polo tanto, a gobernanza multinivel reivindica o idealismo dos fundadores e a vixencia do paradigma do *efecto spillover* da escola funcionalista que sempre sostivo que a interacción continúa favorece a consolidación de novas redes e áreas de gobernanza europea. Con todo, certos tipos máis institucionalizados de MLG conlevan a miúdo novos factores de desintegración, creando *silos* e *inercias* (*path dependencies*) cando non unha tendencia *isomorfismo* (Powell e DiMaggio) e a consolidación de intereses creados (Schattschneider, Lowi, Elwood e Patashnik) dentro das organizacións e das políticas públicas que a miúdo impiden a realización dos obxectivos previstos nos Tratados da UE.

Unha clarificación final do modelo analítico descrito anteriormente. Visto desde a perspectiva do actor, o seu comportamento véese afectado por unha serie de factores que actúan directamente sobre o mesmo, así como polas súas limitacións de tipo cognitivo. Poderá exercer control nalgúns destes factores pero sobre outros terá pouco ou ningún control. Por tanto, a **incidencia** sobre o comportamento dos actores de toda esta serie de factores non é uniforme e variará segundo o caso que estamos a estudar en cada momento. De feito, parte deste modelo analítico busca establecer as razóns para establecer por qué a prevalencia dun factor é maior nalgúns casos e menor noutros.

De feito, a maioría dos exemplos que imos analizar concéntrase non tanto nos aspectos *macro* (reforma do Tratado, a creación de novas políticas europeas, etc.), para o cal os distintos paradigmas de integración europea son certamente válidos (o *spillover*, o funcionalismo, o modelo intergubernamental) senón que nos centraremos, na maioría dos casos, nos aspectos *micro* relacións entre niveis de goberno, para entender coma os actores usan a estrutura institucional e mesmo como estes actores tratan para cambiar o marco institucional propio (reforma do Tratado, a expansión de papeis e habilidades, etc.).

En suma, no modelo analítico propoñemos, aínda que foi desenrolado ex novo e autónomamente de correntes académicas preexistentes, ten obvias semellanzas con toda unha serie de paradigmas, como os que xa mencionamos anteriormente, e outros que se estudan na parte introductoria da tese. desenvolvido. En todo caso, se houbese que resumir nun só párrafo cal é o centro deste modelo analítico, diría que ten punto de partida o individualismo metodolóxico e o paradigma da *rational choice*, atenuado pola influencia de factores cultural e sociolóxico e onder as estruturas desempeñan un papel tanto estruturante coma limitador do comportamento do actor. Polo tanto, podemos aventurar que de ter que localizar a nosa proposta dentro das

escolas existentes poderíamos ubicala dentro do *neo-institucionalismo*, máis sobre todo na súa variante *Actor-céntrica* (Scharpf), xa que esta rama do neo-institucionalismo presta maior atención ó comportamento do actor verbo da estrutura institucional en comparación con outras aproximacións máis históricas ou sociolóxicas. Podemos considerar o noso modelo de análise ilustrado na táboa 3, como unha cebola: comezamos sempre polo actor individualmente considerado, que está no centro, cos seus intereses e preferencias; só entón pasamos a considerar os factores que o rodean (racionalidade limitada, estrutura de oportunidade política, etc.) para considerar ao final, coma se amosa na Táboa 3, as consecuencias que no comportamento dos actores, individualmente ou como agregados, ten a estrutura do sistema de toma de decisións multinivel da UE.

Estrutura da tese

Feitas as aclaracións teóricas e metodolóxicas necesarias, imos resumir aquí o contido da tese. Como vimos no inicio, fixemos unha serie de cuestións específicas como tentan artellar en detalle a cuestión suxerida no título que encabeza tese: en que grao a subsidiariedade e a gobernanza multinivel son conceptos axeitados na práctica para comprender o comportamento dos actores, especialmente os máis desfavorecidos dentro do marco institucional da UE, coma é o caso das autoridades subnacionais.

A Parte I, polo tanto, ten como obxectivo a definir como a subsidiariedade e a gobernanza multinivel están neste momento definidas no marco xurídico e institucional da UE tal como está definido polo Tratado de Lisboa. No caso da subsidiariedade contrastaremos a definición legalmente operativa que existe nos Tratados en contraste coa noción comunmente aceptada de que consiste a subsidiariedade. Usaremos para ese cometido as contribucións de Craig e Davies e McCormick, Cygan, Panara, Moens e Trone. Tamén nesta Parte I estudaremos as moitas e distintas escolas que estudaron MLG tal e como foron resumidas por Stephenson, Bache e por suposto, Hooghe e Marks, entre moitos outros. Os novos Tratados Fiscais que foron adoptados desde a crise económica teñen obvias implicacións en termos de subsidiariedade e gobernanza multinivel tamén están incluídos. Imos facernos eco do debate, entre outros, Linde Paniagua, con Mariscal, López Escudero ou Olesti Rayo sobre as implicacións destes tratados externos para a lexislación da UE para o futuro da gobernanza europea.

A Parte II céntrase no comportamento dos actores institucionais de excelencia sen privilexios de gobernanza multinivel europeo, como, en especial, as rexións con poderes lexislativos. Esta análise está feita a partir da perspectiva dos actores individuais, para o cal imos referirnos a casos específicos procedentes dun certo número de Estados membros e a súa acción individual e colectiva en casos coma a colaboración entre as REG LEG na Convención Europea (Morata, Ramón), que é onde basicamente tomaron forma as disposicións en vigor en materia de subsidiariedade e de gobernanza multinivel do Tratado de Lisboa.

Nesta parte vou tamén considerar se o nivel competencial (e por tanto, de poder de influencia política) que unha autoridade subnacional tivese no contexto nacional poida ser realmente e directamente extrapolado á súa capacidade de actuar no contexto multinivel da UE. Contrastarei exemplos nos que rexións en teoría “fortes” se poden comparar en termos de influencia na UE cunha serie de gobernos municipais doutros Estados membros. Compararei as prerrogativas políticas e institucionais de rexións de en España ou en Alemaña (Elías, Schenderlein, Tatham e Thau, Bursens, Beyers, Donas) coa praxe da súa influencia real na UE. A continuación ampliarei o foco para contrastar estes casos cos das rexións austríacas ou italianas, particularmente verbo dos seus respectivos diferentes modelos de coordinación interrexional respecto a formulación da posición nacional de políticas comunitarias coma directamente coas institucións europeas. Veremos que, polo menos no nivel agregado, existen entidades locais que son mo susceptibles de ter unha influencia igual ou maior no contexto da UE que as devanditas rexións con poderes lexislativos.

O terceiro e último actor a considerar nesta parte é o Comité das Rexións. Imos usar o balanço feito enco do seu recent 20 aniversario para examinar a súa actividade en tanto que actor individual de pleno dereito no contexto institucional da UE mais respecto das autoridades locais ou rexional das que en teoría o Comité é so un instrumento ó seu servizo. A realidade é outra, así que imos estudar a axenda de maximización influencia do Comité, por un lado, coma actor verbo das institucións europeas (Piattoni e Schönlau, Huici Sancho, Valcárcel Siso, Christiansen e Lintner, Warleigh, Schmitt, Marx), pero tamén como un mediador e mediatizador (en termos tanto positivos coma negativos) da acción dos actores subestatais respecto do marco institucional da UE.

Unha vez estudados esta serie de actores na súa dimensión individual coma na súa vertente agregada, o resto da Parte II concéntrase en observar como estes interactúan entre si así coma verbo dos niveis nacionais e da UE. Usaremos concretos, coma é o caso das campañas para defender as súas prerrogativas no contexto da UE e as súas políticas públicas, coma é o caso da Política de Cohesión ou a estratexia Europa 2020.

Examinarei, por tanto, varios casos concretos nos que podemos observar como actores non-privilexiados artellan campañas multinivel para influenciar o proceso decisorio da UE, utilizando o principio de subsidiariedade como argumento principal, con resultados satisfactorios (caso da acción concertada contra das propostas da Comisión relativas á Mobilidade Urbana), claramente negativos (caso da da proposta de estandarización de documentos oficiais) ou exemplos reveladores da inestabilidade da moi limitada ancoraxe institucional deste tipo de actores (coma é o caso da campaña contra a obriga ás autoridades locais de inscrición no chamado “registro de lobistas” da UE)

Tamén se estudará a dimensión multinivel da axenda Europa 2020 e dos novos instrumentos de gobernanza económica multinivel como é o caso dos Programas Nacionais de Reforma así como das novas iniciativas lanzadas ó calor da crise, coma a chamada Iniciativa de Emprego Xuvenil ou o propio impact dos novos Tratados Fiscais. Observarase que a dimensión sub-nacional está practicamente ausente nestas novas medidas; aproveitando exemplos británicos e españois observaremos que existe una contradición entre a retórica proeuropea e a práctica na realidade, e como pode resultar en son realidades completamente opostas segundo o Estado membro. (Drumaux e Joyce, Renda, Schmid)

Nesta parte tamén se estudará en detalle a dimensión multinivel da Política de Cohesión, sendo coma foi, e segue a ser, a orixe do paradigma e principal espoñente da gobernanza (Mendez, Bachtler, Böhme, Zerbinati). Como exemplo do potencial, limitacións, inercia institucional e resistencia a unha maior implicación das entidades sub-nacionais usaremos as negociacións encol do chamado Principio do Partenariado e dos instrumentos de desenvolvemento territorial, os chamados CLLD e ITI, durante as negociacións do período de programación 2014-2020.

Considerarase logo a moi limitada dimensión multinivel da chamada axenda "lexislar mellor" da Comisión europea e, en particular, o paquete de medidas aprobado en 2015, concretamente o Acordo Interinstitucional sobre “lexislar mellor”. Pecharemos eeste capítulo, co estudo da xénese do recente Pacto de Amsterdam e a súa reconceptualización da chamada axenda urbana da Unión Europea (Faludi) alén do seu entorno tradicional da política de cohesión. Nun claro exemplo de entrepreneurialismo político por parte da Presidencia holandesa da UE, observaremos como os devanditos empresarios conseguiron reorientar esta axenda cara un programa holístico e multidisciplinar adicado á simplificación regulamentaria e a adopción de solucións conxuntas

entre niveis de goberno. Malia iso, analizarase as razóns que invitan ó pesimismo verbo da capacidade de supervencia desta nova Axenda Urbana a medio prazo, precisamente dada a heteroxeneidade e a propia natureza multinivel desta axenda.

A Parte III céntrase nos outros actores institucionais non privilexiados, en particular os parlamentos nacionais e os legislativos rexionais verbo das relacións entre eles en materia de control de subsidiariedade (coma descrito por Freixes, Frosina, fromage, Abels, Eppler, Vara) así coma a cooperación dos mesmos a nivel europeo, coma no caso da chamada- "green card".

Estudarse tamén a interacción entre os tribunais constitucionais e o Tribunal de Xustiza da UE. Afirmaremos que tamén estas institucións tamén responden á lóxica de actores que tentan maximizar a súa propia vantaxe individual nun contexto multinivel, como é o caso do chamado *diálogo entre tribunais* (Kumm, Kruma, Ragone, Poiars Maduro, Pernice). Esta sección tamén contén un estudo detallado das recentes intentos de restablecer a definición e praxe do principio de subsidiariedade, grazas ao o activismo dunha serie de Parlamento s e os gobernos nacionais (principalmente Holanda e Reino Unido), culminando con propostas sobre a subsidiariedade acordadas polo Consello Europeo antes do referendo británico, así como a evolución probable no futuro próximo, tras a retirada do Reino Unido. Neste capítulo imos avanzar unha posible interpretación alternativa do principio de subsidiariedade que tenta combinar a definición da mesma do preámbulo de Lisboa , que a concib coma un principio de "proximidade" e aquela que figura no artículado e nos Protocolos do Tratado, e por tanto é a que ten plena base legal, que entende a subsidiariedad coma un principio de "eficacia" (escala) ou "eficiencia" (efecto).

Por último, as conclusións desta tese tentan resumir toda a experiencia acumulada en diversos casos estudados nas partes anteriores e considerar se o modelo analítico posto en práctica ao longo da tese é axeitado.

Conclusións

Esta quere ser unha investigación de longo alcance sobre o estado de subsidiariedade e gobernanza multinivel na UE. Revisa as súas orixes conceptuais, a súa expresión nos Tratados e contrástanse coa praxe da realidade institucional da UE dos vinte anos. Certamente, estes dous conceptos gozan dunha implantación no discurso político e académico sobre a UE pero tamén verbo do comportamento das propias institucións da UE, autoridades nacionais e subnacionais así coma outras partes interesadas.

Dada a amplitude conceptual e temporal deste ensaio (2001-2016), unha descrición detallada dos feitos e debates nese espazo de tempo non resulta práctica, polo que esta tese proporciona unha indicación das principais tendencias na aplicación de subsidiariedade e MLG na realidade xurídica e política da UE. Aínda que o obxectivo é a proporcionar un cadro completo da MLG, algúns capítulos e seccións son máis detallados do que outros, en parte para manter este traballo nun tamaño manexable tanto para o autor coma para o potencial lector. O énfase púxose naqueles acontecementos que ben teñen sido obxecto dun estudo insuficiente a nivel académico como en aqueles acontecementos que son ou moi recentes ou son simplemente descoñecidos para calquera que, a diferenza deste autor, no fose actor ou observador directo dos feitos descritos. Esitmo que é a descrición e análise da intrahistoria de moitos destes acontecementos ó longo dos últimos 15 anos de integración europea, o verdadeiro valor engadido da tese de doutoramento.

Feitas estas valoracións xerais, e a xeito de conclusión, imos resumir aquí os resultados da investigación ó longo desta tese precisamente tentando respostar as preguntas que nos fixemos na introdución:

En primeiro lugar, a subsidiariedade e MLG non só principios teóricos senón que existen e se

aplican na práctica, consciente ou tacitamente, polas institucións da UE, autoridades nacionais e subestatais, ademais de por actores non institucionais.

En segundo lugar, a definición concreta de subsidiariedade que existe no Tratado e, indirectamente, a de gobernanza multinivel, así coma o seu desenvolvemento por medio da lexislación derivada, son factores cruciais para entender as limitacións reais da posta em práctica de ámbolos conceptos na praxe política da UE.

De feito, as restricións introducidas verbo da subsidiariedade polos principais actores privilexiados, que son, obviamente os gobernos dos Estados membros, a Comisión, o Parlamento, e mesmo o Tribunal así coma a redacción específica deste principio no Tratado, está totalmente en desacordo coa coa noción comunmente aceptada de subsidiariedade. Isto limita grandemente a súa aplicación na práctica. O mesmo ocorre coa MLG. Todo isto resulta en que as posibilidades de xerar unha dinámica multinivel máis construtiva e participativa na formulación de políticas da UE son limitadas por estes factores, o que tamén perxudica a lexitimidade do proceso integración da UE. A este respecto, é de lamentar que a nova redacción do concepto de subsidiariedade adoptada polo Consello Europeo en febreiro de 2016 non vaia ter efecto, debido a que foi invalidada polo resultado negativo do referendo británico de xuño dese ano. Con todo, e con independencia das posibles reformas institucionais que unha Europa de 27 decide a realizar nos próximos anos, xa é posible hoxe mellorar a aplicación o principio de subsidiariedade entendida como *due diligence* ou dilixencia debida, é dicir, *un proceso participativo multinivel polo cal decide racionalmente que o nivel de goberno que poida exercer mellor competencia compartida ou parte del*. Este á súa vez pode xerar, nun círculo virtuoso, toda unha serie de elementos explicativos (informes de impacto, ditames e informes dos actores implicados) que á súa permitirán o Tribunal decidir asuntos en base ó respecto do principio de subsidiariedade, cousa que coma vimos na análise da xurisprudencia do TXUE fixo ata agora en só moi raras ocasións.

En terceiro lugar, a gobernanza multinivel non é un paradigma normativo; na miña opinión aporta unha descrición precisa como a UE funciona realmente. En particular, existe unha tensión recorrente entre o Tipo I MLG, máis rigoroso e institucionalizado e Tipo II de MLG, máis laxo e de xeometrías variables. Vimos, neste senso, moitos exemplos nos que se pode comprobar que a a racionalidade do comportamento dos actores, sexa institucións, organizacións e grupos no seu conxunto ou no interior dos mesmos, responde a patróns actor-céntricos egoístas baseado na maximización dos beneficios individuais prestando pouca ou nula atención para o impacto destas decisións sobre a gobernanza global da UE. Isto resulta moitas veces en problemas de acción colectiva. Neste sentido, en virtude deste enfoque actor-céntrico podemos afirma que a praxe da UE non só reflicte patróns de *gobernanza e acción multinivel* como de *multi-actor governance*: para comprender a gobernanza europea son tan importantes as interaccións entre os niveis goberno como as que se producen *en horizontal*, ao mesmo nivel que a gobernanza no *interior* das organizacións e nas agregacións de actores.

Esta escolla racional dos actores endende o marco institucional e o *ethos* organizativo da UE coma meras fiestras de oportunidade que restrinxen a maximización de intereses individuais. Este cálculo só está atenuado por una serie de factores de trasfondo, como pode ser a socialización política e cultura institucional do país de orixe. O outro elemento atenuante desta lóxica individualista é que a continua interacción dentro do proceso decisiorio da UE conleva que os actores vaian desenrolando progresivamente toda unha serie de coalicións que poden consolidarse en auténticas comunidades de políticas realmented capaces de superar, ou mesmo eliminar, a lóxica da maximización do beneficio individual. Non nos atreveremos a proclamar

este marco analítico como unha "grande teoría" que describe *todas* as interaccións da gobernanza europea, pero resulta axeitado afirmar, e vista dos moitos exemplos usados ó longo desta tese, que a perspectiva actor-céntrica é capaz de explicar a práctica de moitos dos patróns de comportamento e interacción do marco institucional comunitario.

Das diferentes variedades de MLG que rexen as interaccións entre niveis de goberno a máis corrente é a variedade de tipo II. En concreto, na miña opinión, a forma predominante desta variedade de tipo II é aquel en que os actores interactúan no contexto da UE (e no nacional), actuando baixo a lóxica da elección racional, maximizando os beneficios e limitar responsabilidades individuais, sen prestar moita atención para o impacto das súas accións sobre o sistema da UE no seu conxunto. Nese contexto tamén se observan comportamentos propios de *empresarios políticos*. Nese caso o interese do actor non é tanto a obtención dun beneficio material senón un beneficio en termos de recoñecemento e influencia das súas ideas no marco institucional europeo. O principal empresario político é a propia Comisión Europea. Isto observámolo claramente verbo da formación da chamada categoría de rexións en transición da Política de Cohesión da UE. A súa posición central no marco institucional convértena no actor clave para asegurar a pervivencia do tempo dunha iniciativa política, mesmo do caso daquelas lideradas por outro empresario político, coma pode ser a Presidencia neerlandesa verbo da Axenda Urbana. Que gran maioría destas interaccións non sexa altruístas non significa, obviamente, que esteamos ante un contexto de caos xeralizado. Os actores teñen interese egoísta e racional na redución da incertidume e na redución da competición. Isto permite que se dea cooperación entre os actores, ben sexa por un cálculo racional ou simplemente pola continua interacción que resulta na formación orgánica de coalicións, redes e comunidades de políticas, que dá estabilidade ó o sistema europeo de gobernanza multinivel.

De feito, a conclusión natural, cando non é o propósito consciente dos actores, é o establecemento de modalidades de gobernanza multinivel formalizadas de MLG (Tipo I). A ollo dos actores, e en particular dos non privilexiados coma as rexións, a súa prioridade é a de institucionalizar a súa posición no sistema institucional e de toma de decisións da UE. Con todo, esta aspiración de achegarse ao tipo I de MLG tamén ocorre entre actores privilexiados:

- No caso da Comisión, esta ten un grande interese no desenvolvemento de mecanismos formais de gobernanza multinivel que lle permita asegurarse que os compromisos adoptados polos gobernos no nivel da UE son logo realmente aplicados a nivel nacional e subnacional. Casos obvios son os Acordos de Partenariado da Política de Cohesión 2014-2020 ou a gobernanza da estratexia Europa 2020
- Os Estados membros teñen interese en entrar en acordos de tipo I MLG, coma no caso dos novos Tratados Fiscais, xa que teñen interese en asegurarse que existe rendemento mútuo de contas que permita evitar os excesos nacionais e dea estabilidade a gobernanza económica da UE e en particular da eurozona.
- Para os actores non privilexiados que son as rexións e municipios a formalización dos devanditos acordos multinivel permítenlles que el Estado y la UE reconozan e protexan o seu estatus status y competencias durante o proceso decisorio comunitario, como se evidenciou no caso da súa campaña para conseguir un principio de Partenariado forte na Política de Cohesión, entre outros exemplos.

En cuarto lugar, o papel dos actores non privilexiados na gobernanza europea, ós que este autor inclúe non só os gobernos locais e rexionais, pero tamén ós parlamentos nacionais e subnacionais, aínda deixa moito a desexar, a pesar dos avances do Tratado de Lisboa. Os novos mecanismos de control de subsidiariedade, ou a dimensión de MLG dunha serie de instrumentos lexislativos e de políticas, non están deseñados para fomentar unha participación significative deses actores non privilexiados nas decisións da UE. De feito, o seu grao de participación non depende de tanto o marco institucional europeo, senón das condicións de orixe: principalmente o

grao de recoñecemento e lexitimidade que a participación nos asuntos europeos recibe o seu contexto político legal e constitucional nacional.

De feito, algunhas das mudanzas en Lisboa, en teoría buscaban para apoiar a mellora da participación das rexións na Unión Europea, podería moi ben acabar sendo contraproducente e reducir estas aspiracións de maior participación. Iso depende, en unha gran medida, do poder de axencia dos distintos actores. Vimos a este respecto frecuentes casos de actores en teoría pouco ou formalmente nada privilexiados no contexto europeo, ou con reducidos medios, exercer pola contra unha influencia desproporcionada sobre o proceso de toma de decisións comunitario. Isto depende dunha clara definición de prioridades, xestión eficaz dos recursos e establecemento coalicións viables e duradeiras con outros actores. Un exemplo salientable do devandito poder de axencia obsérvase no crecente proceso de burocratización e politización do Comité das Rexións, por medio do cal cada vez máis se conforma como un actor autónomo das autoridades locais e rexionais das que, en teoría, o Comité é simplemente un instrumento, un axente. En realidade, este poder de axencia permítelle ó Comité dotarse dunha axenda política independente dos seus propios membros. Isto constitúe ademais unha barreira para unha participación máis directa das autoridades subnacionais na integración europea. Este patrón de " *problema principal axente* " pode ser tamén observado a respecto do comportamento de redes e organizacións interrexionais, mesmo cando ests organismos paneuropeos dependen en gran parte dos recursos proporcionados polas propias autoridades locais e rexionais ás que en teoría serven. A senso contrario, unha vertente máis positiva deste fenómeno, é aquela pola cal, un goberno, parlamento rexional ou municipio, se fai bo uso do seu poder de axencia pode ter unha influencia sobre a UE moito maior ca actores teoricamente máis poderosos ou privilexiadas poloo marco institucional vixente.

Malia isto, constatamos que moitas das propostas recentes para mellorar a subsidiariedade e MLG non van de feito a favor dunha maior implicación dos niveis de gobernanza subestatal na actividade da UE, mesmo verbo das Rexións con Competencias Lexislativas, confirmando que as aspiracións da "Europa das Rexións" hai moito tempo que esvaeceron.

En quinto lugar, cómpre entender a gobernanza multinivel e a subsidiariedade como conceptos que van máis alá das negociacións legais e toma de decisións. Todos os actores e institucións que operan no contexto da UE no ámbito do MLG (tipo II, escolla racional) revelan patróns similares de comportamento. Como vimos ao discutir o concepto de primacía, esta realidade concerne incluso a actores, que en teoría, son actores privilexiados como son os tribunais constitucionais nacionais e do propio TXUE. A función destes tribunais non é só a obvia para dispensar xustiza; tamén son actores políticos de propio dereito, como calquera dos outros actores que estudamos. Tamén os Tribunais, e certamente o TXUE, ten como prioridade ampliar as súas prerrogativas e reducir as obrigas ou servidumes cara outro nivel de goberno ou outra institución.

Como vimos ao estudar os instrumentos da UE para impulsar o desenvolvemento rexional, así como en calquera outro exemplo de *entreprenurialismo político* , para que unha iniciativa política sobreviva no tempo precísase que na práctica se dea un axuste entre os diferentes actores, como apuntaba Marks. En concreto, como xa dixemos, este axuste debe ser entendido non tanto como unha busca de consenso, senón como a satisfacción da maximización suficiente dos intereses individuais de cada actor que sexa relevante nesas negociacións. A forma final de calquera decisión de carácter multinivel é continxente coa maximización dos intereses individuais de cada actor: con independencia da racionalidade externa da proposta ou a necesidades reais verbo da mesma que poidan existir no, ningunha proposta será posta en práctica, ou sobrevivirá no tempo se non é capaz de satisfacer minimamente os intereses de *todos*

ou case todos os actores implicados. Atreveríamos a chamar isto a "**lei de ferro da gobernanza multinivel**".

Por último, a UE está en constante mutación. Dous anos despois da entrada en vigor do Tratado de Lisboa, os EM asinaron dous tratados máis para consolidar a gobernanza económica da UE e salvar o euro. Isto fai que resulte cada vez máis complexo falar de gobernanza multinivel, polo que cada vez estamos a observar a emerxencia dunha nova "*multi-tier governance*", concepto que busca describir os círculos concéntricos cada vez máis complexos nos que está a ser organizada a Unión Europea. Ao mesmo tempo, a UE está enfeblecéndose debido a unha crecente crise de lexitimidade crecente, cuxa expresión máis dramática ocorreu poucos días antes do final da escrita desta tese co referendo de saída do Reino Unido da UE. Certamente, as razóns para esta crecente crise son complexas. Con todo, cremos que gran parte da crise de lexitimidade das institucións europeas reside na súa resistencia a aceptar plenamente que non sempre a solución dos problemas está na capital comunitaria, como tampouco está na dos Estados, e que o futuro da UE pasa por un mellor recoñecemento da maior diversidade territorial e cultural deste tapiz amplo e variado que é Europa.

Vivimos un momento emocionante, pero sería arriscado dicir que vivimos no mellor dos tempos posibles.

SUMMARY IN ENGLISH

Subsidiarity and Multilevel Governance in the praxis of the EU institutional framework

The principle of subsidiarity and the paradigm of Multilevel Governance (MLG) have accompanied the development of the integration process of the European Union (EU) since the genesis of the Maastricht Treaty.

The legal-political principle of subsidiarity has made it possible to organise the division of the growing number of competences that are shared between the EU, the Member States and sub-state levels of government.

Multilevel governance is, on the other hand, a paradigm that is both normative and descriptive of relations between different levels of government and within them. It has also been a conceptual tool for the study of various public policies that are exercised between these levels of government.

Both concepts, subsidiarity and multi-level governance, are therefore closely intertwined as they both deal with the legal, political, economic, structural, and cyclical aspects that affect relations between the European, national and subnational levels and hence the interest of this doctoral Thesis to study them together.

This Thesis will try to give a holistic view on their conceptual formulation, institutional recognition and application in practice. Analysing them separately would result in a partial view of such relationships between levels of government. They are complementary but not synonymous: subsidiarity, being a concept that has been given a legal grounding in the Treaties, refers to levels of *government* and their legally defined powers, while multilevel governance encompasses a wider range of relationships as they It refers to levels of *governance*, that is, it not only deals with institutions as they are formally defined and their specific competences but also of the whole system of actors, values and actions that directly or indirectly influence the process of decision-making both within government level and with regard to relations between various levels.¹

Over the last quarter of a century both terms have been object of a wide conceptual and academic development. At the same time, they have also enjoyed progressive recognition in successive EU Treaties. This recognition has been explicit concerning subsidiarity, while for Multilevel

¹ "Governance can be seen as the patten or structure that emerges in socio-political systems as 'common' result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. (...) No single actor has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems (...) no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model"

Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, (Londres: Sage, 1993), 3

Governance this recognition has taken place in a more implicit way, mainly by way of secondary EU legislation and especially through the implementation of EU policies.

While the principle of subsidiarity has in its origins the defence against the excessive centralization of powers towards the EU institutions, multilevel governance has been, as we shall see, a much more polysemic term: MLG² is a concept that is more closely linked to actual practice of public policy formulation and delivery, and is only sometimes backed by a regulatory framework. It attempts to describe how different levels of government (EU, national, regional, local) interact with each other in practice, but at the same time is a policy paradigm that often assumes axiomatically *it is good that different levels government cooperate with each other on issues that have a common responsibility or legal powers*. Therefore, it tends to advocate that if that interrelation does not exist yet, it should exist in the future; if it already exists in practice, it should be intensified.

In fact, the two concepts are related to a third one, the principle of conferral (Article 5.2 TEU). Both subsidiarity and MLG rest on the crucial question of determining the appropriate allocation of competences between the EU and national or sub-national levels. As made clear by art. 4 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), most areas of public policy are now shared competence between the EU and other levels of government. In other words, although the EU must act within the framework of its attributed powers (Article 5.2 TEU), art. 4 TFEU indicates that the majority of EU competences are shared with the national or subnational levels of government. *Deciding in all such cases by whom* these shared competences are exercised is, in *legal terms*, responsibility for the principle of subsidiarity. By contrast, MLG is more concerned with *political practice* and public policy in the sense of *how* to exercise those Competences.

The interest over these issues was particularly relevant during the genesis of the Maastricht Treaty (1992), which recognized the principle of subsidiarity for the first time, in particular with the emergence of the debate on the so-called "Europe of Regions", and was particularly important in those Member States (MS) with a complex structure and / or having territorial tensions. The Laeken Declaration (2001) and the work of the Convention on the Future of Europe (2002-2003) expanded the legal and political framework in relation to subsidiarity in particular - explicitly while recognition for the MLG has been Implicitly - that crystallized in the current Treaty of Lisbon (2007), in force since 2009.

Since then, the rise of these issues seemed to decline for a few years. In fact, this was also due to major institutional changes and some fatigue by some of its key promoters, such as the regions with legislative powers (REG LEG). In fact, both concepts continued to be developed through secondary legislation and successive reforms of European policies and budgetary periods - for example, the Structural Funds regulations or case law on subsidiarity of the Court of Justice of the European Union (CJEU or ECJ).

In recent years, the relevance principle of subsidiarity and multilevel governance has become more evident again, even at the highest institutional level: the various Treaties on budgetary

² "a system of continuous negotiation amongst nested governments at several territorial tiers

– supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level". G. Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", ed. Allan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal, *The State of the European Community*, (Harlow, Essex: Lynne Rienner,1993), 401.

Vid. Gary Marks, "Structural Policy in the European Community", en *Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community*, ed. Alberta E. Sbragia, (Washington DC: Brookings Institute,1992),191-225.

discipline and governance of the Economic and Monetary Union of 2012 - TESEM, TSGC, which were adopted in the middle of the Eurozone crisis, as well as the new instruments of European economic governance - as in the case of the European Semester, Agenda 2020 and National Reform Programmes). They have resulted in a quantum leap in the interrelation between the EU and national public policies – indeed, as well at subnational level.

The negotiations prior to the British referendum of June 2016 mark an epilogue to a whole historical cycle of debates and developments in multilevel governance and subsidiarity in the EU. As it is well known that cycle started with the acceleration of European integration, first with the Single European Act and soon after with the Maastricht Treaty. This process led to a progressive transfer of competences to the EU level. At the same time, Member States and sub-state authorities continued to exercise *de jure* and often *de facto* those powers. There was a partial transfer of powers to the EU level, but there was no rebalancing of competence, much less a coordinated reform of constitutions or, where appropriate, regional or similar autonomy statutes to accommodate the new European reality. As we shall see, the actual wording of the Treaties, although it is much clearer than before the Treaty of Lisbon about the division of powers, remains very open, if not vague, about the limits of these European powers. The result of this process is that the same powers, and therefore the legal and political responsibilities derived from them, are often dispersed between the EU, Member States and sub-state levels of government.

This complex interaction offers, therefore, a fascinating field of academic research. During the last 25 years and successive treaty reforms, from Maastricht to Lisbon, how to establish the division of powers, how to specify the attribution of competences and on what basis (the principle of subsidiarity) and how this is organised - or should it be- (Multi-Level Governance) have explicitly or implicitly driven the debate on the future of Europe.

Certainly, the recent years of European integration - British referendum, rise of extremist parties and anti-EU movements, Eurozone crisis, refugee crisis and restrictions on free movement within the Schengen area- has highlighted that subsidiarity is not just the subject of mere theoretical disquisitions. In my view, much of the solutions at European level go through both an effective application of the Principle of Subsidiarity and an appropriate development of Multilevel Governance. Both are crucial instruments to ensure the proper functioning, if not the legitimacy of the process of European integration, and indeed, given the major challenges cited, possibly to ensure the survival of the EU.

Given the breadth of the field of study of subsidiarity as legal and political principle and MLG as a normative principle and political praxis, the focus of this Thesis is to find out how they have been put to practice in real life. I am covering the period between the Laeken Declaration of 2011 and the UK EU referendum of June 2016. This fifteen year period, which practically coincides with the author's professional experience and direct participation or observation on the cases that are studied throughout this Thesis, are the alpha and the omega between a period of great enthusiasm for European integration and pessimism about the viability of the whole project.

Research aims:

Although this Thesis seeks to draw a comprehensive map of multilevel governance in the EU, due to a matter not only of limited time and resources, but also to the methodological approach of focussing on cases that reflect of the author's own direct experience as a professional and as a researcher, particular attention is given to experiences around subsidiarity and MLG by those

institutional actors that are "non - privileged" by EU law, primarily the regional authorities - in particular the regions with legislative powers , and, where appropriate, local authorities.

In fact, this Thesis assumes that the degree of real and effective involvement of these non-privileged actors in European governance is a good predictor of the health of the EU's governance system. In short, the central question that this Thesis will try to find out is the following:

To what extent does the principle of subsidiarity and multilevel governance apply to levels of government below the level of the Member States?

Since the EU is at its origin, and even today, at least in purely formal terms, an international organization made up of Member States, these are the levels of government that have, by default, limited recognition at EU level. However, although our research will focus on sub-state governments and parliaments, it will, where appropriate, also address other institutions as well, such as the EU engagement of national parliaments and even national and constitutional courts. As we shall see, most of them are in practice quite non-privileged actors. Parliaments and courts and sub -state authorities may, at least in theory, participate in the decision-making process of the European Union by way of the Protocols on Subsidiarity and on the Role of National Parliaments, by accessing the Court of Justice of the EU and the dialogue between Constitutional courts, and, obviously, the scrutiny of the EU action of their respective national governments. However, unlike European institutions and national governments, all these non-privileged institutions have a limited role in the process of European multilevel governance. However, they are essential pieces in themselves to understand the general framework of European governance.

The methodology of this Thesis is markedly multi and interdisciplinary. This work seeks to be both a legal study on the recognition in the Treaties and in secondary legislation of the principle of subsidiarity and of the sub-state levels of government. It is also, and in some fundamental respects, a work of political science and analysis of public policies in everything related to the practical implementation of multilevel governance; Is also largely a work of historical interest because it reconstructs various significant and not sufficiently investigated academic episodes of parts of the recent process of European integration. It is to some extent a sociological work with certain inspirations of journalism in the sense that you try as far as possible to give voice to the actors involved in the cases that are analysed.

This high degree of interdisciplinarity has been aimed at given the author's conviction that the wide, polysemic and multilevel nature of both concepts needs such an approach to make the Thesis really explanatory of all the dimensions of subsidiarity and MLG. This approach has been possible, I would dare to say, given the multidisciplinary training of those generations of political scientists who, like the author, benefited from a pre-Bologna model of university education that placed great emphasis on the interdisciplinary study of the above-mentioned subjects (Politics, Law, Economics, History and Sociology) as a prerequisite for understanding complex realities.

Finally, this Thesis aims to be innovative since the author of the same is both an academic researcher and fundamentally a political agent directly involved in the events that will be described in this work. Indeed, most other research on these issues has been made "from the outside" without direct involvement in events that were subject of the researcher's study. The ambition of this Thesis is therefore to analyse these events *from within*; it is no coincidence therefore that the period of the last 15 years is the main timeframe of this study matches that of the author's career as a representative of local and regional authorities in Brussels (as shown in Annex I) from the Convention until the British referendum. Still, this Thesis aims to not be at all neither a memoir nor a historical work or a journalistic investigation; on the contrary, we are

using a range of historical or biographical events to put in practice and assess the relevance of the 'actor-centred' analytical model for the study of the dynamics of MLG that this author has specifically developed to carry out this PhD research on the back of his own direct experience.

This analytical model focuses not so much on the structures and relationships between levels of government as such, but also on the motivations and actions of well-defined individuals or groups (actors) to act, and to interact within the existing institutional framework, to examine their agendas, their mode of interaction, formal or informal, in a multilevel context such as the European Union. We will study not only how they operate in practice within the institutional framework, but also how they attempt to modify the framework itself and the rules governing the relationship between those levels, both in terms of specific policy issues as well about the Treaties themselves and the decision-making process.

We will use this analytical model to study the actions and motivations of different actors, especially the underprivileged ones - namely regions, and local authorities- to influence the process of the Convention on the Future of Europe and translating them into what eventually became the Treaty of Lisbon. Also, we will study how these actors have attempted to engage in the practical application of the institutional framework defined by treaties such as for example by the "*Better Regulation*", the new EU Urban Agenda or those EU public policies that have marked multilevel character, such namely the EU Structural Funds.

However, this is not a piece of historical research either. The proposed analytical model will be confronted with a range of real life case examples that in the author's opinion illustrate the main dynamics of interaction within the framework of European governance in the period that will be studied. The main reference for this casuistic method is the work of Priestley (2008) which uses the same case-study approach to explain the rise of the European Parliament within the institutional framework of the EU.

For this purpose, I am drawing from a rich theoretical apparatus, by way the synthesis of various schools of thought in various social sciences and European integration, the use numerous references to the existing academic literature on these issues and the author's own professional and academic experience. However to avoid possible cognitive bias of the author as an actor and observer, this work is supported by a series of personal interviews, some made well in advance of the formal beginning of the doctoral programme, prioritising actors that are also directly involved in the events that were being researched. The purpose of these interviews is twofold: on the one hand, to complement, if not correct the author's own memory - and the abundant material of notes and documentation that the author has been gathering for this purpose during all these years; On the other, to leave a chronicle of a whole series of events since the protagonists of such events are becoming less and less available either because they are now engaged in other occupations or simply due the passage of time. The author wishes to acknowledge the disposition of all of them in helping provide a record to a whole series of little-known events of the recent period of European integration.

In short, the objectives of this Thesis all focus on answering this question: *to what extent the principle of subsidiarity and multilevel governance are applied in the praxis of the EU institutional framework?*

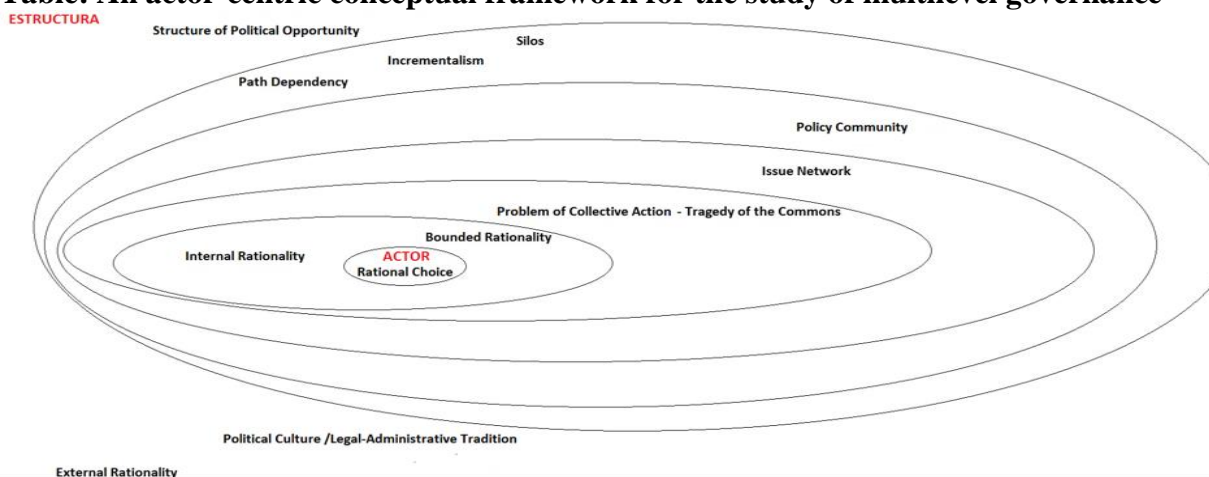
- More specifically, to what extent are *Subsidiarity and Multilevel Governance* relevant concepts for actors that have not been privileged by the Treaties, in particular the levels of government below the level of the Member States?
- What are the necessary mechanisms and conditions, so that, from an actor-centric perspective, multi-level coalitions can be produced that have a real and significant influence on the decision-making process in the community?
- What are the motivations of the main actors in European governance, in particular EU institutions, national governments and parliaments, regional governments and parliaments, local authorities, both individually and as an aggregate?
- Do they reflect patterns of behaviour focused on maximization of individual utility versus other actors and the institutional framework or they reflect a more cooperative ethos instead?

Analytical model used:

Often the researcher looks for an analytical model before undertaking his research. In this case it can be said that it has been the reverse, this analytical model has been the one that has come across with the researcher as a result of his previous professional experience and the behaviours that have been witnessed throughout it.

The analytical model described in the conceptual chart below has as its starting point the behaviour, perspective and priorities of the individual actor or organisation. It combines many different theories of economics, rational choice and public policy, bounded rationality, neoinstitutionalism, network analysis, political culture and policy communities. This model seeks to combine all these paradigms in order to be able to observe and explain a whole series of patterns of behaviour and multilevel interdependencies resulting from empirical observation over the years. The analytical framework described is used repeatedly throughout this Thesis to study a whole and varied set of examples of multilevel governance.

Table: An actor-centric conceptual framework for the study of multilevel governance



Source: Author’s own elaboration.

The above diagram graphically summarises the analytical model that will be applied for the study of the different cases and examples that will be studied throughout this Thesis. As mentioned above, it is a model whose theoretical sources go beyond the literature on European integration and draws on classic paradigms of political science, public policy analysis and economics. This is because the scale and types of interactions between actors in most cases we will discuss these other theoretical bases are, in our view, more useful than just the classic arsenal of theories of European integration.

We propose an analytical model centred on the actor, or actor-centric. This is logical given that a good part of this Thesis is based on the author's own experience as a participant actor in the cases described. Therefore, the focus of the cases studied is to analyse from the subjective

perspective of different actors or groups of actors involved in multilevel governance and see what factors affect their behaviour, which are more prevalent in specific cases, and why.

The model proposed in the above table can be summarized as follows. The behaviour of individual or aggregate *actors* is explained by a number of *factors*: the *actors*, whether individuals or clearly defined groups - not only institutions but also its constituent parts are agencies, departments, as well as looser groups, formal and informal, with common interests operating within and among various agencies - have their own *agendas*, which can aptly be described as having the role of a *political entrepreneur* (Kingdon, 1984). The actors have as much *power* as *agentic power agency* (Weber cited in Campbell, 2008). To the extent that other external factors will influence their behaviour, these actors will act rationally to maximize their own benefit and reduce the maximum its obligations and costs, as explained by the so-called *rational choice theory* (Simon, 1957; Niskanen, 1974). Now, rationality is not an objective concept, there are different types of rationality depending on the perspective of the observer and the actor (Rescher and González, 1998; Ayala, 1999).

Its field of action in defines of those interests - which may be altruistic or selfish- is limited by a number of factors, some *institutional* - the institutions and rules that limit such scope but also a *structure or window of opportunity politics* (Tarrow, 1998) for the defence of such interest- and other *cognitive* - actors are afflicted by the "*bounded rationality*" as no actor is able to grasp the complexity of interrelations and factors affecting their interests, much less in a context multilevel such as the EU (Padioleau, 1982; Hirschmann, 1997; March, 1978 ; Dahl and Lindblom, 1953) - and *cultural* - the behaviour of these actors is influenced by the values of the organization to which it belongs, as the "logic of appropriateness" (Armstrong and Bulmer, 1998) or his own cultural heritage such as the actor's political and administrative culture (Crozier and Friedberg, 1977; North, 1991), a factor that, as we shall see, explains why two seemingly near identical actors operate in a totally opposite way at EU level, reflecting a very different political-administrative culture of origin.

Specifically, and in order to contextualize and attribute different patterns of behaviour of the actors observed in terms of their administrative political background, five ideal types have been developed, in the Weberian sense: Westminster, French, New Democracies, Rhenanian and Nordic provided in Table 4. They are based on the following: that of 'government traditions' by Loughlin y Peters (2007), political culture (consociacionism) by Lijphart (2007), the typology of welfare state of Esping Andersen (1999), the municipal model by Heinelt and Hlepas (2006). The degree of penetration of the New Public Management ethos versus the legalistic/public administration culture that is prevalent in most of Western Europe (Pollit and Bouckaert, 2011) is also considered.

Building on Keating's (2013) notion that "region" is a normative concept, it is of particular relevance the distinction made by Le Galès (1988), between the definition of a region as a historical-organicist concept that is a cultural, ethnic and political *subject*, versus the economicist definition of the region as *object*, a level of aggregation for the decentralisation of public services. The confusion between both types, whether interested or subconscious, is fundamental to understanding the dysfunctions manifested in the current EU institutional framework, as well as its praxis, about to the recognition of the non-privileged institutional actors.

All this means that decisions at European level are often the result of the sum of all those interests and factors and not so much the achievement of a rational objectives such as the effectiveness of EU decisions or the achievement of EU integration objectives as formally defined by the Treaties.

This pattern of behaviour often results in *collective action problems* (Olson, 1965) have the effect that individual interests are opposed and indeed limited to the common interest. This can lead to public decisions at EU level on which individual interests are result in collective decisions (*Tragedy of the Commons*, Jovanovic, 2013).

However, this analytical model also seeks to demonstrate that the very process of European integration, and continuous interaction between these *selfish* actors leads to the formation of consensuses, close cooperation between groups and formation of communities of common interests (*policy communities, issue networks*, Adshead, 1996; Richardson, 1995; Peterson, 1996), beyond their *ab initio* individual interests and factors. In fact, Marks (1991) y Marks y Hooghe (2003), the founders of the MLG paradigm, are aware from the beginning that the behaviour of actors, when they are individually considered, have a strong selfish component, but the dynamics of the MLG favours gradual integration of interests from what they call the Type II (articulation of actors and more casual interests agglomeration) from its looser “club” variety to its “polity forming” version, potentially leading to what they call Type I (which are more formalized multilevel partnerships). Therefore, multilevel governance claims the idealism of the founding fathers and the *spillover* effect paradigm of the Functionalist school of European integration since continued interaction favours the consolidation of new networks of European governance. However, certain types of more formalized MLG lead to new factors of disintegration by creating *silos* and *inertia* (*path dependency*) when *isomorphism* (Powell and DiMaggio, 1983) and vested interests (Schattschneider, 1935; Lowi, 1979; Elwood and Patashnik, 1993) inside and between organizations affect, where they do not prevent, the attainment of the objectives of the EU as defined in the Treaties.

A final clarification regarding the analytical model described above seems pertinent. Seen from the perspective of the actor, there are several limiting factors that the actor can try to address, such as cognitive deficiencies; there are others that are more remote and less able to control (such as the structures and institutional inertia of the EU). However, the **incidence** of all these various factors on the behaviour of the actor is not uniform and vary depending on which actor and which example is being studied. Therefore, an integral part of this analytical model is to establish the reasons why the prevalence of a given factor of those described above is higher in some cases and lower in others.

Indeed, most of the examples we will analyse will not focus on both *macro* changes (treaty reform, creation of new European policies, etc.), for which the various paradigms of European integration are certainly useful (such as the *spillover effect*, functionalism, the intergovernmental model). Instead most of the cases studied here focus in micro relations between levels of government, how they use the institutional structure and even how these actors try to change the institutional framework itself (treaty reform, expansion of roles and competences, etc.).

The analytical model proposed in this Thesis, although it has been developed *ex novo* from the personal experience of the author, draws obvious parallelisms with in a series of previous academic contributions, some have been already highlighted in the above explanation of the model, and others will be so in more detail throughout the Thesis. If we had to summarize this analytical model in a few words, we would say that it has as its starting point the paradigms of *methodological individualism, rational choice*. They are however attenuated by consideration the cultural and sociological factors that both structure and limit the behaviour of an actor within a policy or political structure.

Therefore, we might venture to locate our proposed actor-centric analytical model within the context of *neo-institutionalist* school of public policy, mainly within its *actor-centric* branch (Scharpf, 1997). This variation gives greater attention to the behaviour of the actor within the

structure compared to other neo-institutionalist approaches that are more historical or sociological. We can consider our model of analysis as an onion: we always start from the individual actor, which is at the centre, alongside with its interests and preferences and only then we do consider the factors that surround him (structure of opportunity, limited rationality, etc.). Lastly, the consequences of the actor's behaviour, as an individual or in aggregated form, are considered in terms of the decision-making outputs and overall consistency of the EU multilevel governance system.

Structure of the doctoral Thesis

Having made the necessary theoretical and methodological clarifications, we will summarize the content of the Thesis here. As I have seen at the outset, I have formulated a series of concrete questions as they try to articulate in the title of the same: to what extent subsidiarity and multilevel governance are adapted to the praxis of actors, especially *non-privileged actors* such as subnational authorities, within the institutional framework of the EU.

For this reason, Part I seeks to define how subsidiarity and multilevel governance are reflected in the present EU legal and institutional framework, as currently defined in the Treaty of Lisbon and in contrast to the commonly accepted meaning of either concept. On subsidiarity, I will draw from the contributions of Craig (2012) and Davies (2006), which is essentially a debate between a philosophical notion or principles of subsidiarity versus another based on praxis and Law, as well as MacCormick (1999) and his conception of the so-called democratic deficit as "deficit of subsidiarity". A central element of this Thesis is the claim that the main problem of the praxis of the principle of subsidiarity is the dichotomy between the commonly understood notion of subsidiarity as a principle of "proximity" to the citizen, which is that contained in the preamble of Lisbon, and the legal and therefore justiciable principle of subsidiarity conceived as a principle of "scale" and "effect" and whose specific wording in the Treaty and the Protocols Nos 1 and 2 tends to prejudge that the exercise of shared competences is more appropriate at EU level. As Cygan (2013), Panara (2013) or Moens and Trone (2015) point out, the application of this principle by the EU legislator and the caselaw of the ECJ has made it possible to frame its application both in the *procedural* respect of the principle by the legislator and by the acts of the EU institutions in their *material* aspect, i.e. when and how it can be invoked. In most cases the ECJ caselaw focuses on when subsidiarity *cannot* be argued to prevent action at EU level (transnationality of the EU act, ensuring the actual or potential functioning of the common market). Thus, the Court, almost as much as the Commission itself, tends to favour action at EU level. In any case, the principle of subsidiarity is seldom considered in isolation but as an additional or implicit element in the case in question.

As regards to multilevel governance our research focuses on the successive generations of academic thought on this paradigm as summarized by Stephenson (2013), Blom-Hansen (2005), Bache (1998), Hooghe and Marks (*op.cit.*). As Stephenson points out, MLG has become one of the most often used terms in EU policy making, given its all-encompassing or catch-all flexibility to summarize what is in fact a very complex set of relationships. It has been applied to a wide range of policy domains, from the descriptive to the normative, from the theoretical to the practical, from the juridical to the political / political dimensions, far beyond the original scope set out by Marks (1992) and Marks and Hooghe (2001) as creators of this paradigm. Among all these MLG variants, the central actor model used in this Thesis focuses mainly on the Marks and Hooghe typology (2003) and its dichotomy between MLG Type I (formalized, institutionalised) and Type II (more generic and open to multiplicity of actors) since behaviour of the non-

institutionalised actors observed in the different cases of study along this Thesis orbit between both types.

This field of research, even narrowed this way, is very broad. It is not possible to understand European governance without adopting a holistic perspective, both legal - in particular on the principle of subsidiarity in its definition in treaties and jurisprudence - as well as political - demands for participation in the EU by non-privileged actors such as are regions and how this takes place in practice – as well as from the economic or public policy standpoint, due to the increasing impact at national and subnational level of EU policies, funds and budgetary control. Multilevel governance applies both to European programmes, such as the Structural Funds, which have even developed a multilevel governance concept, the principle of partnership, as well as in other broader fields of economic governance such as the 2020 Strategy and the National Reform Plans, as well as the national and sub-national implications of the new treaties on fiscal balance and budgetary stability that complement the Lisbon Treaty.

The new Fiscal Treaties that have been adopted after the entry into force of the Lisbon Treaty and its implications in terms of subsidiarity and multilevel governance are also included. We will echo the debate, among others, of Linde Paniagua (2012), con Mariscal (2013), López Escudero (2015) or Olesti Rayo (2013) on the implications of these external Treaties to EU law for the future of European governance.

Part II focuses on the behaviour of institutional yet unprivileged actors within European multilevel governance, and most particularly the regions with legislative powers.

This analysis is carried out from the perspective of individual actors, for which I will refer to specific regional cases from number of Member States both considered individually and at aggregated level.

We start with the example of the collaboration of the REG LEG group with the European Convention (Morata and Ramón, 2005), which is where the provisions on subsidiarity and, implicitly, of multilevel governance, of the current Treaty of Lisbon were first framed. This period of 2000-2003 is a paradigmatic one as we observe a trend, often repeated in other cases researched throughout this Thesis, that despite the theoretically enormous power of the regions with legislative powers, both individually at the level of their respective Member States, and collectively articulated within REG LEG, their capacity to influence the Convention was rather modest especially when compared with that of territorial associations, even those representing more modest institutions such as municipalities. As we shall see, this 'failure' was due to a large diversity of opposing interests, different degrees of internal territorial conflict (which is proportional to the desire to give a 'European outlet' to regional interests) and a maximalist agenda regarding its ambitions of being recognised in the EU framework.

This part II does also consider whether the legal competences of a sub-national authority really is directly transferable to their ability to act in the European multilevel context. In order to do so I compare examples of examples of theoretically "strong" regions with a number of municipal governments or their associations in several Member States. In so doing I will compare, in the first instance, the theoretical institutional and political prerogatives with the actual practice of regions from in Spain and Germany (Elías Méndez, 2013; Schenderlein, 2015) as they are theoretically similar cases of regional participation in the EU (federal or quasi-federal structure, similar legal-constitutional order) but are in practice widely divergent due to the different political-partisan culture (bipartisan imperfect competition in Spain, consociative and corporatist in Germany). Then scope will be widened to consider the Austrian *Landeshauptleutekonferenz* and the Italian *Conferenza Stato-Regione* as effective cases internal coordination between regions and state in formulating negotiating position on EU matters: this is by way of the de

facto capacity of regional veto in the Austrian case and of an unexpected partnership culture for EU affairs that can be observed in the Italian case.

We will then observe that the variance in the effectiveness of different models of regional participation, both with regard to the formulation of the will of the State and in the direct participation at EU level (either through regional offices, interaction with MEPs and the European Commission, participation in the Council or in the Committee of the Regions), depends fundamentally on central-territorial cleavages and the respective degree of constitutional and institutional accommodation, administrative political culture (predominance in decision-making of the elected politician versus predominance of a technocratic administration) as well as values predominant in each country with respect to European integration. All these elements allow us to understand the relations between the central and territorial levels regarding the participation of the latter in EU affairs. Such national variance does not allow a simple categorization of the regions' participation in the EU, and greatly hampers coherent and stable articulation between regional interests of several Member States at EU level, but such diversity, on the other hand, provides a variety of models in which those states and regions with a deficit of participation (and normalization of their participation) in EU affairs, as is the case of Spain, can take as inspiration.

Considering the aggregate level, and as confirmed by recent research by Tatham and Thau (2014); Van Hecke, Bursens, and Beyers (2016); Donas and Beyers (2013), the EU institutional framework makes it extremely difficult for the regions to participate individually, regardless of their size, legal or constitutional nature or political ambition. Regional participation, in order to be effective, needs to be aggregated, either through internal mechanisms for articulating the will of the State, or through the formation of multi-regional coalitions in Brussels. This not only supposes a critique of the *paradiplomacy* paradigm (Aldecoa and Keating, 1999) but also risks invalidating it when the participation of regions or other sub-state authorities is not direct but through European territorial associations, since, as we observe in the course of the Thesis, they have their own autonomy with respect to their members (the aforementioned *agency* and *agentic power*), which can, in general, pose genuine problems of collective action in the sense given by Olson (op.cit.).

We will see that, at least at the aggregate level, these local entities can be regarded as capable of having an equal or greater influence in the EU level and policies than regions with legislative powers. The key factor that influences a comparatively greater effectiveness of the participation of such municipal authorities in the European decision-making process with respect to the theoretically more powerful regions rest mainly their respective domestic political culture: this explains why the associations Scandinavian municipal authorities or the Netherlands, benefit from effective governmental and parliamentary consultation mechanisms both to set the national position as well as in their ability to interact in Brussels as this is a reflection of their multiparty, consociational and corporatist political culture.

Another explanatory element that is present in the above-mentioned countries, as well as in the United Kingdom, is the prevalence of New Public Management (NPM). In cases where the NPM shows a high prevalence, this gives the *agent* (the technician) a minimum margin of autonomy over the *principal* (the political decision-maker) which, especially when formulating political positions and at the moment of their defence in Brussels, allows for greater effectiveness and temporary coherence in action at EU level compared to the predominantly politician-dominated administrative models (i.e. administrations based in the French model such as the case of the Spanish one), as these are much more erratic and centered in very specific subjects, often relevant for the elected member but little relevant to the general interest of its polity. Therefore,

although an excessive autonomy with respect to its constituents of bodies such as the CoR or the European associations is generally viewed as negatively in several of the cases studied in this Thesis, a certain degree of agentic power of the policy officials with respect to policy makers can be beneficial.

The third and last actor to consider is the Committee of the Regions. I will use the balance of its recent 20th anniversary to examine its activity as individual actor in its own right but also its track record on aggregating interests from sub-national authorities. This particularly concerns the CoR's agenda in maximizing its own influence over the European institutions (Huici Sancho, 2003; Valcárcel Siso, 2014; Warleigh, 1997; Christiansen y Lintner, 2005; Van Aken, Corthaut, Schmitt, Marx, 2014), but also in terms of the CoR role as a mediator and as framer (both boosting and limiting) of the action of the sub state actors with respect to the EU institutional framework. On the one hand, its growing politicization is detrimental to the individual action at EU level by regions in their own right, as well as to the aggregation of territorial interests in other axis that is not a party left-right one. On the other hand, its assertion as an autonomous institutional actor within the EU institutional framework (Piattoni and Schönlaui, 2015) allows it to effectively influence the decision-making process of the EU in a way that not even a powerful region can aspire to do, as we will see in several of the following cases.

The rest of Part II focuses on observing how these actors interact with each other and with the national and EU institutions in a number of concrete examples: from campaigns to defend their privileges and status to action on a range of EU policies such as cohesion policy and the Europe 2020 strategy. I will examine several cases in which we can observe how non-privileged actors are able (or fail to) organise multilevel campaigns using the principle of subsidiarity as the main argument. We will study a positive example (concerted action against the proposals on Urban Mobility from the Commission), negative ones (the proposed standardization of official documents) and one that is both positive and negative (the campaign against the obligation of local authorities to be included in the so-called EU "lobby register"). We will thus note the great difficulty that institutional sub-state actors have to act in a coordinated (and mutually supportive) way in the EU decision-making process in Brussels, even in those cases in which the EU institutions question their legitimacy for the exercise of political action at the EU level as democratically elected institutions. By contrast, the growing institutional position of the Committee of the Regions, essentially as a result of its agenda to maximise its own influence, allows it to act in a growing number of cases not as a means of aggregate representation of diverse territorial interests but rather mediate these interests to become an autonomous actor and full-fledged political entrepreneur.

I will then move to specific EU policies to consider the multilevel dimension of the Europe 2020 agenda as well as in other instruments of multilevel economic governance such as the National Reform Programmes, and the new EU initiatives that have been put together as a reaction to the economic crisis, such as the Youth Employment Initiative and the Fiscal Treaties. We will see that the sub-national dimension is practically absent in both, and availing ourselves of British and Spanish examples see that often rhetoric and practice are completely opposite realities according to the Member State. (Drumaux and Joyce, 2014; Renda, 2014; Schmid, 2014). This section demonstrates that, far from being subsidiarity and multilevel governance rather old-fashioned concepts and of fundamental interest to a minority interested in subnational issues, the trend of European integration, particularly by way of the European Semester and the Fiscal Treaties, is giving relevance of multilevel governance due to the growing interference by the EU institutions, in particular the Commission, in areas that until recently were considered primarily national or subnational powers. There is therefore a MLG deficit (given the lack of openness in many Member States to the participation of sub-state authorities in these areas) and also serious issues of conferral and subsidiarity as many of the

competences concerned by the new European economic governance are at least shared with subnational authorities.

In this part I also study in detail the multilevel dimension of cohesion policy, which was very much the initiator of the paradigm of multilevel governance and even today it remains the leading exponent of this model (Méndez, 2013 ; Bachtler y Méndez, 2007; Böhme, et al. 2011; Zerbinati,2012).As an example of the potentials, limitations, institutional inertia and resistance greater involvement of sub-national entities on Cohesion Policy we will draw from the experience of the negotiations around the so-called Partnership Principle and of the territorial development instruments, CLLD and ITI. (Pazos Vidal, 2012, 2014, 2016).

Then I consider the reduced multi-level dimension of the so-called EU "Better Regulation" agenda. Particular consideration is given to the package tabled by the Commission in May 2015 that led to the current Inter-Institutional Agreement on Better Law-making and a new methodology for Impact Assessment and for assessing regulatory burden (REFIT). In this chapter I also study the genesis of the recent Pact of Amsterdam and its reconceptualization of the so-called EU urban agenda (Faludi, 2009, 2012) away from its origins within Cohesion Policy and towards a holistic multi-level governance, better regulation nature. This was a clear example of policy entrepreneurialism undertaken by the Dutch EU Dutch Presidency. However, I will also consider why it is unlikely that a relatively isolated initiative such as the new EU urban agenda can survive in the future given the nature of incentives existing in the EU multilevel, institutional framework.

The common denominators common to all these cases analysed in Part II, and in line with the actor-centric analytical model that we use for their study, is that the multilevel decision-making process lies to a great extent in the degree of alignment of interests of the respective actors. However, it is important to clarify that *alignment* of interests is not synonymous with *identity* of interests: in many cases, as in the cases studied on the formulation of the EU Cohesion Policy, the result of the decision-making process is the sum of contradictory agendas of the different actors that come together in suboptimal results far from what should have ideally been a rational articulation of the objective of "Territorial Cohesion" defined by the Treaty. As we shall see, even the process of providing a precise definition to this new EU goal enunciated in the Lisbon Treaty (by way of the so-called Green Paper on Territorial Cohesion) had a contingent nature, resulting from the interactions of different actors in the defence of their interests respective and not precisely the search for consensus. The paradox is that although cohesion policy, once it is agreed and at the time of its implementation, is the most palpable example of MLG Type I (relationships between formalised multilevel actors) the process of making decisions for the formulation of cohesion policy is a typical case of MLG Type II where actors of all kinds form coalitions of fundamentally defensive interests.

Finally, the case studies show the importance of the European Commission as the main political entrepreneur Commission as central actor of the system not only by its position in the institutional framework (virtual monopoly of the legislative and a great deal of the political initiative) but also by the agentic power that gives it an availability of resources and information hardly comparable to any other actor, including Member States themselves. This is evident in many of the previous cases such as the formulation of the ITI or the CLLD let alone the creation of the new category of 'Transition Regions' where it was the Commission (DG REGIO, specifically) that mobilized these regions at risk of losing European funds, and not the other way around, with the aim of putting pressure on their respective central governments (especially

those who are net contributors to the EU budget). On the other hand, this example shows that this sort of policy entrepreneurship is not altruistic, since DG REGIO was interested in defending the legitimacy of its policy, its share of the European budget and its institutional position vis-à-vis other parties within the European Commission with their own contrasting agendas. It is for this reason that even in cases where a decision at EU level is the result of the role of political entrepreneur of another actor as was the case of the Dutch Presidency of the EU regarding the new urban agenda of the EU, it is the Commission, which, because of its agentic power, is able to ensure the survival of this EU policy initiative, regardless of who its original promoters were.

Part III examines the other underprivileged institutional actors, namely the national and regional Parliaments, most particularly the cooperation between national and regional parliaments regarding the control of subsidiarity (Freixes, 2013; Frosina, 2014; Fromage, 2014; Abels and Eppler, 2016; Vara Arribas and Bourdin, 2011), as well as the national parliament's EU-wide concerning the so - called "green card." This was recent and timid case of political entrepreneurialism by national legislatures. Like with the above-mentioned cases of the regional governments, the diversity of situations with respect to national and regional legislatures ability to engage in EU policies depends on the political culture of each case, the political or consociational dynamics of the party system as well as the different degree of independence or dependence of the regional legislature on the executive.

The interaction between constitutional courts and the Court of Justice of the EU – the so-called *dialogue between courts* (Kumm, 2013; Kruma, 2009; Ragone, 2011; Poiares Maduro, 2003; Pernice, 2002) is also considered, to establish the extent to which also the behaviour, particularly on EU matters, of these high institutions also responds to actor-centric rationales aimed as benefit/influence maximisation within multilevel context. Beyond the august nature of these high courts, different judgments of the national constitutional courts with respect to the Maastricht t, Lisbon and the Fiscal Treaties show that beyond the discussion of existence, or not, and / or articulation of the principle of primacy of EU law, the fact is that the behaviour of national courts and the EU also responds to a desire to maximise their respective interests in a multilevel relationship, often using a tone that is at times barely cordial and away from constructive positions. Therefore, instead of the *dialogue* argued by the academic doctrine, sometimes what has prevailed is the *monologue*. (Torres Pérez, 2014). Even so, this has not yet led to a breakdown of relations, not even by the German constitutional court, with cases like such as the Polish constitutional that went as far asking for the national constitution to be amended so it could comply with the Lisbon Treaty. On the other hand, the ECJ, despite its enormous ambitions and strong defence of its own autonomy (Opinion 2/13 on accession to the ECtHR, the *Kadi* or *Melloni* cases, for example) it is a political actor with adjudicates not only not only the merits of the case but by calculating the of the correlation of forces with respect to the national level (Werner, 2016). All this shows that, in spite of the tensions, the relations between courts respond to the logic of "adjustments between levels of governance" as they anticipate the MLG paradigm of Hooghe and Marks.

This part also contains a detailed study of recent attempts to redefine the definition and implementation the principle of subsidiarity thanks to the activism of a number of Parliaments and national governments (mainly the Netherlands and the United Kingdom), culminating in proposals on subsidiarity agreed by the European Council before the British EU referendum of 2016. It also considers the likely developments of this question in the near future after the withdrawal of the United Kingdom, including the White Paper on the Future of Europe and a number of proposals from the European Parliament. All these certify that the multilevel nature of the EU, far from being reduced, is actually expanding (Europe at various speeds, new Eurozone governance) there is a notable lack of interest in issues such as the role of the subnational levels of government, which generates obvious questions of subsidiarity.

Indeed, as a result of these debates, this chapter puts forward a possible alternative interpretation of the principle of subsidiarity that tries to combine the double and contradictory definition of this principle that the Treaties currently have: one that conceives it as a principle of "proximity" and another one, which is legally enforceable, that understands subsidiarity as primarily a principle of "effectiveness" (scale) or "efficiency" (effect).

Finally, the conclusions of this Thesis briefly summarise the accumulated experience in the various case studied in the preceding parts in order consider whether the analytical model used throughout the Thesis is suited to them.

Conclusions

This Thesis aims to be a long-range research on the state of subsidiarity and multilevel governance in the EU. It reviews its conceptual origins and its expression in the Treaties contrast to proceed, then, with the current practice of how to really understand subsidiarity and EU multilevel governance over the last twenty years. Indeed, these two concepts have been common currency in the political and academic discourse on the EU and have been implemented by the EU institutions, national and subnational and other stakeholders.

Given the conceptual and temporal scope of this essay (2001-2016), a comprehensive description of facts and debates are is not practical. The focus is to provide an indication of the main trends in the application of subsidiarity and MLG in the EU and its praxis in the legal and political reality. While the goal was to provide a complete picture, some sections are more detailed than others, partly to keep this piece of research in a size that could be manageable for the author and bearable enough for the reader. Also, given that one of the aims of this Thesis is to put more emphasis on the dimensions of subsidiarity and MLG which I believe have been less discussed in the academic literature or simply describe events that are too recent or simply impossible to known to anyone who has not been, as this author was, at the same time observer, using a range of notable cases in the last 15 years of European integration, the and author of those events. I believe that is the real added value of this Thesis.

Therefore, I will now try to respond to the research questions that were outlined at the beginning of this summary.

First, subsidiarity and MLG are not just theoretical principles. They exist and are applied in practice, both consciously and tacitly, by the EU institutions, national and sub - national authorities and, last but not least, the non-institutional actors.

Secondly, the present definition of subsidiarity as explicitly framed in the Treaty (and, indirectly, as regards to MLG) together with its development through EU legislation and caselaw, are crucial for understanding the real extent of the limitations of the application of both concepts in the political praxis of the EU.

Indeed, the restrictions introduced by the main privileged actors, i.e. the Member States, but also by the Commission and Parliament and even the Court with respect to subsidiarity, as well as the specific wording of this principle in the Treaty, which is entirely at odds with the commonly accepted notion of subsidiarity, are crucial factors which seriously limit the extent to which subsidiarity and MLG can provide a more constructive approach to the formulation of EU policies and thus increase the legitimacy EU integration. In this respect, it is regrettable that the more nuanced version of the concept of subsidiarity adopted by the European Council in

February 2016 will not take effect as a direct result of the negative outcome of the British referendum. However, regardless of the possible institutional reforms that a Europe of 27 decides to undertake in the coming years, it is possible already today improve the application the principle of subsidiarity understood as *due diligence*, i.e. *a multilevel participatory process by which different levels of government discuss and decide with level of government can better exercise a shared competence or part of it*. This in turn will generate, as a virtuous circle, a number of explanatory elements (impact reports, opinions and reports of the concerned actors) which in turn will provide the Court with crucial material to adjudicate cases specifically based on the principle of subsidiarity. Still, a fundamental problem remains in the excessive vagueness in the definition of the shared competences enumerated in art. 4 TFEU, which alone significantly undermines the effective application of the subsidiarity principle, regardless of the definition of the latter.

Third, multilevel governance is not a normative paradigm. It is in my opinion an accurate description of how the EU actually works. In particular, there is a recurring tension between Type I of MLG, which stricter and institutionalized, and the Type II of MLG that is looser in nature and respond to more variable geometries. We considered throughout this Thesis, many examples of which it is that the rationale in the behaviour of actors, regardless if they are institutions, organizations and groups or parts thereof, let alone individuals, has a primarily actor-centric focus, based of selfish maximisation of individual benefits their pay much attention to the impact of those decisions on the overall governance of the EU. This results very often in the emergence of EU collective action problems. In this sense, we should consider that multilevel *governance and action* goes hand in hand with *multi-actor governance*: to understand the multilevel interactions it is necessary to understand the interactions that occur *horizontally* at the same level we well as those taking place in the *inside* of the organizations or aggregated actors.

Within this rational choice paradigm actors understand the institutional framework and organizational ethos of the EU as mere windows of opportunity and constraints in terms of maximizing their individual benefits. This is only attenuated when the background of those actors, such as when political and institutional culture of their country of origin is strong enough to affect their behaviour, or when the continuous interaction at Community level generates the incremental creation of coalitions that become real policy communities. If that point is reached it is likely that cooperative approaches might emerge. We will not make the step of arguing that this can be described a "grand theory" covering *all* the interactions of actors within the European governance landscape. However, I believe that, in view of the many case studies considered throughout this Thesis, that an actor-centric approach is indeed able to explain many of the patterns of behaviour within the EU institutional and governance framework.

As I tried to show the prevalent variety of MLG that governs the interactions between levels of government (and other stakeholders) it is the variety of type II. Specifically, in my opinion, the predominant form of this variety of type II is one in which the actors interact in the context of the EU (and national) a under the logic of rational choice, maximizing the benefits and limiting individual liabilities, without paying much attention to the impact of their actions on the EU system as a whole. However, within this framework I explain a number of examples where actions are carried out and led by *policy* or *political entrepreneurs*. They do not necessarily behave in terms of increasing their own resources of political power; their self-interested behaviour is reflected in their interest in promoting an idea that will advance the actor's standing within the European institutional framework. The main promoter of ideas is the European Commission itself. For example, the discussion to create a new category of transition regions in EU Cohesion Policy. The same could be said, a *sensu contrario*, on the inability of the Commission to use its position within the institutional system to gather enough support for its idea of a new EU urban agenda. Similarly, the institutional framework limits policy

entrepreneurship initiatives outside the Commission. A rare example is the Dutch EU Presidency new EU Urban Agenda. While the so-called Pact of Amsterdam was a success the lack of sufficient institutional grounding, let alone a sufficiently robust multi-level coalition makes it difficult for this agenda to continue in the medium term.

While the vast majority of these interactions are not selfless it does not mean, mean, however, that there is widespread chaos within the EU institutional system. In addition to institutional constraints, sometimes the results of rational calculations of actors lead them to choose cooperation to confrontation, either by forming coalitions based on specific themes (*issue networks*) or the formation of policy communities of more permanent policies. This often-incremental consolidation of interests and actors is what gives stability to the European system of multilevel governance.

In fact, the natural conclusion, if not the premeditated purpose, of the organic development of any of these communities is the establishment of more formal type of MLG (Type I). Both privileged and non-privileged actors aspire to establish such formal arrangements as a way of advancing and consolidating their own interests and standing:

- In the case of the Commission it has great interest in developing formal mechanisms of multilevel governance to ensure compliance at national and subnational levels of policies agreed at EU level. This is why the Commission was so insistent on the so-called Partnership Agreements with Member States on EU Cohesion Policy or the governance of the Europe 2020 goals. The aim is to reaffirm the central role of the Commission in the formulation and control of the execution of EU policy decisions.
- Member States also have an incentive to enter into formal Type I MLG agreements. This has been exemplified by the approval of the new Fiscal Treaties and the governance mechanisms they introduce to ensure there is mutual accountability of national economic decisions and thus ensure the consistency and stability to the entire EU economic system and in particular the Eurozone.
- For non-privileged actors such as regional or local authorities the formalisation of such agreements that recognise and protect their status and competences is often their main aim in EU policymaking, such as evidenced in their campaign for a strong Partnership Principle in Cohesion Policy, among other examples.

Fourthly, the role of underprivileged institutional actors in European governance, which in my view does not only concern sub-national authorities but also the national parliaments and constitutional courts, still leaves much to be desired despite the advances of the Treaty Lisbon. There are new mechanisms for monitoring subsidiarity, and, as regards to MLG, a series of legislative and political instruments to respond to such logic, but they are not designed to encourage these actors to meaningfully participate in the governance system of the EU. In fact, their degree of participation does not depend on the European institutional framework but on their background conditions at domestic level: mainly the degree of recognition and legitimacy that participation in European affairs is given to them by the national constitutional and political framework.

Indeed, some of the changes in Lisbon Treaty, which in theory were aimed at supporting improved participation of regions in the EU, could well end up being counterproductive to these aspirations for greater participation. This depends, to a large extent, the power of agency of the different actors. We have seen in this regard frequent cases in which actors with in theory little or no formal privileges in the European context, little powers at domestic level, can exert a disproportionate influence in the EU decision making process. It all depends on their definition

of priorities, effective management of resources and establishment of viable and lasting coalitions. A particular case of power of agency is the bureaucratization and party-politicization of the Committee of the Regions. This has resulted that, over time the Committee has evolved from being a mere instrument to involve sub-state authorities into EU affairs, into an actor with fully autonomous priorities and behaviour including with respect of its own members. So much so that it can be perceived at times as a limiting factor to a more direct involvement of sub-national authorities in European integration. Similar behaviour reflecting the so-called "*principal agent problem*" can be observed regarding the behaviour of networks and interregional organizations, even when they themselves depend largely on the financial resources provided by their own local and regional authorities for operating. Otherwise, a more positive reading of this situations are the occasions where small or powerless regions or even municipalities are able to have a much greater influence in the EU context than other theoretically more powerful actors or privileged the existing institutional framework.

Still, many of the recent proposals to improve subsidiarity and MLG that we have examined, do not go at all in favour of greater involvement subnational levels in EU affairs, including the REG LEG, confirming that the aspirations of "Europe of the Regions" have long ago withered.

Fifth, we need to understand multilevel governance and subsidiarity as concepts that go beyond the legislative negotiations and decision-making. All actors and institutions operating in the context of the EU under the MLG (Type II, rational choice) reveal similar patterns of behaviour. As we have seen when discussing the concept of primacy, it even includes actors theoretically as privileged as national constitutional courts and the ECJ itself. The function of these courts is not only to dispense justice; they are also political actors in their own right, like any of the other actors who have studied, they are intended to broaden its powers and limit the obligations or easements that are intended to be imposed from another level of governance or other institution.

As we have seen when studying the EU instruments that are aimed at encouraging regional development, or the various cases of *policy entrepreneurialism*, any initiative that implies competition among various levels of government, in order to survive it necessarily needs some negotiation and adjustment (as Marks would say) between levels of government. Specifically, as I have stated, this adjustment must be understood not so much as a search for consensus but rather as the satisfaction of maximisation agenda of individual interests of each and each major actor that is involved in these multilevel negotiations. The final form of any proposed multilevel initiative is contingent to the maximization of individual interests of the actors involved: regardless of the external rationality of the original proposal or the need that might arise from the ground, no EU proposal will be put into practice if it is not able to minimally satisfy all the interests involved. One might be tempted to call it the "**iron law of Multilevel Governance**".

Finally, the EU is constantly changing. Two years after Lisbon, two more Treaties were signed between Member States to save the Eurozone and economic governance of the EU. This makes multi-level governance increasingly complex, with some voices describing the current trend as "multi-tier governance" in order to describe the increasingly complex concentric circles in which the EU is being organized. At the same time, the EU is getting weaker because of a growing legitimacy crisis whose most dramatic expression took place just days before the end of the writing of this Thesis with the result UK EU referendum. Certainly, the reasons for this growing crisis are complex. However, I believe much of the crisis of legitimacy of the European institutions lies in its resistance to fully accept that not always the solution to problems lays in the capital cities, whether the national or EU ones, but on the greater recognition of territorial and cultural diversity of this vast and varied tapestry that is Europe.

We live in exciting times, but it would be challenging to argue that we live in the best of all possible times.

RESUMEN EN ESPAÑOL

Subsidiariedad y Gobernanza Multinivel en la praxis del marco institucional de la UE

“O que é de todos non é de ningún”

O pobo galego.

El principio de subsidiariedad y el paradigma de la Gobernanza Multinivel (MLG)³ han acompañado el desarrollo del proceso de integración de la Unión Europea (UE) desde la génesis del Tratado de Maastricht.

El principio jurídico-político de subsidiariedad ha permitido organizar la división del creciente número de competencias compartidas entre la UE, los Estados miembros y los niveles de gobierno subestatales.

La gobernanza multinivel es, por su parte, un paradigma a la vez normativo y descriptivo de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y al interior de estos. Ha sido también una herramienta conceptual para el estudio de políticas públicas concretas ejercidas entre dichos niveles de gobierno.

Ambos conceptos, subsidiariedad y gobernanza multinivel, están, pues, íntimamente entrelazados ya que ambos abordan los aspectos jurídicos, políticos, económicos, estructurales y coyunturales que afectan a las relaciones entre los niveles europeo, nacional y subnacional y de ahí el interés de esta tesis doctoral de estudiarlos conjuntamente.

Esta tesis intentará dar una visión holística de los mismos tanto en lo relativo a su formulación conceptual, reconocimiento institucional y aplicación en la práctica. Analizarlos por separado daría como resultado una visión parcial de dichas relaciones entre niveles de gobierno. Son

³ Usaremos las iniciales en inglés de “Multi-Level Governance” (MLG) dado que son las de uso corriente en la literatura o las que los propios analistas usan corrientemente. Por la misma razón usaremos terminología en lengua inglesa en aquellos casos en los que no exista una equivalencia de uso corriente en la literatura académica en lengua castellana.

complementarios pero no sinónimos: la subsidiariedad, al ser un concepto al que se le ha dado naturaleza jurídica, se refiere a los niveles de *gobierno* y a sus competencias legalmente definidas, mientras que la gobernanza multinivel abarca un abanico más amplio de relaciones ya que se refiere a niveles de *gobernanza*, es decir, no sólo se ocupa de las instituciones tal como están formalmente definidas y de sus competencias concretas sino también de todo el sistema de actores, valores y acciones que influyen directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones tanto dentro de un nivel de gobierno como en lo relativo a las relaciones entre varios niveles⁴.

Este último cuarto de siglo ambos términos han sido objeto de un amplio desarrollo conceptual y académico. Al mismo tiempo, han gozado también de un progresivo reconocimiento por los sucesivos Tratados de la UE.

Este reconocimiento ha sido explícito en lo que se refiere a la subsidiariedad, mientras que para la Gobernanza Multinivel este reconocimiento ha tenido lugar de una manera más implícita, fundamentalmente en la legislación derivada de la UE y, sobre todo, en la aplicación práctica de las políticas de la UE.

Mientras el principio subsidiariedad tiene en sus orígenes la defensa contra la excesiva centralización de poderes en la UE, la gobernanza multinivel ha sido, como veremos, un término mucho más polisémico: la MLG ⁵ es un concepto más ligado a la práctica, frecuentemente dotado de una carga normativa: es decir, intenta describir cómo diferentes niveles de gobierno (UE, nacional, regional, local) interactúan entre sí en la práctica, pero al mismo tiempo es un paradigma normativo que asume frecuentemente de forma axiomática que *es bueno que*

⁴ Una definición clásica de gobernanza dentro de la literatura la propuso Kooiman (1993):

“Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in socio-political systems as ‘common’ result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. (...) No single actor has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems (...) no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model”

Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, (Londres: Sage, 1993), 3.

⁵ “a system of continuous negotiation amongst nested governments at several territorial tiers

– supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level”. G. Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, en *The State of the European Community*, ed. Allan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal, (Harlow, Essex: Lynne Rienner, 1993), 401.

Ver también Gary Marks, “Structural Policy in the European Community”, en *Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community*, ed. Alberta E. Sbragia, (Washington DC: Brookings Institute, 1992), 191-225.

diferentes niveles de gobierno cooperen entre sí en cuestiones en las que tienen una responsabilidad o competencias legales comunes. Por ello tiende a preconizar que, si esa interrelación no existe aún, que exista en el futuro, y si ya existe en la práctica que se intensifique aún más.

De hecho, ambos conceptos están relacionados con un tercero, el del principio de atribución de competencias (art 5.2 TUE). Tanto la subsidiariedad como la MLG reposan sobre la cuestión crucial de determinar cuál es la atribución adecuada de competencias entre la UE y los niveles nacional o subnacionales. Como ya se aclaró en el art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la mayoría de los ámbitos de la política públicas son ahora competencia compartida entre la UE y los otros niveles de gobierno. Dicho de otro modo, si bien la UE debe actuar dentro del marco de sus competencias atribuidas (artículo 5.2 TUE), el art. 4 TFUE indica que la mayoría de las competencias de la UE gozan de una competencia de atribución compartidas con otros niveles, nacionales o subnacionales de gobierno. *Decidir* en todos esos casos cómo se articula esta competencia de atribución es, en el *plano jurídico*, responsabilidad del principio de subsidiariedad, por cuanto que la MLG se ocupa más de la *praxis política* y la de políticas públicas en el sentido de *cómo* se ejercen esas competencias compartidas.

El interés en estos temas tuvo particular relevancia durante la génesis del Tratado de Maastricht (1992) –que fue el que reconoció por primera vez el principio de subsidiariedad- en particular con la emergencia del debate sobre la llamada “Europa de las Regiones”, y fue especialmente importante en aquellos Estados miembros (EM) con una estructura compleja y/o tensiones territoriales. La Declaración de Laeken (2001) y los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa (2002-2003) expandieron el marco jurídico y político en lo relativo sobre todo a la subsidiariedad -de forma explícita mientras que el reconocimiento para la MLG ha sido de manera implícita- que cristalizó en el actual Tratado de Lisboa (2007), en vigor desde 2009.

Desde entonces, el auge de estos temas pareció decaer durante unos cuantos años. En realidad, ello sólo fue así en lo relativo a grandes cambios institucionales y aún una cierta fatiga de algunos de sus promotores, como es el caso las regiones con competencias legislativas. De hecho, ambos conceptos continuaron desarrollándose mediante legislación derivada y las sucesivas reformas de políticas europeas y periodos presupuestarios -por ejemplo, el reglamento de fondos estructurales, jurisprudencia sobre subsidiariedad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)-.

En los últimos años, la vigencia del principio de subsidiariedad y de la gobernanza multinivel ha sido más que patente, incluso en el nivel institucional más alto: los varios Tratados sobre la disciplina presupuestaria y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria de 2012 -TESEM, TSGC, como son conocidos por sus siglas en inglés- que se aprobaron al calor de la crisis de la eurozona, así como los nuevos instrumentos de gobernanza económica europea -como en el caso de la gobernanza del Semestre Europeo, la Agenda 2020 y los Planes Nacionales de Reforma- han resultado en un gran salto cualitativo en la interrelación de las finanzas y de políticas públicas nacionales -y subnacionales- con el nivel comunitario⁶.

Las negociaciones previas al referéndum británico marcan un epílogo a todo un ciclo histórico de debates y evolución de la gobernanza multinivel y la subsidiariedad en la UE. En efecto, el proceso de integración europea, primero con la Acta Única Europea y poco después con el Tratado de Maastricht, se aceleró significativamente. Este proceso derivó en una progresiva transferencia de competencias al nivel comunitario. Al mismo tiempo, los Estados miembros y las autoridades subestatales continuaron ejerciendo *de jure* y frecuentemente *de facto* dichas competencias. Se produjo una transferencia parcial de competencias hacia el nivel de la UE, pero no se produjo un reequilibrio competencial, ni mucho menos una reforma coordinada de constituciones o en su caso estatutos de autonomía regional o similares para acomodar la nueva realidad europea. Como veremos, la propia redacción actual de los Tratados, aunque que mucho más clara que antes del Tratado de Lisboa en lo relativo al reparto competencial, sigue siendo muy abierta, por no decir vaga, respecto a los límites de dichas competencias europeas. El resultado de este proceso es que una misma competencia, y por lo tanto las responsabilidades jurídicas y políticas que conlleva, están a menudo dispersas entre la UE, los Estados miembros y los niveles de gobierno subestatales.

Esta compleja interacción ofrece, pues, un fascinante campo de investigación académica. Durante los últimos 25 años y las sucesivas reformas de los tratados, desde Maastricht a Lisboa, cómo establecer el reparto competencial, cómo precisar la atribución de competencias y en base a qué criterio (el principio de subsidiariedad) y cómo esto se organiza –o debería de organizarse–

⁶ En esta tesis se usa como equivalente el término “comunitario” para referirnos a la Unión Europea, incluso tras el Tratado de Lisboa, como es habitual en España. Del mismo modo, usaremos como sinónimos los términos “subnacional”, “subestatal”, “regional”, “federado” o “autonómico” pudiendo en el caso de los dos primeros términos referirse también al nivel local. Ello es simplemente en afán de evitar repeticiones en el texto y no pretenden aportar una carga de valor alguna, excepto cuando explícitamente se afirme lo contrario.

en la práctica (Gobernanza Multinivel) han centrado explícita, o implícitamente, el debate sobre el futuro de Europa.

Ciertamente en los últimos tiempos de la construcción europea -referéndum británico, auge de partidos y movimientos anti-UE, crisis de la Eurozona, crisis de refugiados y restricciones a la libre circulación dentro del espacio Schengen- no estamos simplemente ante una mera disquisición teórica. En mi opinión, buena parte de las soluciones en el nivel europeo pasan tanto por una aplicación eficaz del Principio de Subsidiariedad como un desarrollo apropiado de la Gobernanza Multinivel. Ambos son instrumentos cruciales para asegurar el buen funcionamiento, cuando no la legitimidad, del proceso de integración europea, y, de hecho, dados los grandes desafíos citados, posiblemente para garantizar la propia supervivencia de la UE.

Dada la amplitud del campo de estudio de la subsidiariedad como principio jurídico y político y MLG como principio normativo⁷ y de praxis política, el eje principal de esta tesis doctoral es el de averiguar cómo se verifica en la praxis institucional de la UE la existencia y la aplicación práctica de los mismos. Cubriremos fundamentalmente⁸ el período que va desde la Declaración de Laeken de 2001 al Referéndum británico de 2016. En buena medida, este período de 15 años, que coincide prácticamente con el de la experiencia profesional directa del autor en estos temas, son el alfa y el omega entre un período de gran entusiasmo por la construcción europea y el pesimismo sobre la viabilidad de la misma.

Objetivos

Aunque esta tesis busca trazar un mapa completo de la gobernanza multinivel en la UE, por una cuestión no sólo de economía de recursos sino también como reflejo de la propia experiencia directa del autor como profesional y como investigador, se presta particular atención a las experiencias sobre subsidiariedad y MLG de las instituciones y organismos denominados “no

⁷ “normativo” usado en el sentido dado a este término en las ciencias sociales, es decir, que se defiende o preconiza una serie de valores, no evidentemente en este caso a su sentido jurídico.

⁸ Obviamente recurriremos a acontecimientos posteriores or anteriores cuando sea necesario para contextualizar los hechos descritos en este período temporal, como puede ser el caso de la discusión que tendremos sobre el Libro Blanco de la Gobernanza o la tercera tarjeta amarilla de subsidiariedad, que concluyó justo después del referendun británico.

privilegiados”⁹ por el derecho de la UE, fundamentalmente las autoridades regionales -en particular las regiones con competencias legislativas- y en su caso las autoridades locales.

De hecho, esta tesis asume que el grado de implicación real y efectiva de estos actores no privilegiados en la gobernanza europea es un buen predictor de la salud del sistema de gobernanza de la UE en su conjunto. Resumiendo, la cuestión central que esta tesis intentará averiguar es la siguiente:

¿en qué medida el principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel se aplican en realidad a los niveles de gobierno por debajo del nivel de los Estados miembros?

Dado que la UE es en su origen, y aún en la actualidad, desde un punto de vista puramente formal, una organización internacional integrada por Estados miembros, éstos son los niveles de gobierno que tienen, por defecto, limitado reconocimiento a nivel de la UE. De todos modos, aunque la investigación se centrará en los gobiernos y en su caso parlamentos subestatales, también abordará puntualmente y a efectos de complementariedad la participación de los parlamentos nacionales e incluso los tribunales nacionales y, en particular, los constitucionales. Si la gobernanza multinivel es por definición un concepto holístico, lógico es que una tesis dedicada al mismo intente serlo.

A diferencia de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales, todas estas otras instituciones no privilegiadas participan sólo de forma limitada en el proceso de gobernanza multinivel europea. No obstante, son piezas imprescindibles en sí mismas para entender el marco general de la gobernanza europea.

Además, los parlamentos y tribunales nacionales y las autoridades subestatales pueden, al menos en teoría, participar en el proceso de decisiones en la Unión Europea mediante los Protocolos de Subsidiariedad y de rol de los Parlamentos Nacionales, acceso al Tribunal de Justicia de la UE y diálogo entre tribunales constitucionales, además de la obvia fiscalización de la acción de los

⁹ A lo largo de esta tesis recurriremos frecuentemente a este término de “actores (institucionales) no privilegiados” por el marco jurídico-institucional de la UE. Aunque es obvio que éste es un concepto amplio que abarca a multitud de personas físicas y jurídicas, la definición operativa que usaremos a lo largo de esta tesis se ha obtenido por analogía con el concepto de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia y la noción contenida en el artículo 263 del TFEU de demandantes no privilegiados: al contrario que los gobiernos nacionales, el Parlamento, la Comisión y el Consejo, los gobiernos e instituciones subnacionales, ni los parlamentos, disponen de tal legitimación. Este patrón de privilegiados-no privilegiados se repite fuera del TJUE en muchas otras actividades e interacciones del marco institucional de la UE. Para un estudio de dicho concepto vid. Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8a edición, (Tecnos: Madrid, 2014), 454

respectivos gobiernos. Por el estudio del rol de parlamentos y tribunales y niveles de gobierno subestatal permite dotar de una visión de conjunto al sistema de gobernanza de la UE.

La metodología de esta tesis es marcadamente multi- e interdisciplinar. Este trabajo busca ser a la vez un estudio jurídico sobre el reconocimiento en los tratados y en el derecho comunitario del principio de subsidiariedad y del nivel subestatal; es asimismo, y en algunos aspectos fundamentales, una obra de ciencia política y análisis de políticas públicas en todo lo referente a la aplicación en la práctica de la gobernanza multinivel; es también en buena medida una obra de interés histórico pues reconstruye episodios significativos y no suficientemente investigados a nivel académico de partes del proceso reciente de integración europea. Es hasta cierto punto, una obra de carácter sociológico con ciertas inspiraciones del periodismo en el sentido de que intenta en la medida de lo posible dar voz a los propios actores involucrados en los casos que se van a analizar.

Se ha buscado este alto grado de interdisciplinaridad en el convencimiento de que la naturaleza amplia, polisémica y multinivel de ambos conceptos precisa de dicha aproximación para lograr que la tesis pudiera ser realmente explicativa de todas las dimensiones de estos dos conceptos. Este enfoque ha sido posible, por qué no decirlo, dada la formación multidisciplinar de aquellas generaciones de politólogos, que, como el autor, se beneficiaron de una educación universitaria pre-Bolonia que hacía un gran hincapié en el estudio de todas esas disciplinas (ciencia política, derecho, economía, historia y sociología) como requisito necesario para comprender realidades complejas.

Por último, esta tesis aspira a ser innovadora dado que el autor de la misma es tanto un investigador académico como fundamentalmente un agente político de los propios acontecimientos que se van a describir en esta obra.

En efecto, la mayoría de trabajos de investigación sobre estas cuestiones han sido realizados “desde el exterior” y sin experiencia directa de los hechos observados¹⁰. La ambición de esta tesis es por tanto poder analizar estos hechos *desde dentro*; no es coincidencia por tanto que el

¹⁰ Aunque a veces con gran fortuna, a pesar de las enormes distancias, como el creador del propio concepto de MLG Gary Marks, que acuñó este término tan usado en la construcción europea desde los Estados Unidos, cuando Marks era docente en la Universidad de Carolina del Sur-Chapel Hill. Y todo esto en la era pre-Internet.

periodo de los últimos 15 años que constituye el principal marco temporal de estudio sean los mismos de carrera profesional del autor como representante de autoridades locales y regionales en Bruselas (como puede verse en el Anexo I) desde la Convención Europea hasta el referéndum británico. Aun así, esta tesis no aspira a ser en absoluto ni unas memorias ni un trabajo de investigación histórico o periodístico; antes, al contrario, nos serviremos de los acontecimientos históricos o biográficos descritos para poner en práctica el modelo analítico que se describe en el próximo apartado y así establecer la relevancia de dicho modelo, que denominaremos “actor-céntrico”, para el análisis de las dinámicas de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno de la UE.

Dicho modelo analítico se centra no tanto en las estructuras y relaciones entre niveles de gobierno en cuanto tales sino más bien en las motivaciones y acciones de individuos o grupos bien definidos para actuar, e interactuar, en la práctica dentro del marco institucional existente, examinar sus agendas, su modo de interrelación, formal o informal, en un contexto multinivel como es el de la Unión Europea. Estudiaremos no sólo como operan en la práctica dentro del citado marco institucional existente sino también cómo intentan modificar el propio marco y las normas que rigen la relación entre dichos niveles, tanto a nivel de políticas y casos concretos como de los propios tratados y procesos legislativos.

Nos serviremos de dicho modelo analítico para estudiar las acciones y motivaciones de diferentes actores, sobre todo los no privilegiados -regiones y autoridades locales-, para influenciar el proceso de la Convención sobre el Futuro de Europa y su plasmación en lo que finalmente devino el Tratado de Lisboa. Estudiaremos también como estos actores han intentado participar en la aplicación práctica del marco institucional definido por los tratados -como por ejemplo mediante la llamada “*Better Regulation*” o la agenda urbana- y en aquellas políticas públicas de marcado carácter multinivel, como pueden ser los fondos estructurales de la UE-.

Sin embargo, no es ésta una obra estrictamente histórica, sino que usaremos dicho modelo analítico para aplicarlo a una serie de casos concretos que a juicio del autor ilustran las dinámicas principales de interacción en el marco de la gobernanza europea en este periodo. Tomamos como referencia el trabajo de Priestley (2008) que se sirve de este mismo método casuístico para explicar el ascenso del Parlamento Europeo dentro del marco institucional de la UE.

Para tal fin nos serviremos de un abundante aparato teórico, síntesis de varias escuelas de pensamiento de las ciencias sociales y la integración europea, de numerosas referencias de la literatura académica existente sobre estos temas y de nuestra propia experiencia profesional y académica. Para evitar en lo posible los sesgos cognitivos del propio autor como actor y observador que es de los hechos analizados, nos apoyaremos en una serie de entrevistas personales, algunas realizadas con bastante antelación al comienzo formal del programa de doctorado, a otros actores también participantes de los hechos referidos..

La finalidad de dichas entrevistas es doble: por un lado, complementar, cuando no corregir la propia memoria del autor -y un abundante material de notas y documentación acumulado conscientemente para este fin durante todos estos años-; por otro, poder dejar una crónica de toda una serie de acontecimientos ya que los protagonistas de tales hechos comienzan a estar cada vez menos disponibles bien porque se dedican ahora a otras ocupaciones o simplemente por el propio paso del tiempo. Queremos dejar testimonio de la buena disposición de todos ellos para dejar constancia de toda una serie de acontecimientos poco conocidos de la construcción europea.

En resumen, los objetivos de esta tesis se centran en responder a la siguiente cuestión: *¿en qué medida el principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel se aplican en la praxis del marco institucional comunitario?*

- Más específicamente, *¿en qué medida la subsidiariedad y gobernanza multinivel son conceptos relevantes para los actores no privilegiados por los tratados, en particular, los niveles de gobierno por debajo del nivel de los Estados miembros?*
- *¿Cuáles son los mecanismos y condiciones necesarias, para que, desde una perspectiva actor-céntrica, se produzcan coaliciones multinivel que influyan real y significativamente en el proceso de toma de decisiones comunitario?*
- *¿Cuáles son las motivaciones de los principales actores de la gobernanza europea, en particular las instituciones comunitarias, gobiernos y parlamentos nacionales, gobiernos y parlamentos regionales, autoridades locales, tanto a nivel individual como agregado?*

- ¿Reflejan patrones de comportamiento centrados en la maximización de la utilidad individual respecto a los demás actores y al marco institucional y ethos comunitario? _

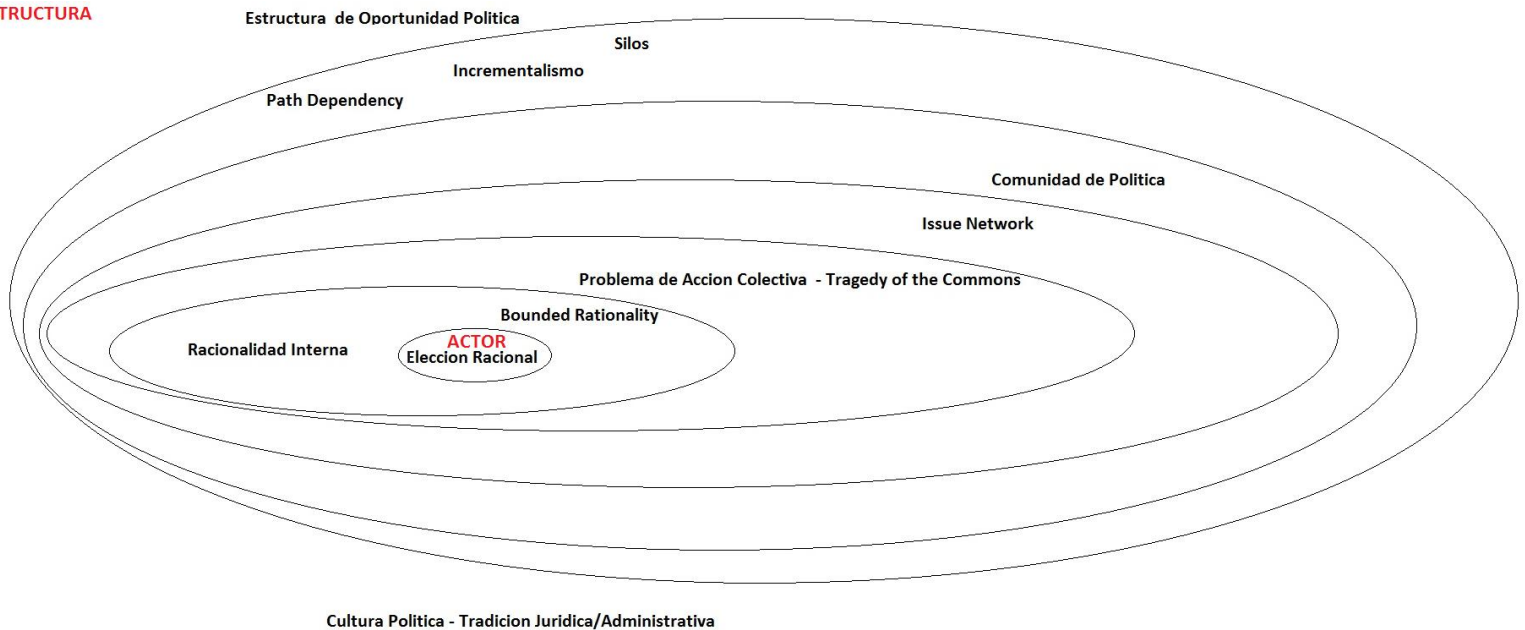
Modelo analítico utilizado:

Con frecuencia el investigador busca un modelo analítico antes de realizar su investigación. En este caso se puede decir que ha sido al revés, este modelo analítico ha sido el que ha encontrado al investigador como resultado de su experiencia profesional previa y los comportamientos observados a lo largo de la misma.

El modelo analítico que se describe en el gráfico conceptual más abajo tiene como punto de partida el comportamiento, perspectiva y prioridades del individuo u organización. Agrega muchas y diversas teorías de la economía como la elección racional y la *bounded rationality*- y políticas públicas como el neoinstitucionalismo, análisis de redes, cultura política, y comunidades de políticas. Este modelo pretende combinar todos estos paradigmas para poder observar y explicar toda una serie de patrones de comportamiento e interdependencias resultado de la observación empírica a lo largo de los años. El marco analítico que se describe aquí es el que luego se utilizará repetidamente a lo largo de esta tesis para estudiar toda una y variada serie de ejemplos de gobernanza multinivel.

Tabla Un marco conceptual actor-céntrico para el estudio de la gobernanza multinivel

ESTRUCTURA



Racionalidad Externa

Fuente: Elaboración propia

El esquema anterior resume de forma gráfica el modelo analítico que se aplicara para el estudio de los diferentes casos y ejemplos que se estudiarán a lo largo de esta tesis. Como se ha dicho anteriormente es un modelo cuyas fuentes teóricas van más allá de la literatura sobre integración europea y se inspira en paradigmas ya clásicos de la ciencia política, el análisis de políticas públicas y la economía. Esto es debido a que la escala y tipos de interacciones entre actores en la mayoría de casos que vamos a analizar, estos otros fundamentos teóricos son, a nuestro juicio, de mayor utilidad que el arsenal clásico de teorías de integración europea¹¹.

Proponemos un modelo analítico centrado en el actor, o actor-**céntrico**. Ello es lógico dado que buena parte de esta tesis se basa en la experiencia del propio autor como actor participante en los casos descritos. Por ello, lo que busca este trabajo es analizar desde la perspectiva subjetiva de diferentes actores o grupos de actores que participan en la gobernanza multinivel y ver qué factores afectan a su comportamiento, cuales son más prevalentes en según qué casos y por qué.

El modelo propuesto en la Tabla 2 se puede resumir pues de la siguiente manera. El comportamiento de *actores* individuales o agregados se explica por una serie de *factores*: los **actores**, ya sean individuos o grupos claramente definidos - no sólo instituciones, sino también sus partes constituyentes sean organismos, departamentos, también grupos, formales e informales, con intereses comunes que operan dentro y entre diversos organismos- tienen **agendas** propias, como se observa el caso del *empresario político* (Kingdon,1984). Los actores tienen tanto *poder de agencia* como *agentic power* (Weber citado en Campbell, 2008). En la medida que otros factores externos a su voluntad influyen su comportamiento, estos actores actuarán de forma racional buscando maximizar su propio beneficio y reducir en lo máximo sus obligaciones y costes, como se explica en la llamada *teoría de la elección racional*. (Simon, 1957; Niskanen,1974). Ahora bien, la racionalidad no es un concepto objetivo, existen diferentes tipos de racionalidad dependiendo de la perspectiva del observador y el actor (Rescher y González,1998; Ayala,1999).

¹¹ Cabe precisar, como veremos, que por supuesto las teorías de integración europea tampoco surgen del éter, frecuentemente se apoyan en otras teorías clásicas de la ciencia política, el derecho o la economía usadas a escala nacional o global; los propios creadores de la gobernanza multinivel Gary Marks y Lisbet Hooghe hacen referencias en sus trabajos iniciales a paradigmas clásicos como son la teoría de elección racional. Esta tesis simplemente propone ir un paso más allá en la imbricación de las teorías de integración europea con los paradigmas clásicos de la economía, el derecho y la ciencia política usados en el plano nacional.

Su campo de acción en defensa de dichos intereses -que pueden ser altruistas o egoístas- está limitado por una serie de factores, unos de tipo *institucional* -las instituciones y normas que limitan dicho campo de acción pero que también constituyen una *estructura o ventana de oportunidad política* (Tarrow,1998) para la defensa de dichos intereses- y otros de tipo *cognitivo* – aquejados por la “*bounded rationality*” ningún actor es capaz de aprehender toda la complejidad de interrelaciones y factores que afectan a sus intereses, mucho menos en un contexto multinivel como es el de la UE e.g. Padioleau,1982; Hirschmann,1997; March, 1978 ; Dahl y Lindblom,1953 - y *cultural* -el comportamiento de dichos actores está influenciado por los valores de la organización a la que pertenece, como la “lógica de lo apropiado” (Armstrong y Bulmer,1998) o por su propio bagaje cultural como por ejemplo la cultura político-administrativa de la que procede (Crozier y Friedberg,1977; North, 1991;.)- , factor que como veremos explica por qué dos actores similares operan de una forma totalmente contrapuesta como reflejo de una muy diferente cultura político-administrativa de origen.

Específicamente, y para poder contextualizar y atribuir diferentes patrones de comportamiento de los actores observados en función de su bagaje político administrativo, se han elaborado cinco tipos ideales, en el sentido weberiano, -Westminster, francés, ‘Nuevas’ democracias, Renano y Nórdico- a partir de las siguientes tipologías: la de *tradiciones* de gobierno elaborada por Loughlin y Peters (2007), la cultura política (consociacionismo) por Lijphart (2007), la tipología estado de bienestar de Esping Andersen (1999), el modelo municipal por Heinelt y Hlepas (2006). También se incluye el grado de penetración de la cultura de la gestión pública (New Public Management) respecto de la cultura administrativa/funcionarial prevalente en muchos países de Europa Occidental (Pollit y Bouckaert, 2011). Además, concordando con la concepción de Keating (2013) de que “región” es un concepto normativo, hacemos particular hincapié en la distinción apuntada por Le Galès (1988), entre definición de región de tipo histórico-organicista como *sujeto* cultural, étnico y político y la definición economicista de región concebida como *objeto*, nivel de agregación para la descentralización de servicios públicos. La confusión entre ambos tipos, ya sea interesada o subconsciente, resulta fundamental para entender las disfunciones que presenta buena parte de la definición del marco institucional comunitario, y su praxis, en lo relativo al reconocimiento de los actores institucionales no privilegiados.

Todo ello deriva en que las decisiones a nivel europeo son frecuentemente el resultado de la suma de todos esos intereses y factores y no tanto la consecución de un objetivo racional como

puede ser la eficacia de las decisiones europeas en beneficio del bien común de la UE tal como está formalmente definido por los Tratados.

Ello deviene en situaciones en las que es relativamente sencillo que determinados *problemas de acción colectiva* (Olson, 1965) tengan como consecuencia que intereses individuales se opongan y de hecho limiten al interés común. Ello puede desembocar en decisiones públicas a nivel de la UE en las que los intereses individuales resulten en malas decisiones colectivas (*tragedy of the commons*) (Jovanovic, 2013).

Con todo, este modelo analítico también busca demostrar que el propio proceso de integración europea, y la continuada interacción entre dichos actores *egoístas* desemboca en la formación de consensos, colaboración estrecha entre grupos y formación de comunidades de intereses comunes (*policy communities, issue networks*, Adshead, 1996; Richardson, 1995 y Peterson, 1996), más allá de intereses y factores individuales. De hecho, Marks (1996) y Marks y Hooghe (2003) son conscientes desde el principio que el comportamiento de los actores tomados individualmente tienen un fuerte componente egoísta, (*vid. infra*), pero que la propia dinámica de la MLG favorece una progresiva integración de intereses desde lo que llaman el tipo II (articulación de actores e intereses más casual) desde su variante más vaga de “club” hasta la más sólida de “polity forming” potencialmente culminando en lo que denominan tipo I (alianzas de tipo multinivel más formalizadas). Por ello, la gobernanza multinivel reivindica el idealismo de los padres fundadores y el paradigma del *spillover* de la escuela funcionalista ya que la interacción continuada favorece la consolidación de nuevas redes de gobernanza europea. Ahora bien, ciertos tipos de MLG más formalizados desembocan en nuevos factores de disgregación por la creación de *silos* e *inercias* (*path dependency*) cuando no de *isomorfismo* (Powell y DiMaggio, 1983) e intereses creados (Schattschneider, 1935; Lowi, 1979; Elwood y Patashnik, 1993) al interior y entre las organizaciones que condicionan, cuando no impiden, la consecución de los objetivos de la UE tal como están definidos en los Tratados.

Una última aclaración al respecto del modelo analítico descrito anteriormente. Visto desde la perspectiva del actor, existen una serie de factores que operan directamente sobre el mismo, como son sus propias deficiencias cognitivas y sobre las que puede ejercer mayor control, y otros más alejados y sobre los que tiene menor o ningún control (como pueden ser las estructuras e inercias de la UE). Ahora bien, la **incidencia** de todos esos diversos factores sobre el comportamiento del actor no es uniforme y variará en función de los casos que estudiaremos. Por

ello, parte integrante de este modelo analítico es establecer las razones por las cuales la prevalencia de un factor es mayor en unos casos y menor en otros.

En efecto, la mayoría de los ejemplos que vamos a analizar no se centran tanto en cambios *macro* (reforma de los tratados, creación de nuevas políticas europeas, etc.), para los que los varios paradigmas de la integración europea son sin duda útiles (sea el *spillover effect*, el funcionalismo, el modelo intergubernamental) como en aspectos más *micro* de las relaciones entre niveles de gobierno, cómo estos utilizan la estructura institucional e incluso cómo estos actores intentan modificar el propio marco institucional (reforma de tratados, expansión de roles y competencias, etc.).

En resumen, el modelo analítico que proponemos, aunque desarrollado *ex novo* a partir de la experiencia personal del autor, tiene su reflejo bebe de toda una serie de aportaciones previas, algunas ya apuntadas en la explicación del modelo, y otras en más detalle en las restantes páginas de este capítulo. Si hubiese que resumir en pocas palabras este modelo analítico diríamos que tiene como punto de partida aquellos enfoques basados en el individualismo metodológico, la elección racional, atenuado la dimensión cultural y sociológica en la que las estructuras juegan un papel a la vez estructurante y limitador del comportamiento del actor. Por todo ello, podríamos arriesgarnos a ubicar nuestra propuesta en el ámbito del *neo-institucionalismo*, fundamentalmente en su rama *actor-céntrica* (Scharpf, 1997) al prestar esta variante una mayor atención al comportamiento del actor dentro de la estructura, en comparación con otros enfoques más históricos o sociológicos. Podemos considerar nuestro modelo de análisis ilustrado en la Tabla 3 como una cebolla: partimos siempre del actor individual, que está en el centro, sus intereses y preferencias y sólo entonces consideramos los factores que lo rodean (estructura de oportunidad, racionalidad limitada, etc.) para en último lugar, como se indica en la Tabla 3, considerar las consecuencias que el comportamiento de los actores, individual y agregadamente tienen para los *outputs* decisionales y la consistencia del ecosistema de la gobernanza multinivel europea.

Estructura de la tesis doctoral

Hechas las aclaraciones teóricas y metodológicas oportunas, resumiremos aquí el contenido de la tesis. Como hemos visto al principio, hemos formulado una serie de preguntas concretas ya que se intentan articular en el título de la misma: en qué medida la subsidiariedad y la gobernanza multinivel se adecúan a la praxis de los actores, sobre todo los no privilegiados como las autoridades subnacionales, en el marco institucional de la UE.

Por ello la Parte I busca definir cómo se verifica la subsidiariedad y la gobernanza multinivel en ese marco legal e institucional comunitario, tal y como está definido actualmente en el Tratado de Lisboa y en contraste con la acepción que comúnmente se tiene del mismo. Nos serviremos de las aportaciones de Craig (2012) y Davies (2006) que es básicamente un debate entre una noción filosófica o de principios de la subsidiariedad frente a otra basada en la praxis y la ley, así como MacCormick (1999) y su concepción del llamado déficit democrático como “déficit de subsidiariedad”. Un elemento central de esta tesis es la afirmación que el problema principal de la praxis del principio de subsidiariedad es la dicotomía entre la noción comúnmente entendida de la misma de subsidiariedad como principio de “proximidad” al ciudadano, que es la que figura en el preámbulo de Lisboa, y la articulación jurídica, y por tanto de uso real en el ámbito jurisdiccional, de subsidiariedad concebido como un principio de “escala” y “efecto” y cuya redacción concreta en el Tratado y los Protocolos N^o1 y N^o2 tiende a prejuzgar que el ejercicio de competencias compartidas resulta más apropiado a nivel comunitario. Ello resulta en que, como apuntan Cygan (2013), Panara (2013) o Moens y Trone (2015) la aplicación de dicho principio por el legislador comunitario y jurisprudencia del TJUE ha permitido delimitar su aplicación tanto en el respeto *procedimental* del principio por el legislador y por los actos de las instituciones de la UE en su aspecto *material*, es decir cuando y cómo se puede invocar, siendo la mayor parte de las sentencias del Tribunal en favor de cuando *no* puede hacerse (transnacionalidad del acto de la UE, asegurar el funcionamiento real o potencial del mercado común) de modo que el Tribunal (y aún más la Comisión Europea) tiende a favorecer la acción a nivel de la UE. En todo caso el principio de subsidiariedad rara vez se considera aisladamente sino como elemento adicional o implícito en el caso en cuestión.

Estudiamos las diferentes escuelas de la MLG como resumidas por Stephenson (2013), Bache (1998), Blom-Hansen (2005), Hooghe y Marks (*op.cit.*). Como bien señala Stephenson, la MLG se ha convertido en uno de los términos más utilizados en la elaboración de políticas comunitarias, dada su flexibilidad omnicompreensiva o "*catch-all*" para resumir lo que es de hecho un conjunto muy complejo de relaciones y se ha aplicado a una amplia serie de ámbitos políticos, de lo descriptivo a lo normativo, lo teórico a lo práctico, lo jurídico a las dimensiones política / políticas, mucho más allá del propósito original delimitado por Marks (1992) y Marks y Hooghe (2001) como creadores de dicho paradigma. De entre todas estas variantes de MLG, el modelo actor céntrico usado en esta tesis se centra fundamentalmente en la tipología de Marks y Hooghe (2003) y su dicotomía entre Tipo I de MLG (formalizado, institucionalizado) y Tipo II

(más genérico y abierto a multiplicidad de actores) ya que los actores no institucionalizados estudiados en los diferentes casos de estudio a lo largo de esta tesis orbitan entre ambos tipos.

El campo de investigación aun así acotado es muy amplio. No es posible entender la gobernanza europea sin adoptar una perspectiva holística, tanto jurídica - en particular en torno al principio de subsidiariedad en su definición en los tratados y la jurisprudencia- , como política - las demandas de participación en la UE de actores no privilegiados como son las regiones y cómo esta se produce en la práctica- y económica o de políticas públicas, dado el impacto cada vez mayor a nivel nacional y subnacional de las políticas , fondos y control presupuestario de la UE. La gobernanza multinivel se aplica tanto a los programas europeos, como es el caso de los fondos estructurales, que incluso han desarrollado un concepto normativo propio de gobernanza multinivel, el ya citado principio de partenariado, como también en otros campos más amplios de la gobernanza económica europea como son la Estrategia 2020 y los Planes Nacionales de Reforma así como las implicaciones a nivel nacional y subnacional de los nuevos tratados sobre el equilibrio fiscal y estabilidad presupuestaria que complementan al Tratado de Lisboa.

Se incluyen también los nuevos tratados fiscales que se han aprobado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus implicaciones en términos de subsidiariedad y gobernanza multinivel. Nos haremos eco, del debate, entre otros, de Linde Paniagua (2012), con Mariscal (2013), López Escudero (2015) u Olesti Rayo (2013) sobre las implicaciones de estos Tratados externos al derecho de la UE para el futuro de la gobernanza europea.

La Parte II se centra en el comportamiento de los actores institucionales no privilegiados por excelencia de la gobernanza multinivel europea, como son en particular las regiones con competencias legislativas. Ese análisis se hace desde una perspectiva de actores individuales, para lo que nos referiremos a casos concretos de varios Estados miembros, así como su acción agregada.

Comenzamos usando el ejemplo la colaboración del grupo REG LEG ante la Convención Europea (Morata y Ramón, 2005) que es donde se fraguaron en lo fundamental las disposiciones actuales sobre subsidiariedad y parte de las de gobernanza multinivel de lo que acabó siendo el Tratado de Lisboa. Este episodio resulta paradigmático al observar que a pesar del teóricamente enorme poder de las regiones con competencias legislativas tanto a nivel individual en sus respectivos Estados Miembros como articuladas colectivamente en el seno de REG LEG el balance de su capacidad de influencia en la Convención fue bastante modesto sobre todo si se compara con el de asociaciones territoriales, incluso aquellas que representan instituciones más

modestas como los municipios. Como veremos, este ‘fracaso’ se debió a una enorme diversidad de intereses contrapuestos, diferentes grados de conflictividad territorial dentro del Estado Miembro (lo que es proporcional al deseo de dar una “salida europea” a los intereses regionales) y una agenda maximalista respecto a sus ambiciones de reconocimiento en el marco comunitario.

En esta parte consideraremos si realmente el nivel competencial de una autoridad subnacional es directamente trasladable a su capacidad de actuar en el contexto multinivel europeo. Por eso contrastamos con los ejemplos de regiones teóricamente “fuertes” con el de una serie de gobiernos municipales de varios Estados miembros. Compararemos, en primera instancia, las prerrogativas político institucionales con la praxis real de las regiones en España y Alemania (Elías Méndez, 2013; Schenderlein, 2015) como casos teóricamente similares de participación regional en la UE (estructura federal o quasi federal, ordenamiento jurídico-constitucional semejante) pero en la práctica enormemente divergentes debida a la diferente cultura político-partidaria (competitiva bipartidista imperfecta en España, consociativa y corporatista en Alemania) para luego ampliar en foco a los casos austríaco e italiano y a sus diferentes modelos de concertación interregional respecto al gobierno nacional: la *Landeshauptleutekonferenz* austríaca y la *Conferenza Stato-Regione* italiana se identifican como casos eficaces concertación interna entre regiones y estado de las posiciones negociadoras en asuntos comunitarios, vía la capacidad, de facto, de veto regional en el caso austríaco y de inesperada cultura consociativa para asuntos comunitarios en el caso italiano. Observaremos, pues, que varianza en la eficacia de diferentes modelos de participación regional tanto respecto a la formulación de la voluntad del Estado así como en la participación directa a nivel Comunitario (ya sea por medio de oficinas regionales, interacción con eurodiputados y Comisión Europea, participación en el Consejo o en el Comité de las Regiones), dependen fundamentalmente *clivaje* central-territorial y su grado de acomodo constitucional e institucional, cultura político administrativa (predominio del actor político versus predominio administración tecnocrática en la toma de decisiones) así como los valores predominantes en cada país respecto a la integración europea. Todos estos elementos nos permiten entender las relaciones entre el nivel central y el territorial respecto a la participación de estas últimas en asuntos comunitarios. Tal varianza nacional no permite una simple categorización de la participación de las regiones en la UE, y dificulta enormemente la articulación coherente y estable entre intereses regionales de varios Estados Miembros a nivel de la UE pero tal diversidad, por otra parte, provee de una variedad de modelos en los que aquellos estados y regiones con un déficit de participación (y normalización

de su participación) en asuntos comunitarios, como es el caso de España, puedan tomar como inspiración.

Al considerar el nivel agregado, y como confirman las recientes investigaciones de Tatham y Thau (2014); Van Hecke, Bursens, y Beyers (2016); Donas y Beyers (2013) el marco institucional comunitario dificulta enormemente la participación de las regiones de forma individual, independientemente de su tamaño, naturaleza jurídico-constitucional o ambición política. La participación regional para ser eficaz precisa de ser agregada, bien mediante mecanismos internos de articulación de la voluntad del Estado, bien por la formación de coaliciones pluriregionales en Bruselas. Lo cual no sólo supone un matiz muy relevante al paradigma de la paradiplomacia (Aldecoa y Keating, 1999) sino que se arriesga a invalidarlo cuando la participación de regiones u otras autoridades subestatales no es directa sino mediante asociaciones territoriales europeas, ya que, como observamos a lo largo de la tesis, disponen de una autonomía propia respecto a sus miembros (el ya citado *agency* y *agent power*) que pueden generar auténticos problemas de acción colectiva en el sentido dado por Olson (*op.cit.*).

Veremos que, al menos en su nivel agregado, estas entidades locales pueden considerarse como capaces de tener una influencia igual o mayor en el contexto comunitario que las regiones con competencias legislativas. Los factores claves observados que influyen en una comparativamente mayor eficacia de la participación de tales autoridades municipales en el proceso decisorio europeo respecto a las teóricamente más poderosas regiones se deben por un lado a la cultura política de origen: esto explica que las asociaciones autoridades municipales escandinavas o de Países Bajos, se beneficien de eficaces mecanismos de consulta gubernamental y parlamentaria tanto para fijar la posición nacional como para relacionarse en Bruselas ya que es un reflejo de su cultura política multipartidista, consociativa y corporatista.

Otro elemento explicativo, presente en estos países, así como en Reino Unido, es la prevalencia del New Public Management (NPM). En los casos donde el NPM demuestra una gran prevalencia, eso dota al agente (el técnico) de un mínimo margen de autonomía respecto del principal (el decisor político) que, sobre todo en el momento de formular posiciones políticas y en el momento de su defensa en Bruselas, permite una mayor eficacia y coherencia temporal en la acción a nivel de la UE que en los modelos administrativos con fuerte predominancia del nivel político (léase actores territoriales de matriz francesa como el caso de los españoles), mucho más erráticos y centrados en temas muy concretos, cuando no poco relevantes para el interés general. Por ello que, si bien la excesiva autonomía respecto de sus representados de órganos como el CdR o las asociaciones europeas son vistas en general como algo negativo en varios de los casos

estudiados en esta tesis, un cierto grado de *agentic power* de los técnicos respecto a los decisores políticos puede ser beneficioso.

El tercer y último actor que consideraremos es el Comité de las Regiones. Usaremos el balance de su reciente 20 aniversario para examinar su actividad en tanto que actor individual de pleno derecho y en su vertiente de actor agregado de las autoridades subnacionales, y en concreto su rol de maximización de su propia influencia respecto a las instituciones europeas (Huici Sancho, 2003; Valcárcel Siso, 2014; Christiansen y Lintner, 2005; Van Aken, Corthaut, Schmitt, Marx, 2014), pero también como mediador y condicionante (positivo y negativo) de la acción de los actores subestatales en el marco institucional comunitario. Por un lado, la creciente politización del mismo, resulta en detrimento de la acción individual de las regiones en tanto que tal en la UE, o la agregación de intereses territoriales en otros ejes que no fuesen el partidario de izquierda-derecha. Por otro, su afirmación como actor institucional autónomo dentro del marco institucional comunitario (Piattoni y Schönlau, 2015) le permite condicionar el proceso de toma de decisiones de la UE como veremos en varios de los casos siguientes.

Una vez estudiados los actores en sus facetas individuales y agregadas el resto de la Parte II se centra en observar cómo interactúan entre sí y con las instituciones nacionales y comunitarias en una serie de ejemplos concretos, desde campañas para defender sus prerrogativas y estatus hasta su acción respecto de una serie de políticas comunitarias como la Política de Cohesión o la estrategia Europa 2020.

Estudiaremos por tanto varios casos concretos en el que podemos observar cómo se articula por parte de dichos actores no privilegiados campañas multinivel usando el principio de subsidiariedad como argumento principal, tanto positivos (la concertación contra las propuestas sobre movilidad urbana de la Comisión), como negativos (la propuesta de estandarización de documentos oficiales y la campaña contra la obligación de autoridades locales de obligada inscripción en el llamado “Registro de Lobistas” de la UE). Constataremos así la gran dificultad que tienen los actores institucionales subestatales para actuar de forma coordinada (y solidaria) en el proceso de decisiones de la UE en Bruselas, incluso en aquellos casos en los que las instituciones de la UE cuestionan su legitimidad para el ejercicio de la acción política a nivel comunitario en tanto que instituciones democráticamente elegidas. Por el contrario, el creciente posicionamiento institucional del Comité de las Regiones, fundamentalmente resultado de su agenda de maximización de su propia influencia, le permite actuar en un creciente número de casos no como un medio de representación agregada de intereses territoriales diversos, sino que

mediatiza los mismos hasta convertirse en un actor autónomo y empresario político de pleno derecho.

Examinamos pues la dimensión multinivel de la Agenda Europa 2020 y los instrumentos de gobernanza económica multinivel que conllevan como es el caso de los Programas Nacionales de Reforma o nuevas iniciativas al calor de la crisis como puede ser la Iniciativa de Empleo Juvenil y el impacto de los llamados Tratados Fiscales. Veremos que la dimensión subnacional está prácticamente ausente, y valiéndonos de ejemplos británicos y españoles veremos que a menudo la retórica y praxis resultan en realidades completamente opuestas según el Estado Miembro. (Drumaux y Joyce, 2014; Renda, 2014; Schmid, 2014). En esta sección se evidencia que, lejos de ser la subsidiariedad y la gobernanza multinivel, conceptos un tanto pasados de moda y de interés fundamentalmente para una minoría interesada en temas subnacionales, la tendencia de la integración europea sea mediante el Semestre Europeo y los Tratados Fiscales, es a una mayor relevancia de la gobernanza multinivel dada la creciente *intromisión* de las instituciones de la UE, en particular la Comisión en ámbitos que hasta hace poco se consideraban fundamentalmente competencias nacionales o subnacionales. Se verifica pues un déficit de MLG (dado la escasa apertura en muchos Estados Miembros a la participación de las autoridades subestatales en estos ámbitos,) y también serias cuestiones de atribución de competencias y de subsidiariedad dado que muchas de las competencias concernidas por los nuevos instrumentos de gobernanza económica Europa son cuando menos compartidas con las autoridades subnacionales.

En esa parte también estudiamos en detalle la dimensión multinivel de la Política de Cohesión, al ser buena parte la iniciadora del paradigma de la gobernanza multinivel y aún a día de hoy el principal exponente de dicho modelo (Méndez, 2013; Bachtler y Méndez, 2007; Böhme, et al. 2011; Zerbinati, 2012). Como ejemplo de las potencialidades, limitaciones, inercias y resistencias institucionales a una mayor participación de las entidades subnacionales usamos las negociaciones del llamado Principio de Partenariado y de los llamados instrumentos de desarrollo territorial: el CLLD y el ITI (Pazos Vidal, 2012, 2014, 2016).

Pasamos luego a considerar la reducida dimensión multinivel de la llamada agenda “Better Regulation” (“Legislar mejor”) y en concreto el paquete aprobado en 2015 y el actual Acuerdo Interinstitucional que lo pone en marcha. Dentro de este capítulo estudiamos la génesis del reciente Pacto de Ámsterdam y su conceptualización de la llamada agenda urbana de la UE (Faludi, 2009, 2012) alejándola del campo tradicional de la política de cohesión y, en un claro ejemplo de entrepreneurialismo de la Presidencia Holandesa de la UE, reenfoclarla cara la gobernanza multinivel. Analizamos también las razones por las que es difícil que, dados los

diferentes intereses de los actores en un contexto multinivel, dicha nueva agenda urbana perdure en el futuro.

Los denominadores comunes a todos estos casos analizados, y en consonancia con el modelo analítico actor-céntrico que utilizamos para su estudio, es que el proceso de toma de decisiones multinivel reside en gran medida en el grado de alineamiento de intereses de los respectivos actores. Ahora bien, resulta importante precisar que alineamiento de intereses no es sinónimo de identidad de intereses: en muchos supuestos, como en los casos estudiados sobre la formulación de la Política de Cohesión de la UE el resultado del proceso de decisorio la suma de agendas contradictorias de los diferentes actores que confluyen en resultados subóptimos alejados de lo que debería ser una articulación racional del objetivo de “Cohesión Territorial” definido por el Tratado. Como veremos, incluso el proceso de dotar una definición precisa al este nuevo objetivo de la UE enunciado en Lisboa (mediante el llamado Libro Verde de la Cohesión Territorial) tuvo una naturaleza contingente, resultado de las interacciones de diferentes actores en la defensa de sus intereses respectivos y no precisamente la búsqueda de consensos. Se da la paradoja que si bien la política de cohesión, una vez acordada y a la hora de su implementación, constituye el ejemplo más palmario de MLG del Tipo I (relaciones entre actores multinivel formalizadas) el proceso de toma de decisiones para la formulación de la misma es un caso típico de MLG del Tipo II donde actores de todo tipo forman coaliciones de intereses fundamentalmente defensivas.

Por último, se verifican en estos casos de estudio la importancia como empresario político de la Comisión Europea como actor central del sistema no sólo por su posicionamiento en el marco institucional (derecho de iniciativa legislativa y política) sino por el *agent power* que le otorga una disponibilidad de recursos y de información difícilmente equiparables por cualquier otro actor, incluso los propios Estados Miembros. Esto se evidencia en muchos de los casos anteriores desde la formulación del ITI o el CLLD como la creación de la nueva categoría de ‘Regiones de Transición’ donde fue la Comisión (la DG REGIO, concretamente) la que movilizó a estas regiones en riesgo de perder fondos europeos, y no al revés, con el objetivo que estas presionasen a sus respectivos gobiernos centrales (sobre todo aquellos que fuesen contribuyentes netos al presupuesto de la UE). Comportamiento por otra parte escasamente altruista ya que el interés de la DG REGIO residía en defender la legitimidad de su política, porcentaje del presupuesto europeo y posicionamiento institucional respecto de otras partes en el interior de la Comisión Europea con intereses contrapuestos. Es por ello, que incluso en los casos que una decisión a nivel de la UE es el resultado del rol de empresario político de otro actor como fue el

caso de la Presidencia Holandesa de la UE respecto a la nueva agenda urbana de la UE, es la Comisión la que por su *agentic power* es capaz de asegurar la supervivencia de dicha iniciativa política comunitaria, independientemente de quienes fueran sus promotores originales.

La Parte III estudia los otros actores institucionales no privilegiados, concretamente los legislativos nacionales y regionales (refiriéndose específicamente a las relaciones parlamentos nacionales y regionales respecto al control de la subsidiariedad (Freixes, 2013; Frosina, 2014; Fromage, 2014; Abels y Eppler, 2016; Vara Arribas y Bourdin, 2011) así como la cooperación de los mismos a nivel europeo, como el caso de la llamada “tarjeta verde”, un reciente y tímido caso de entrepreneurialismo político por los legislativos nacionales. Como cuando examinamos los gobiernos regionales, a diversidad de casos respecto a los legislativos regionales depende de la cultura política de cada caso, la dinámica polarizada o consociativa del sistema de partidos, así como el diferente grado de independencia o dependencia del legislativo regional respecto del ejecutivo. Los mismos factores se verificarían respecto de los legislativos nacionales.

También estudiamos la interacción entre tribunales constitucionales y el Tribunal de Justicia de la UE. Se intenta establecer en qué medida el comportamiento de estas instituciones responde también a lógicas actor-céntricas de maximización dentro de un contexto multinivel, como por ejemplo el caso del llamado *diálogo entre tribunales*. (Kumm, 2013; Kruma, 2009; Ragone, 2011; Poiars Maduro, 2003; Pernice, 2002). Más allá de la naturaleza augusta de dichos altos tribunales casos como las diferentes sentencias de los constitucionales nacionales respecto de los tratados de Maastricht, Lisboa y los tratados fiscales evidencian que más allá de la discusión sobre existencia, o no, y/o la articulación del principio de primacía, lo cierto es que el comportamiento de tribunales nacionales y de la UE responde también a un deseo de maximización de interés respectivo en el marco de una relación multinivel, con un tono escasamente cordial y alejado de posiciones constructivas en no pocas ocasiones. Por lo tanto, en lugar del *diálogo* propiciado por la doctrina, en ocasiones lo que ha prevalecido es el *monólogo*. (Torres Pérez, 2014). Aun así, no se ha llegado a una situación de ruptura, ni siquiera por el constitucional alemán, llegándose a casos como el constitucional polaco que llegó a solicitar la reforma de su carta magna para adecuarse a Lisboa. Por otra parte, el Tribunal de Justicia, a pesar de sus enormes ambiciones y fuerte defensa de autonomía (Dictamen 2/13 sobre la adhesión al TEDH, asuntos *Kadi* o *Melloni*, por ejemplo) es un actor político, por lo que sus sentencias tienen en cuenta no sólo el fondo del asunto sino cálculo de relación de fuerzas respecto al nivel nacional (Werner, 2016). Todo esto verifica que, a pesar de las tensiones, las

relaciones entre tribunales responden a la lógica de “ajustes entre niveles de gobernanza” como anticipan el paradigma de MLG de Hooghe y Marks.

Esta sección contiene también un estudio detallado de los recientes intentos de redefinir la definición y aplicación del principio de subsidiariedad merced al activismo de una serie de parlamentos nacionales y gobiernos (fundamentalmente los Países Bajos y el Reino Unido) , culminando en las propuestas sobre subsidiariedad acordadas en el Consejo Europeo antes del referéndum británico, así como la probable evolución en el futuro próximo tras la retirada del Reino Unido, incluido el Libro Blanco del Futuro de Europa y varias propuestas procedentes del Parlamento Europeo, que si bien por una parte certifican que la naturaleza multinivel de la UE, lejos de reducirse, se está ampliando (Europa a varias velocidades, nueva gobernanza de la Eurozona) se aprecia un notable desinterés sobre cuestiones como el rol de los niveles subnacionales de gobierno, lo que genera obvias cuestiones de subsidiariedad.

Finalmente, y al calor de estos debates, en este capítulo avanzamos una posible interpretación alternativa del principio de subsidiariedad que intente combinar la doble y contradictoria definición del mismo que existe en los Tratados: una que lo concibe como principio de “proximidad” y otra que es la que es jurídicamente aplicable, que lo entiende fundamentalmente como un principio de “eficacia” (escala) o “eficiencia” (efecto).

Por último, las conclusiones de esta tesis recapitulan brevemente la experiencia acumulada en los muy diversos casos estudiados en las partes precedentes y considerará si el modelo analítico usado a lo largo de la tesis se adecúa a los mismos.

Conclusiones

Esta tesis ha querido ser una investigación de largo alcance sobre el estado de la subsidiariedad y la gobernanza multinivel en la UE. Ha examinado sus orígenes conceptuales, así como su expresión en los Tratados para proceder, entonces, al contraste con la práctica actual de cómo se entiende realmente la subsidiariedad y los varios niveles de Gobierno en la UE durante los últimos veinte años. Efectivamente, estos dos conceptos han sido moneda común en el discurso político y académico sobre la UE y se han puesto en práctica por las instituciones de la UE, nacional y subnacional y otros actores.

Dada la amplitud conceptual y temporal de este ensayo (de 2001 a 2016), no se busca una descripción exhaustiva de hechos y debates sino aportar una indicación de las principales tendencias en la aplicación de la subsidiariedad y la MLG en la UE y su praxis en la realidad legal y política. Si bien el objetivo era aportar una imagen completa, algunas secciones son más detalladas que otras, en parte para mantener este trabajo en unos términos que fuesen manejables para el autor y fuese lo suficientemente llevadero para el lector. También para hacer más énfasis en las dimensiones de la subsidiariedad y la MLG que a nuestro juicio han sido menos discutidas en la literatura académica o que simplemente describen hechos recientes o desconocidos por todo aquel que no sea, como este autor, a la vez observador y autor de esos hechos. Estimamos que es la descripción y el análisis académico de esa intrahistoria, usando un abanico de casos destacables de los últimos 15 años de integración europea, el auténtico valor añadido de esta tesis doctoral.

A pesar de ver estas salvedades, ya modo de conclusión, podemos resumir brevemente los resultados de la investigación desarrollada a lo largo de esta tesis contestando a las a las preguntas que nos hicimos en la introducción:

En primer lugar, la subsidiariedad y la MLG no son sólo principios teóricos, existen y se aplican en la praxis, consciente o tácitamente, de las instituciones de la UE, autoridades nacionales y subnacionales y, por último, pero no menos importante, los actores no institucionales.

En segundo lugar, la definición concreta de subsidiariedad que existe en el Tratado, y de manera indirecta, la gobernanza multinivel, además de su desarrollo en el Derecho comunitario derivado, son factores cruciales para entender el alcance real de las limitaciones de la aplicación de ambos conceptos en la praxis política de la UE.

En efecto, las restricciones introducidas por los principales actores privilegiados, es decir, por los Estados miembros, pero también por la Comisión y el Parlamento e incluso el Tribunal de Justicia, con respecto a la subsidiariedad, la redacción específica de este principio en el Tratado, que está enteramente en desacuerdo con la noción comúnmente aceptada de subsidiariedad, son factores cruciales que limitan seriamente la medida en que la subsidiariedad y la MLG pueden proporcionar un enfoque más constructivo para la formulación de políticas de la UE y aumentar así la legitimidad de la integración de la UE. En este aspecto, es de lamentar que la versión matizada del concepto de subsidiariedad aprobada en el Consejo Europeo de febrero de 2016 no vaya a entrar en vigor merced al resultado negativo del referéndum británico. Sin embargo, e independientemente de las posibles reformas institucionales que una Europa a 27 decida

acometer en los próximos años, es posible ya hoy en día mejorar la aplicación del principio de subsidiariedad entendiéndolo como *due diligence*, es decir, *un proceso participativo multinivel por el que se decide de forma racional cuál es el nivel de gobierno que mejor puede ejercer una competencia compartida o parte de la misma*. Ello a su vez permitirá generar, en forma de círculo virtuoso, toda una serie de elementos explicativos (informes de impacto, dictámenes e informes de los actores concernidos) que a su vez permitirán al Tribunal dotarse de elementos de juicio para emitir sentencias en base al principio de subsidiariedad. Con todo, un problema fundamental es la excesiva vaguedad en la redacción de la enumeración de las competencias compartidas en el Art. 4 del TFUE, lo cual limita la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad independientemente de cómo se formule.

En tercer lugar, la gobernanza multinivel no es un paradigma normativo; es en mi opinión una descripción precisa de la forma en que la UE funciona realmente. En concreto hay una tensión recurrente entre el Tipo I de MLG, más estricto e institucionalizado y el Tipo II de MLG de carácter más laxo, y de geometrías más variables. Hemos visto, en este sentido, multitud de ejemplos en los que se verifica ampliamente que la racionalidad del comportamiento de los actores, ya sean instituciones, organismos como grupos o partes de los mismos, e incluso individuos, tiene un enfoque primariamente actor-céntrico, basado en la maximización egoísta de los beneficios individuales sin que éstos presten demasiada atención al impacto de dichas decisiones en la gobernanza general de la UE, con lo que frecuentemente se generan problemas de acción colectiva. En este sentido, en virtud de este enfoque actor-céntrico que hemos desplegado a lo largo de la tesis no estamos hablando sólo de una *gobernanza y acción multinivel* sino también de una *gobernanza multi-actoral*: son tan importantes para entender la gobernanza europea las interacciones entre niveles de gobierno como aquellas que se producen *horizontalmente* en un mismo nivel de gobernanza como en el *interior* de las propias organizaciones y actores agregados.

Esta elección racional de los actores entiende el marco institucional y el *ethos* de organizaciones, o de la UE en su conjunto, como meras ventanas de oportunidad y en términos de constreñimiento de su maximización individual. Esta perspectiva sólo es atenuada cuando el trasfondo de los actores, por ejemplo la cultura político-institucional del país de origen, es lo suficientemente fuerte, o la interacción continua a nivel comunitario genera la creación de progresivas coaliciones que devienen en auténticas comunidades de políticas, y que por tanto pueden llegar a limitar, e incluso anular, la lógica de maximización de beneficio individual, que, abandonado a sí mismo, tendría el actor como patrón de conducta a nivel comunitario. No

vamos a cometer la soberbia de que este marco analítico explica, a modo de “gran teoría”, *todas* las interacciones de la gobernanza europea, pero sí que estamos en condiciones de afirmar, vistos los numerosos casos concretos que hemos aportado a lo largo de la tesis, que efectivamente el enfoque actor-céntrico es capaz de explicar la praxis de muchísimos de los patrones de comportamiento e interacción dentro del marco institucional comunitario.

Como he tratado de demostrar la variedad de MLG que gobierna las interacciones entre niveles de gobierno (y otros actores relevantes) es la variedad de tipo II. En concreto, en mi opinión, la forma predominante de esta variedad de tipo II es aquella en que los actores interactúan en el contexto de la UE (y el nacional) comportándose bajo la lógica de la elección racional, maximizando los beneficios y limitando pasivos individuales, y sin prestar mucha atención al impacto de sus acciones en el sistema de la UE en su conjunto. Dentro de este comportamiento se enmarca también la acción del empresario político (*Policy entrepreneur*). Hemos visto varios ejemplos en que el iniciador de la idea no actuaba necesariamente con el objetivo de aumentar sus propios recursos de poder político, sino que promovía una idea para avanzar su imagen pública o su credibilidad en el marco institucional europeo. Como hemos visto, el principal promotor de ideas es la propia Comisión Europea, por ejemplo, con la creación de la categoría de regiones de transición para el acceso de los fondos estructurales. Por su posición central en el marco institucional es también el actor clave para que las ideas procedentes de otros autores se puedan perpetuar en el tiempo, por ejemplo, en lo relativo a la nueva Agenda Urbana de la UE. Que la inmensa mayoría de estas interacciones no sean altruistas no significa, sin embargo, el caos, ya que a veces los resultados de los cálculos de elección racionales no resultan en la competencia sino en la cooperación entre los agentes que operan en el ámbito de la UE, ya sea mediante la formación de coaliciones basadas en temas concretos (*issue networks*) o la formación de comunidades de políticas más permanente. Esta consolidación frecuentemente incremental es lo que da estabilidad al sistema de gobernanza multinivel europeo.

De hecho, la conclusión natural, cuando no el objetivo premeditado, del desarrollo orgánico de cualquiera de dichas comunidades de políticas es el establecimiento del tipo más formal que MLG (Tipo I). Esto es, a los ojos de los actores individuales, en particular los no privilegiados, tales como las regiones, el motor fundamental de su acción a nivel comunitario. Es el deseo de institucionalizar su posición en el sistema de gobernanza de la UE. Sin embargo, esta aspiración de adecuarse al Tipo I MLG también existe entre actores privilegiados:

- En el caso de la Comisión existe gran interés en desarrollar mecanismos formales de gobernanza multinivel para asegurarse el cumplimiento a nivel nacional y subnacional de las políticas formuladas por ella desde Bruselas, como, por ejemplo, los acuerdos de

asociación en la política de cohesión, la gobernanza de Europa 2020 y por lo tanto reafirmar su papel central en la formulación y ejecución de políticas europeas.

- Los Estados miembros tienen también un incentivo para entrar en acuerdos de Tipo I de MLG como se ha visto con la elaboración de los nuevos tratados de gobernanza económica y fiscal europea, ya que se rindieron a la evidencia de que sin normas comunes no era posible dar consistencia y estabilidad a todo el sistema económico y financiero de la UE, y particularmente de la Eurozona (y por tanto de su propia economía).
- Para los actores no privilegiados que son las regiones y municipios la formalización de dichos acuerdos multinivel les permiten que el Estado y la UE reconozcan y protejan su status y competencias durante el proceso decisorio comunitario, como se evidenció en el caso de su campaña para conseguir un principio de Partenariado fuerte en la Política de Cohesión, entre otros ejemplos.

En cuarto lugar, el papel de los actores no privilegiados en la gobernanza europea, y en esto este autor incluye no sólo a los gobiernos locales y regionales sino también los parlamentos regionales subnacionales, sigue dejando mucho que desear a pesar de los avances del Tratado de Lisboa. Los nuevos mecanismos de control de la subsidiariedad, y en lo que respecta a MLG una serie de instrumentos legislativos y políticos que responden a tal lógica, no están diseñados para animar a estas instituciones a participar de manera significativa en el sistema de gobierno de la UE. De hecho, su grado de participación no depende tanto del marco institucional europeo sino de condiciones de origen: fundamentalmente el grado de reconocimiento y legitimidad que la participación en los asuntos europeos recibe del respectivo contexto político constitucional y legal a nivel doméstico nacional.

En realidad, algunos de los cambios introducidos en Lisboa, en teoría para apoyar la mejora de la participación de las regiones en la UE, bien podrían acabar siendo contraproducentes respecto a estas aspiraciones de mayor participación. Esto depende, en buena medida, del poder de agencia de los diferentes actores. Hemos visto en ese sentido frecuentes casos que actores, en teoría nada o poco privilegiados formalmente en el contexto europeo, o con reducido nivel competencial o, por el contrario, actores privilegiados en el contexto europeo, pero con poco predicamento fuera del mismo, pueden ejercer una influencia desproporcionada en el proceso de toma de decisiones comunitario. Todo depende de su definición de prioridades, gestión eficaz de recursos y establecimiento de coaliciones viables y perdurables. Un caso particular de ello es el de la burocratización y politización partidaria creciente del Comité de las Regiones, lo que lleva

como resultado a que cada vez más pase de ser un mecanismo de participación de autoridades subestatales se convierta en un actor de pleno derecho con una agenda política independiente de la de sus propios miembros. Hasta el punto que llega a convertirse en una barrera a una participación más directa de las autoridades subnacionales en la construcción europea. Similares comportamientos de “*principal agent problem*” se pueden observar respecto del comportamiento de redes y organismos interregionales, aun cuando estos mismos dependen en buena parte de los recursos aportados por las propias autoridades locales y regionales para su funcionamiento. Otro caso, más positivo, es el de regiones pequeñas o con pocas competencias, tanto a nivel de gobierno como de parlamento regional, e incluso ciertas autoridades locales, son capaces de tener una influencia mucho mayor en el contexto comunitario que otros actores teóricamente más poderosos o privilegiados por el marco institucional existente.

De hecho, muchas de las propuestas recientes para mejorar la subsidiariedad y la MLG, que hemos examinado, no van en absoluto en favor de una mayor participación de los niveles subestatales ni siquiera de las regiones con competencias legislativas, lo que confirma que las aspiraciones de la “Europa de las Regiones” (Anwen, 2008) hace tiempo que se han marchitado.

En quinto lugar, tenemos que entender la gobernanza multinivel y la subsidiariedad como conceptos que van más allá de las negociaciones legislativas y de toma de decisiones. Todos los actores y las instituciones que operan en el contexto de la UE bajo la MLG (Tipo II, elección racional) revelan patrones de comportamiento similares. Ello incluye incluso actores teóricamente tan privilegiados como los tribunales constitucionales nacionales y el propio TJUE. La función de todos estos órganos jurisdiccionales no es sólo la obvia de impartir justicia; son también actores políticos de pleno derecho, al igual que cualquiera de los otros actores que hemos estudiado, tienen por objeto ampliar sus prerrogativas y limitar las obligaciones o servidumbres que se les pretenda imponer desde otro nivel de gobernanza u otra institución.

Como hemos visto al estudiar los instrumentos de la UE para favorecer el desarrollo territorial, así como cualquier otro ejemplo de *policy entrepreneurialism* que precise del concurso de varios niveles de gobierno, necesita para sobrevivir a las negociaciones y llegar a ponerse en práctica que se encuentre un acomodo o ajuste entre los diferentes niveles, como diría Marks. Concretamente, como hemos afirmado, tal ajuste debe entenderse no tanto como una busca de consenso sino más bien como la satisfacción de la maximización de los intereses individuales de cada actor relevante implicado en las negociaciones. La forma final de cualquier propuesta de carácter multinivel es contingente respecto a la maximización de intereses individuales: independientemente de la racionalidad externa de la propuesta inicial o las necesidades que

puedan existir en el terreno, ninguna propuesta llegará a ponerse en práctica si no es capaz de satisfacer mínimamente todos los intereses involucrados. Uno podría estar tentado a llamarla la **" ley de hierro de la Gobernanza Multinivel "**.

Por último, la UE está cambiando constantemente. Dos años después de Lisboa, se firmaron dos tratados más entre los Estados miembros para salvar la Eurozona y la gobernanza económica de la UE. Todo ello hace la gobernanza multinivel cada vez más compleja, hasta el punto de que se comenzó a hablar de “multi-tier governance” para describir a los círculos concéntricos cada vez más complejos en los que se está organizando la UE. Al mismo tiempo, la UE es cada vez más débil debido a una crisis de legitimidad creciente, cuya más dramática expresión tuvo lugar sólo unos días antes del final de la redacción de esta tesis con el referendo de salida del Reino Unido de la UE. Ciertamente las razones de esta crisis creciente son complejas. Sin embargo, a nuestro juicio buena parte de la crisis de legitimidad de las instituciones europeas radica en su resistencia a aceptar plenamente porque no siempre la solución a los problemas esta en las capitales, sean nacionales o de la UE, sino en un mayor reconocimiento de la diversidad territorial y cultural de este inmenso y variado tapiz que es Europa.

Vivimos en un momento emocionante, pero sería arriesgado afirmar que vivimos en el mejor de los tiempos posibles.

Bibliografía

- Abels, Gabriele, Annegret Eppler, eds., *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System. Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck, StudienVerlag, 2016.
- Adshead, M. "Moving Beyond Clientelism: a Network Analysis of State-farmer Relations and the EC", *West European Politics*, 19 (1996): págs. 583-608.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating, dir. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- Anwen, E. "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics", *Regional & Federal Studies*, vol. 18, 5 (2008): págs. 483-492.
- Armstrong, Kenneth A. y Simon Bulmer. *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Bache, Ian. *Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Continuum, 1998.
- Bachtler J. y C. Méndez. "Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds", *Journal of Common Market Studies*, vol.45,3 (2007): págs. 535-564.
- Beltrán García, Susana. "La inclusión de los principios de autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa" en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas: seminarios : Barcelona, 17 de junio y 14 de septiembre de 2009*, coord.Andreu Olesti Rayo, 93-128.Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.
- Beltrán García, S. "Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 9 (2012): págs. 133-156.
- Beltrán García, S. "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*, vol.20, 4 (2012): págs. 423-440
- Blom-Hansen, J. "Principals, Agents, and the Implementation of EU Cohesion policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, 4 (2005): págs. 624-48.
- Böhme, K., P. Doucet, P. Komornicki, I. Zaucha y J., Swiatec, *How to Strengthen the Territorial Dimension of "Europe 2020" and the EU Cohesion Policy*. Polish EU Presidency, 2011.
- Campbell, C. "Distinguishing the Power of Agency from Agentic Power: A Note on Weber and the "Black Box" of Personal Agency", *Sociological Theory*, vol. 27, 4 (2009): págs. 407-418.
- Craig, P. "Subsidiarity: A Political and Legal Analysis", *Journal of Common Market Studies*, 50, S1,(2012): págs. 72-87

- Christiansen, T. y P. Lintner, "The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future, Paper presented at the meeting of the CONST Commission of the Committee of the Regions at Maastricht, 2 December 2004", *EIPAScope*, No. 2005/1(2005). European Institute of Public Administration
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil, 1977.
- Cygan, A. "Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Polity", *European Public Law*, vol.19, 1 (2013): págs. 161–188.
- Dahl, Robert A y Charles E. Lindblom, Charles, *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, [1953] 1976
- Davies, G. "Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time" in *Common Market Law Review*, 43 ,1 (2006): págs. 63–84
- De Castro Ruano, José Luís. *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- De Castro Ruano, J.L. "El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 18, 49 (2014): págs. 917-941.
- DiMaggio, P.J. y W. W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 48 (1983): págs. 147-60.
- Donas, T. y J. Beyers. "How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union", *Publius*, vol. 43,4 (2013): págs. 527-550
- Drumaux A. y P. Joyce. "Reinventing Public Governance in Europe: The Europe 2020 Strategy", *CEB Working Paper*, 15 (2014): págs. 1-17 .Université Libre de Bruxelles-Solvay Business School- Centre Emile Bernheim.
- Elías Méndez, Cristina. "Participation of the German Länder and Autonomous Communities in the European Union: A Comparative Analysis", en "*The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* ", ed. Alberto López-Basaguren y Leire Escajedo San Epifanio, 201-217 .Berlin: Springer, 2013.
- Elwood, J. y E. Patashnik , "In Praise of Pork", *Public Interest*, vol. 110, (1993): págs. 789-801.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism* .Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Faludi, Andrea. "*Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*", Comisión Europea, 2009

- Faludi, Andrea. "The Portuguese, Slovenian and French Presidencies 2007-2008. A Sea Change in European Spatial Planning?" en *European Territorial Governance*, ed. Will Zonneveld y Jochen de Vries, 87-118. Amsterdam: IOS Press, 2012.
- Freixes Sanjuán, Teresa. "Constitucionalismo multinivel e integración europea", en *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, dir. Teresa Freixes Sanjuán, Yolanda Gómez Sánchez y Antonio Rovira Viñas, 37-50. Madrid: Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- Fromage, D. "National parliaments fighting back? Institutional engineering as a successful means to become active actors in EU affairs", *Perspectives on Federalism*, vol. 8, 3 (2016): págs. 69-86.
- Frosina, L. "Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «Multilevel Governance»", *Revista de derecho constitucional europeo*, 22 (2014): págs. 175-212.
- Heinelt, Hubert, Nikolaos Hlepas, "Typologies of Local Government Systems", en *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ed. Henry Back, Hubert Heinelt, Annick Magnie, 21-42. Wiesbaden: VS Verlag, 2006.
- Hirschman, Albert O. *The principle of the hiding hand*. Washington: Brookings Institution, 1967.
- Hooghe, Liesbeth y Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2001.
- Hooghe, L. y G. Marks. "Unravelling the Central State, but How?, Types of Multi-level Governance", *The American Political Science Review*, vol. 97, 2 (2003): págs. 233-243.
- Huici Sancho, Laura. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de construcción europea*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2003.
- Jovanović, Miroslav N. *The Economics of European Integration*, Chentelham: Elgar, 2013.
- Keating, Michael. *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Kiiver, Phillip. *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*. Londres: Routledge, 2012.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Politics*. Boston: Little Brown, 1984.
- Kooiman, Jan. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.
- Kruma, Kristine. "Constitutional Courts in the Europeanisation of national constitutions", en *The Lisbon Treaty and National Constitutions. Europeanisation and Democratic Implications*, ed. Carlos Closa, RECON Report 9, ARENA Report 3/09, (2009), 143-166.
- Kumm, M. "The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 20, 2 (2013): págs. 605-628.

- Le Galès, Patrick. "Conclusion - government and governance of regions: structural weaknesses and new mobilisation", en *Regions in Europe*, dir. Patrick Le Galès y Christian Lequesne ,239-267.Londres: Routledge,1988.
- Lenaerts, K. y N. Cambien. "Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member States", *European Law Review*, vol. 35, 5(2010):págs. 609-635.
- Linde Paniagua, E. "La mutación de la unión europea y de su derecho originario. La modificación del artículo 136 del TFUE y otros Tratados (Tratados Parásitos) suscritos por Estados de la Unión Europea, en Particular el Tratado de Estabilidad , Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea" , *Revista de Derecho de la Unión Europea* , 23, (2012): págs. 87-104.
- Lijphart, Arend. *Patterns of democracy Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*.New Haven: Yale University Press, 1999.
- López Escudero, M. "La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50 (2015): págs. 361-463
- Loughlin, John y B. Guy Peters, "State traditions, administrative reform and regionalization", en *Political Economy of Regionalism*, ed. John Loughlin y Michael Keating,42-62.Londres: Routledge,1997.
- Loughlin, John, Frank Hendriks y Anders Lidstrom, eds. "*The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press , 2011.
- Lowi, Theodore J. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* .Nueva York: Norton,1979.
- MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press, 1999.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8ª edición, Tecnos: Madrid, 2014.
- March, J. G. "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice", *Bell Journal of Economics*, 9, (1978): págs. 587-608.
- Mariscal Berasategui, N. "Repensando la europeización", *Cuadernos europeos de Deusto* ", 49, (2013): págs. 19-46.
- Marks, Gary."Structural Policy in the European Community",en *Europolitics. Institutions and policymaking in the new European Community*, ed. Alberta E. Sbragia,191-225.Washington DC: Brookings Institute,1992.
- Marks, Gary. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC",en *The State of the European Community* ed. Allan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal, .Harlow, Essex: Lynne Rienner,1993.

Serafin Pazos Vidal

- Marks, G. "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional & Federal Studies*, vol. 6, 2 (1996): págs. 20-38.
- Méndez, C. "The post-2013 reform of EU Cohesion Policy and the place-based narrative", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, 5 (2013): págs. 639–659.
- Moens, Gabriel A. y John Trone. "The Principle of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo?", *Notre Dame Journal of Legislation* vol. 41 ,1 (2015): págs. 65-102.
- Morata, F. y R. Ramón. *Regiones y constitución europea* ,Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus -Universitat Autònoma de Barcelona, 2005.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*.Chicago: Aldine, 1974.
- Nouvelas Rodrigo, M. "Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?''", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99 (2012): págs. 113-131.
- North, D.C. "Institutions," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1 (1991): págs. 97-112.
- Olesti Rayo, Andreu. coord. *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*.Barcelona: Marcial Pons, 2013.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* .Cambridge: Harvard University Press, [1965] 1971.
- Padioleau, Jean-G. *L'État au concret*.Paris: Presses universitaires de France, 1982.
- Panara, Carlo. *The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance*, Heidelberg, Springer, 2015.
- Pazos-Vidal, Serafin. "Community Led Local Development across European Regional, Rural and Maritime Policies post 2013', en *Smart, Creative, Sustainable Inclusive: Territorial Development Strategies in the Age of Austerity*, ed. Regional Studides Association,110-115.Seaford: Regional Studies Association, 2012.
- Pazos-Vidal, S. coord. *Partnership Agreements CEMR Survey Report on "Involvement of National Associations of LRAs in the Partnership Agreement preparations*.Bruselas: Council of European Municipalities and Regions, 2013.
- Pazos-Vidal, S. "The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020." *European Structural and Investment Funds Journal*,4 (2014): págs. 277-288.
- Pazos-Vidal, Serafin. "EU Funds are Fungible: potential and feasibility of change in Cohesion Policy post 2020", en *Learning from Implementation and Evaluation of the EU Cohesion Policy* ed. Nicola Francesco Dotti , 286-303.Bruselas: Regional Studies Association, 2016.
- Pazos-Vidal, Serafin. "Scotland : A thriving environment for policy entrepreneurship?", coord. Nicola Francesco Dotti, *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*, Chentelham: Edgar Elgar, 2017. (pendiente de publicación)
- Pazos-Vidal, S. y M. McAteer , "Changes in Local Governance in Europe / Les Changements de la Gouvernance Locale en Europe" . En *Symposium Observatoire de l'Autonomie Locale*

(OLA) “*The impact of organisation, intermunicipal cooperation, and metropolisation on Local, Regional and National Governments in Europe*”: Bratislava, 30 de Junio de 2016.

Pernice, I. “Multilevel Constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, 27 (2002): págs. 511-529.

Piattoni, Simona. *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Piattoni, Simona y Justus Schönlaue, *Shaping EU Policy from Below. EU Democracy and the Committee of the Regions*. Cheltenham: Edgar Elgar, 2015.

Piris, Jean Claude. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Priestley, Julian. *Six Battles That Shaped Europe's Parliament*. Bruselas: John Harper Publishing, 2008.

Poiare Maduro, Miguel. “Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action”, en *Sovereignty in Transition*, ed. Neil Walker. Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2003, 501-537.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3a ed, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Ragone, S. “Las relaciones de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros con el Tribunal de Justicia y con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una propuesta de clasificación”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 16 (2011): págs. 53-89.

Renda, A. “The Review of the Europe 2020 Strategy: From austerity to prosperity?”, *CEPS Policy Brief*, 322 (2014): págs. 3-5.

Rescher, Nicholas y Wenseslao J. Gonzalez, *Razón y valores en la era científico-tecnológica*. Barcelona: Paidós, 1999.

Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

Scharpf, Fritz Wilhelm. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview: 1997.

Schattschneider, Elmer Eric. *Politics, Pressures and the Tariff*. Nueva York: Prentice-Hall, 1935.

Schenderlein, Christiane. *Landesvertretungen im Entscheidungsprozess der Europäischen Union*, Marburg: Tectum, 2015.

Schmid, Günther. “Inclusive Growth: What Future for the European Social Model?”, *IZA Policy Paper*, 82 (2014): págs. 1-50. Institute for the Study of Labor.

- Simon, Herbert Alexander. "A Behavioral Model of Rational Choice", en , Herbert A. Simon, *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Nueva York: Wiley, 1957.
- Stephenson, P. "Twenty years of multi-level governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?" , *Journal of European Public Policy*, vol. 20, 6 (2013): págs. 817-837.
- Tatham, M. y M. Thau, "The more the merrier: Accounting for regional paradiplomats in Brussels", *European Union Politics*, vol. 15,2 (2014): págs. 255-276
- Tarrow, Sydney G. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Torres Pérez, A. "Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue", *European Constitutional Law Review*, 10 (2014): págs. 308-331.
- Tuñón Navarro, Jorge. "La activación europea de las relaciones legislativas. análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia", Tesis doctoral, Universidad Complutense Madrid, 2008.
- Valcárcel-Siso, Luís. *Towards an European Senate of the Regions. Report on the Future of the Committee of the Regions*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2014. CdR_2276/06-2014
- Van Aken, Wim, Tim Corthaut, Pierre Schmitt y Axel Marx. *CoR's Future Role and Institutional Positioning*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2014.
- Van Hecke, M., P. Bursens, P. y J. Beyers. "You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations", *JCMS*, vol. 54, 6 (2016): págs. 1433-1448.
- Vara Arribas, Gracia y Delphine Bourdin. *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2011.
- Werner, B. "Why is the Court of Justice of the European Union not more Contested? Three Mechanisms of Opposition Abatement", *JCMS*, 54, 6 (2016): págs. 1449-1464
- Zerbinati, S. "Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective", vol. 38,5 , *Local Government Studies* (2012): págs. 577-597.