

¿ES «ALGO» MEJOR QUE «NADA»? LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES EN LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Andrea Noferini

Profesor asociado, Departamento de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra y Universitat Autònoma de Barcelona

En un mundo globalizado, policéntrico, fragmentado y cada vez más incierto, muchas voces piden un cambio radical en los modelos de gobernanza de las políticas de desarrollo. Nuevos problemas de carácter urgente (la COVID-19, el cambio climático, la digitalización, el aumento de las desigualdades) invitan a un cambio de paradigma en los modelos de toma de decisiones colectivas. El eslogan «del gobierno a la gobernanza» se usa cada vez más para expresar este cambio. Por un lado, este subraya que los modelos tradicionales de toma de decisiones públicas centralizadas son inadecuados. Por el otro, que se ha abierto la formulación de políticas a actores que, hasta la fecha, habían estado en gran medida ausentes de las esferas políticas nacional, europea e internacional.

En este contexto, parece que las autoridades locales y regionales (ALR)¹ están ganando terreno en relación con los gobiernos centrales, que siempre han sido el centro del poder político y los gobernantes indiscutibles de las decisiones públicas. La Agenda 2030 recuerda, entre otros, que la localización (el involucramiento de las ALR en la implementación de los ODS) es fundamental para alcanzar sus objetivos y que las ciudades y los territorios deben poder mantener cierta autonomía para definir e implementar políticas públicas a escala local.

Aunque la Unión Europea (UE) está considerablemente sometida a las lógicas intergubernamentales, también ha reconocido la gran interdependencia, y cada vez mayor, entre sus diferentes niveles de gobierno. Según estimaciones recientes, el 60 % de las decisiones tomadas por autoridades locales y regionales están influenciadas por la legislación europea, y casi el 70 % de la legislación europea es implementada por las autoridades locales y regionales (CMRE, 2016). De hecho, con la adopción de la Agenda Territorial 2020 (2011) y el Pacto de Ámsterdam (2016), la Unión Europea ha revitalizado la dimensión territorial y urbana de sus políticas públicas.

A principios de los años 90 del siglo pasado, gracias al Tratado de Maastricht de 1992, la cuestión territorial y la dimensión urbana adquirieron relevancia en la agenda europea por medio de la creación del

1. La terminología es a menudo controvertida y la bibliografía y los documentos oficiales ofrecen términos variados, como «autoridades locales y regionales» (ALR), «gobiernos locales y regionales» (GLR), «autoridades subnacionales» (ASN) y «autoridades subestatales» (ASE). En este texto se hace referencia principalmente a gobiernos regionales, supralocales y locales con el sentido, en términos generales, de organizaciones públicas representativas con (algún) grado de autonomía y control sobre (algunos) ámbitos políticos principales.

Después de casi 30 años en funcionamiento, las evaluaciones del trabajo del CDR son contradictorias y fluctuantes. Sin embargo, es importante recordar que el CDR sigue siendo el único órgano supranacional que garantiza a ciudades y regiones el acceso al proceso legislativo (y un cierto rol supervisor sobre él) en una estructura política tan compleja como la UE.

Comité Europeo de las Regiones (CDR): voz y órgano consultivo para los intereses territoriales. Después de casi 30 años en funcionamiento, las evaluaciones del trabajo del CDR son contradictorias y fluctuantes. Sin embargo, es importante recordar que el CDR sigue siendo el único órgano supranacional que garantiza a ciudades y regiones el acceso al proceso legislativo (y un cierto rol supervisor sobre él) en una estructura política tan compleja como la UE.

A la luz de este debate, el principal objetivo de este artículo es responder de manera concisa a tres cuestiones fundamentales: a) cuándo y por qué las ALR se convirtieron en piezas clave de la formulación de políticas a nivel de la UE; b) cómo (y con qué medios) pueden participar las ALR en dicha formulación de políticas, y, finalmente, c) hasta qué punto el Comité Europeo de las Regiones enmarca adecuadamente la representación de las ALR en dicha formulación de políticas. Como su marco analítico, este artículo utiliza el enfoque, ahora clásico, de la gobernanza multinivel (GMN), una combinación de reflexiones que enfatizaron primeramente las formas de movilización de las ALR en la formulación de políticas en Europa.

El análisis se centra en el CDR y advierte, por un lado, de que su naturaleza consultiva, su fragmentación política y su composición constituyen obstáculos significativos y, por el otro, de que la gran heterogeneidad de intereses territoriales convierte en un reto de gran transcendencia el desarrollo de una acción colectiva coordinada y organizada que incluya los muchos y variados intereses de las ciudades y las regiones europeas.

I. Las dimensiones territorial y urbana de las políticas de la UE en un contexto de gobernanza multinivel

Históricamente, la prudencia tradicional que ha envuelto los asuntos urbanos, junto con la «ceguera territorial» de la UE han limitado los derechos formales de participación de las ALR y sus organizaciones en la toma de decisiones supranacional. No obstante, en las últimas décadas, su papel en la formulación de políticas públicas ha ido ganando reconocimiento. La primera pregunta importante que surge es cuándo y por qué las ciudades y las regiones se convirtieron en piezas clave de la formulación de políticas a nivel de la UE.

La academia coincide en que, a principios de los 90, el fortalecimiento del proceso de integración europea y la implementación de reformas de descentralización en muchos estados fomentó el «giro territorial» de las políticas de desarrollo. Este enfoque mejoró la descentralización de la toma de decisiones hasta involucrar a las ALR con el objetivo de implementar políticas públicas que tuvieran en cuenta los territorios y estuvieran alineadas con las preferencias y los instrumentos políticos locales. A finales de los 2000, el prestigioso Informe Barca incluyó en la agenda europea la necesidad de incorporar enfoques basados en el territorio y enfatizó la importancia de las especificidades regionales y las instituciones locales, así como de un modelo endógeno de desarrollo socioeconómico (Barca, 2009). La expansión de la política de cohesión, gracias al principio de asociación, estimuló la generación de políticas de desarrollo basadas en la implicación activa de un amplio abanico

de actores locales y regionales. Las disparidades territoriales y urbanas, la exclusión social, la recuperación industrial y el medio ambiente eran algunas de las preocupaciones principales para las que los enfoques territorializados se consideraban los más apropiados.

Aunque estos enfoques territorializados han recibido críticas por su «sesgo local», todavía se consideran una de las principales fuentes de inspiración y han pasado a formar parte del marco de la Agenda 2030 a través del concepto «localización». En el contexto de los ODS, la localización implica «tomar en cuenta los contextos subnacionales en la consecución de la Agenda 2030, desde la definición de objetivos y metas, hasta la determinación de los medios destinados a la implementación y el uso de indicadores para medir y evaluar el progreso»². Básicamente, la localización reconoce el desarrollo local como un fenómeno endógeno e integrado en el espacio que otorga una responsabilidad primordial a las ALR en su planificación, gestión y financiación.

Desde una perspectiva teórica, las primeras contribuciones sobre GMN mostraron, por primera vez, que la presencia de ALR en la formulación de políticas en la UE era un fenómeno novedoso y que tenía una capacidad potencialmente innovadora en el proceso político, la organización y la actividad política de la UE (Hooghe y Marks, 1996; para más información, véase Piattoni, 2010). Básicamente, la GMN ponía de manifiesto que las ALR tomaban parte cada vez más frecuentemente en los asuntos de la UE, tanto dentro como fuera de los respectivos estados miembros, incluso en ocasiones en las que el derecho formal de tomar una decisión estaba en manos de los gobiernos nacionales o del legislador de la UE. Algunos defensores más optimistas del enfoque de la GMN defendían que esta interdependencia creciente entre los gobiernos regional, local y nacional y las instituciones de la UE podría abrir la puerta al establecimiento de «un nuevo modo de gobernanza en la UE» que involucrara a un tercer nivel de gobierno junto con los estados miembros y las instituciones de la UE.

Aunque formalmente las ALR no han aumentado su poder de decisión en cuanto a los asuntos de la UE, la GMN todavía es importante porque ha contribuido a insertar el debate sobre el rol de las ALR en la agenda política y de formulación de políticas de la UE. El desarrollo de la acción exterior de las ALR (que acostumbra a llamarse «paradiplomacia» o «diplomacia municipal»), la proliferación de euroregiones y eurociudades en el ámbito de la cooperación territorial, el establecimiento de delegaciones oficiales en Bruselas y la multiplicación de redes de ciudades son los ejemplos clásicos que se traen a colación para justificar este mayor involucramiento de las ALR en la organización política multinivel de la UE. En 1988, en Bruselas había 15 oficinas regionales cuyo objetivo era hacer incidencia; en 2013 ya eran más de 200 (Callanan y Tatham, 2014). En el campo de la cooperación territorial, estudios recientes confirman la presencia de más de 300 euroregiones: un modelo de cooperación institucionalizada entre ALR de tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE (Durà *et al.*, 2018).

En resumen, la GMN reforzaba el cambio conceptual «del gobierno a la gobernanza» que reconocía el surgimiento de un mecanismo innovador de toma de decisiones que permitía compartir la autoridad entre los diferentes niveles de gobierno durante todo el proceso que va desde

Históricamente, la prudencia tradicional que ha envuelto los asuntos urbanos, junto con la «ceguera territorial» de la UE han limitado los derechos formales de participación de las ALR y sus organizaciones en la toma de decisiones supranacional.

2. Declaración adoptada por el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales en el marco del Foro de Autoridades Locales y Regionales del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, junio de 2018

Lo que todavía está abierto a debate es si el CDR puede considerarse la tercera cámara representativa de la UE o no. No obstante, dado el mandato representativo y político de sus miembros, considerar al CDR como una simple asamblea técnica y consultiva probablemente minusvaloraría su influencia real en la formulación de políticas.

3. En esta sección me centraré en el proceso legislativo (la fase preliminar, de abajo arriba, de la formulación de políticas). Por razones de tiempo y espacio, no tendré en consideración la consiguiente fase, de arriba abajo, de la formulación de políticas, a saber, el papel de las ALR en la implementación de la legislación de la UE. Justifico esta elección por el hecho de que, mientras que el papel de las ALR como implementadores de las políticas y la legislación de la UE es ampliamente reconocido y objeto de análisis, se acostumbra a poner un énfasis mucho menor en la participación de las ALR en el proceso legislativo.

la formulación de políticas hasta la implementación. En este escenario organizativo de la UE compuesto por tres niveles de gobierno, la academia centró su atención en los medios con los que los gobiernos intentan coordinarse con objeto de mejorar los resultados, la legitimidad y la coherencia de políticas.

II. Las ALR en la formulación de políticas en la UE

Hemos visto cómo las regiones y las ciudades han pasado a considerarse un nivel de gobierno importante en el sistema político multinivel de la UE. Ahora, la segunda cuestión versa sobre cómo, y con qué medios, las ALR pueden tomar parte en la formulación de políticas de la UE³. Básicamente, las ALR pueden influir en el proceso de formulación de políticas de la UE de dos maneras: participando en el escenario legislativo supranacional e, internamente, en el proceso de negociación de los asuntos de la UE en los respectivos estados miembros (por ejemplo, en el contexto de la política de cohesión, tomando parte en las reuniones intergubernamentales sobre asuntos de la UE y en el monitoreo del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos regionales).

En ambos casos, los espacios de representación formal son limitados. Cuando las ALR tienen la oportunidad de reunirse con sus gobiernos centrales para discutir asuntos de la UE, acostumbran a preferir la activación de sus derechos por medio de las estructuras formales del estado miembro en vez de optar por un nivel ulterior. Al fin y al cabo, la mayoría de las ALR —en especial, las entidades subestatales— colaboran con las autoridades centrales en lugar de sortearlas (Tatham, 2008). En algunos casos, sin embargo, la fragilidad de los canales formales de representación a nivel interno ha contribuido al desarrollo de modelos alternativos que incluyen estrategias informales como las «actuaciones en solitario» o las estrategias de «geometría variable» que tienen como propósito esquivar la posición de guardián de los gobiernos centrales.

A nivel supranacional, los poderes legislativos se enmarcan en el clásico «triángulo institucional» de la UE, que incluye a las tres instituciones principales: la Comisión, en cuanto encargada de fijar la agenda, y las dos «cámaras legislativas» representadas por el Consejo y el Consejo Europeo. Si dejamos fuera el rol del Comité Europeo de las Regiones (véase el próximo párrafo), el acceso de las ALR a las tres instituciones se encuentra limitado y a menudo tiene lugar por medio de actividades de incidencia llevadas a cabo, respectivamente, por ALR individualmente, asociaciones nacionales de ALR y redes internacionales de ALR (como el Consejo Europeo de Municipios y Regiones o CEMR, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas o CRPM, Eurocities y Metropolis, por proponer algunas).

La incidencia que realizan las ALR acostumbra a ser bien recibida por la Comisión, dado que esta no tiene la experticia y los recursos para gestionar datos locales detallados e impulsar la legislación sobre asuntos territoriales a nivel de la UE. Las ALR y sus asociaciones pueden ofrecer dicha experticia a la Comisión y actuar, así, como cualquier otro grupo de interés. La participación de las ALR en la fase inicial del proceso legislativo puede reducir los riesgos de una implementación fallida, pues las ALR conocen lo que es factible a nivel técnico y apropiado a nivel

político en la esfera local (Heinelt, 2017). Como respuesta a los deseos expresados por las ALR en el proceso de consultas del documento *La gobernanza europea — un libro blanco*, en 2003 la Comisión estableció un diálogo más sistemático con las asociaciones de ALR europeas y nacionales en una fase precoz de la elaboración de las políticas. La finalidad era introducir un diálogo político más sistemático con las asociaciones de ALR antes del inicio de los procesos formales de toma de decisiones. Este «diálogo sistemático» aplicado únicamente a organizaciones de gobierno locales y regionales se considera normalmente un ejemplo de «nuevos modos de gobernanza» de la UE.

El Consejo de Ministros de la UE, dada su naturaleza intergubernamental, solo puede ser contactado directamente por las asociaciones de ALR —especialmente de ciudades. Aunque el acceso al Consejo ofrece a (algunos) gobiernos subestatales un rol formal y directo en el proceso legislativo de la UE, los gobiernos centrales todavía actúan como guardianes, de modo que, en muchos estados miembros, el acceso al Consejo depende de la voluntad política del gobierno central (Tatham, 2008). A este respecto, los contactos con los representantes de los gobiernos nacionales a nivel individual son más efectivos para aquellas ALR que tratan de influir en las negociaciones que se desarrollan en el seno de la UE y en las decisiones finales sobre legislación de la UE.

Debido a la creciente notoriedad del Parlamento Europeo (PE) en los procesos legislativos de la UE, sus miembros necesitan un mayor conocimiento, información y experticia sobre los asuntos territoriales si quieren que su participación en las dinámicas de negociación en los procedimientos de codecisión sea valiosa. Las ALR y sus asociaciones pueden proporcionar estos insumos a los miembros del PE y contribuir a una mayor concienciación en cuanto a asuntos y debates políticos locales que, de otro modo, seguirían siendo demasiado distantes. Desde 2005, por ejemplo, el intergrupo URBAN del PE ha permitido el intercambio entre partes y comités, con un enfoque horizontal, para la discusión sobre asuntos urbanos. El intergrupo reúne a 89 miembros del PE que representan a todos los grupos políticos y colabora con 143 socios de los ámbitos local, regional, nacional y europeo que representan los intereses de los pueblos y las ciudades de Europa o que trabajan en el ámbito específico del desarrollo urbano.

III. El Comité Europeo de las Regiones

La tercera cuestión concierne al rol del CDR y la medida en que el órgano constitucional más joven de la UE enmarca adecuadamente la representación de las ALR en la formulación de políticas en la UE (Christiansen, 1996; Hönnige y Panke, 2015; Heinelt, 2017). Establecido por el Tratado de Maastricht en 1992, el CDR se compone de 329 representantes electos de los niveles local y regional de todos los estados miembros y que se organizan en torno a grupos políticos. Aunque las ALR y sus asociaciones pueden proponer candidatos, en casi todos los estados miembros son los gobiernos centrales quienes deciden formalmente la lista de candidatos para el CDR. Los perfiles de los candidatos, por consiguiente, dependen de los poderes relativos que las ALR tengan a nivel interno para conseguir que sus candidatos preferidos sean aprobados por sus gobiernos nacionales.

Teniendo en cuenta la inexistencia de una base legal en los tratados y la heterogeneidad de las ciudades y regiones europeas, es difícil imaginar un único modelo de representación de las ALR a nivel de la UE que sea cohesionado, compartido y convenido.

Es difícil evaluar si el CDR contribuirá a inspirar un proceso de reforma institucional en el marco de las Naciones Unidas u otras agencias internacionales. No obstante no analizar dicha opción sería claramente desaconsejable e imprudente.

Por otro lado, la distribución de poderes administrativos y territoriales a nivel interno de cada estado miembro varía, y los gobiernos centrales privilegian (u obstaculizan) la representación local y regional de diferentes modos. Los estados miembros con un nivel regional de gobierno fuerte (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia y España) mandan muy pocos representantes del nivel municipal al CDR. Alemania, por ejemplo, solo reserva cinco de sus 24 puestos en el CDR para representantes de gobiernos locales. En cambio, todos los miembros que Bulgaria, Estonia, Chipre, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Eslovenia mandan al CDR provienen del nivel municipal porque no hay gobiernos *mesoregionales*, entre los niveles local y nacional, en dichos estados miembros (Heinelt y Bertrana, 2012). Como consecuencia, la representación en el CDR está sustancialmente fragmentada y, lo que es más importante, las ciudades grandes e influyentes tienen una presencia insuficiente.

En cuanto la «voz» de las ciudades y las regiones en la UE, el rol y el funcionamiento del CDR están previstos en los artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2007, que garantiza el estatus legal del CDR ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para presentar recursos de anulación de acuerdo con el artículo 263 del TFUE, el CDR ha fortalecido su posición. Ahora, junto con los parlamentos nacionales, es visto como el guardián del principio de subsidiariedad. El hecho de que, hasta la fecha, el CDR nunca ha defendido sus propias prerrogativas ante el TJUE no debería restar valor al instrumento, pues todavía tiene un fuerte poder para disuadir a las instituciones de la UE de que pasen por alto el principio de subsidiariedad a la hora de adoptar nueva legislación.

El rol consultivo del CDR se puede ejercitar a lo largo de las diferentes fases del proceso de toma de decisiones de la UE, lo que incluye la fase prelegislativa, la adopción de la propuesta y el debate de dicha propuesta. Hay varias maneras para ejercer las funciones consultivas: uno de los elementos más importantes son los dictámenes adoptados en las sesiones plenarias. En paralelo a estas funciones, el CDR realiza muchas actividades complementarias, como las colaboraciones específicas con las ALR y sus redes y la organización de eventos, conferencias y reuniones en Bruselas con actores locales. Formalmente, el CDR participa en el proceso legislativo a través de la presentación de dictámenes de consulta obligatoria, de consulta facultativa y por iniciativa propia. El Consejo y la Comisión deben consultar al CDR obligatoriamente antes de tomar una decisión en materias que afectan a los asuntos locales y regionales, como la cohesión económica, social y territorial; la educación; la cultura; la salud pública, y las redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía. En otros asuntos, si la Comisión o el Consejo lo consideran oportuno, pueden consultar al CDR para que emita un dictamen. Finalmente, el CDR puede tomar la iniciativa y emitir un dictamen cuando haya intereses regionales en juego.

De media, el CDR emite entre 60 y 70 dictámenes por año (Schönlau, 2017). Aunque sus dictámenes no son vinculantes, cuando emite alguno por iniciativa propia, las instituciones de la UE —en particular, la Comisión— tienden a considerarlo seriamente. Neskova apunta, por ejemplo, que la Comisión Europea actúa de acuerdo con las preferen-

cias del CDR un 45,5 % de las veces (Neskhova, 2010). En relación con los dictámenes por iniciativa propia, Hönnige y Panke (2015) reconocen que el papel del CDR mejora cuando dichos dictámenes son entregados rápidamente a los miembros del PE y al personal de las representaciones permanentes. Por ello, es crucial que el CDR emita sus dictámenes con rapidez: un dictamen tardío podría influenciar menos los procesos de toma de decisiones en las dos instituciones legislativas.

En sus casi 30 años de existencia, el CDR, en cuanto «órgano supranacional» consultivo en el marco del sistema institucional de la UE, ha aumentado notablemente su legitimidad particular gracias a ciertas formas de «activismo institucional» que han contribuido a la extensión de sus competencias e influencia en la formulación de políticas de la UE, tanto formal como informal. Aunque parte de la academia reconoce que este activismo seguirá teniendo un carácter meramente simbólico si no va acompañado de modificaciones en los tratados de la UE, el CDR todavía es la única organización oficial que confiere representación a los intereses de las ALR en la formulación de políticas de esta organización. Lo que todavía está abierto a debate es si el CDR puede considerarse la tercera cámara representativa de la UE o no. No obstante, dado el mandato representativo y político de sus miembros, considerar al CDR como una simple asamblea técnica y consultiva probablemente minusvaloraría su influencia real en la formulación de políticas.

Al fin y al cabo, esta ambigüedad está intrínsecamente ligada a la naturaleza deferencial de expectativas que el CDR mismo siempre ha generado con respecto a las instituciones de la UE. Por un lado, el interés de la Comisión en el CDR se ha centrado en la experticia técnica y las observaciones sobre las políticas de la UE con un impacto territorial. Por el otro, el PE ha privilegiado desde sus inicios la naturaleza más política del CDR apuntando a añadir legitimidad a la formulación de políticas y la integración de la UE. Es evidente que la estructura que se planteó en el Tratado de Maastricht (un comité con ninguna competencia formal para tomar decisiones, y que reúne a representantes de muchos tipos diferentes de ALR, cuya participación es determinada esencialmente por los gobiernos nacionales) es el típico compromiso de la UE (Piattoni y Schönlaue, 2015). En efecto, las instituciones supranacionales encontraban esta fórmula muy atractiva, pues presentaba la ventaja de que añadía legitimidad a nivel de la UE sin crear un potencial que obstruyera el proceso de toma de decisiones.

IV. Conclusiones

Europa tiene muchos tipos diferentes de ALR: existen los municipios, las provincias, los condados, las unidades federales subestatales y las regiones. Las regiones donde se encuentran las capitales y las áreas metropolitanas cohabitan con los municipios rurales, las zonas periféricas y las ciudades pequeñas y medianas. A nivel regional, las entidades subestatales varían, desde los gobiernos regionales elegidos democráticamente y dotados económicamente hasta las unidades administrativas desconcentradas a cargo de tareas ejecutivas y con escasa autonomía (Hooghe *et al.*, 2016). Teniendo en cuenta la inexistencia de una base legal en los tratados y la heterogeneidad de las ciudades y regiones europeas, es difícil imaginar un único modelo

de representación de las ALR a nivel de la UE que sea cohesionado, compartido y convenido (Heinelt, 2017). A pesar de ello, se puede observar un aumento constante del rol de las ALR en la formulación de políticas de la UE propiciado por la intensificación del proceso de integración europea y de los procesos de descentralización. Este aumento se basa en el reconocimiento por parte de las instituciones de la UE de que las ALR pueden mejorar la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas europeas.

Desde la creación del CDR, las ALR han tenido acceso a las instancias formales del proceso legislativo de la UE. La heterogeneidad de sus miembros y la manera como se seleccionan los representantes del CDR en cada estado miembro debilitan el potencial para realizar acciones más incisivas y cohesionadoras puesto que, por regla general, los dictámenes son llevados al nivel del mínimo común denominador. Es más, el hecho de que las ciudades más grandes e influyentes no estén representadas plenamente en el CDR ha incrementado la búsqueda de rutas alternativas, las redes de ciudades en particular (Fernández de Losada, 2020). A pesar de su carácter consultivo y la naturaleza no vinculante de sus dictámenes, el CDR ha sabido posicionarse en asuntos altamente relevantes con un impacto territorial de interés para las ALR.

En el sistema internacional, el CDR todavía representa un órgano singular que permite a las ALR involucrarse en debates institucionales relevantes y participar en el proceso legislativo formal del sistema político y de formulación de políticas multinivel de la UE. En el marco de la crisis actual del multilateralismo y en la era de las agendas globales, los actores internacionales y los gobiernos centrales han empezado a generar escenarios para la toma de decisiones a actores no tradicionales (Galcerán-Vercher, 2020). Las ALR y redes de ALR más dotadas y ambiciosas ya han empezado a explorar nuevos canales para asegurar y mejorar su participación en la definición, la implementación y el monitoreo de las agendas globales. Honestamente, es difícil evaluar si el CDR contribuirá a inspirar un proceso de reforma institucional en el marco de las Naciones Unidas u otras agencias internacionales. No obstante, e incluso si consideramos todas las limitaciones del funcionamiento del CDR, no analizar dicha opción sería claramente desaconsejable e imprudente. A fin de cuentas, no existe ningún mecanismo en el mundo tan avanzado como la UE para la canalización de las voces de las ALR en los procesos de formulación de políticas.

Referencias bibliográficas

Barca, F. *Agenda for a reformed cohesion policy*. Bruselas: Comunidades Europeas, 2009.

Callanan, M. y Tatham, M. «Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies». *Journal of European Public Policy*, vol. 21, no. 2, 2014, pp. 188-210.

Christiansen, T. «Second thoughts on Europe's "third level": the European Union's Committee of the Regions». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, 1996, pp. 93-116.

CMRE. *Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences*. Bruselas, 2016.

Durà, A., Camonita, F., Berzi, M. y Noferini, A. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: Kit-Book Editorial, 2018.

Fernández de Losada, A. *Cities in international governance: European lessons*, Background document, programa Ciudades Globales, CIDOB, 2020.

Galceran-Vercher, M. *Cities and global governance: reform multilateralism or commit to "multistakeholderism"?* Background document, programa Ciudades Globales, CIDOB, 2020.

Heinelt, H. y Bertrana, X. (eds.). *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, departements and landkreise in comparison*. Routledge, 2012.

Heinelt, H. *The role of cities in the institutional framework of the European Union*. Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Dirección de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas, 2017.

Hönnige, C. y Panke, D. «Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness». *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 4, 2016, pp. 624-642.

Hooghe, L. y Marks, G. «"Europe with the regions": channels of regional representation in the European Union». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, 1996, pp. 73-92.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkat, S., Niedzwiecki, S., y Shair-Rosenfield, S. *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Neshkova, M. I. «The impact of subnational interests on supranational regulation». *Journal of European public policy*, vol. 17, no 8, 2010, pp. 1193-1211.

Piattoni, S. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press, 2010.

Piattoni, S. y Schönlau, J. (eds.). *Shaping EU policy from below: EU democracy and the committee of the regions*. Edward Elgar Publishing, 2015.

Schönlau, J. «Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role». *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13, no. 2, 2017.

Tatham, M. «Going solo: Direct regional representation in the European Union». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, pp. 493-515.

