

Damià Lluna Taberner

FUNCIONARIO DE LA COMISIÓN EUROPEA - DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL

# IMPLICACIONES DEL NUEVO TRATADO PARA LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA \*

## SUMARIO

- I. DE LA CONVENCION AL “MINI-TRATADO”
- II. IMPLICACIONES DEL NUEVO TRATADO PARA LAS REGIONES DE UE
  - II.1. LOS NUEVOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL TRATADO
  - II.2. UN NUEVO TRATAMIENTO Y SISTEMA DE CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD
  - II.3. UN NUEVO PROTOCOLO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN
  - II.4. UN NUEVO PROTOCOLO SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL
  - II.5. CAMBIOS EN LOS ARTÍCULOS REFERIDOS A LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UNIÓN
- III. CONCLUSIONES

El Consejo Europeo de Junio, tras arduas negociaciones, aprobó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para la negociación de un Nuevo Tratado que reemplace al proyecto de Tratado Constitucional, después de dos años de impase debido al resultado negativo de los referendos francés y holandés.

El acuerdo del Consejo Europeo de Junio toma como base una buena parte de los elementos novedosos y de los artículos del Tratado Constitucional añadiendo una serie de artículos y nuevas cláusulas, en especial varios protocolos que contribuyen a hacer particularmente embarullada la presentación del nuevo texto.

\* Las opiniones vertidas en este artículo no representan ni comprometen la posición de la Comisión Europea.

En este artículo trataré de dibujar un panorama general de las consecuencias que el nuevo Tratado tendrá para las autoridades locales y regionales de la Unión europea, centrándome en particular en las consecuencias que puede tener para la futura política regional de la Unión la adición del nuevo calificativo de “cohesión territorial”.

Empezaré con un breve recordatorio del proceso desde la convocatoria de una Convención encargada de redactar un proyecto de Constitución para Europa hasta el acuerdo para el nuevo Tratado. Examinaré después los cambios principales entre un texto y otro. Terminaré con un análisis de las implicaciones del nuevo Tratado para los entes locales y locales de la UE.

Mi conclusión principal es que el nuevo Tratado no introduce grandes cambios en este sentido respecto al proyecto de Tratado Constitucional, que incluía una serie de novedades importantes para las autoridades locales y regionales, en particular la nueva definición de cohesión, la atribución al Comité de Regiones de la potestad de acudir al Tribunal de Justicia en caso de violación del principio de subsidiariedad y los nuevos canales de participación de los parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad.

Es probable por tanto que la introducción de estos elementos refuerce la participación de los entes locales y regionales en el entramado institucional de la Unión, si bien quedará muy lejos de las aspiraciones de algunas regiones europeas. En el caso de la Comunidad Valenciana, las reformas introducidas en el Estatut en el apartado de acción exterior de la Generalitat se revelarán muy útiles para aprovechar las nuevas oportunidades que se plantean.

## I DE LA CONVENCIÓN AL “MINI-TRATADO“

La gran impresión después de las negociaciones que acabaron con la firma del Tratado de Niza fue que el sistema seguido para llegar a un acuerdo, el habitual de la Conferencia Intergubernamental (CIG) había agotados sus posibilidades como método, y que un proceso más participativo era necesario en caso de querer otorgar a la Unión una Constitución.

El precedente exitoso de la Convención que redactó la Carta de Derechos fundamentales de la Unión llevó a la elección de este sistema en la Cumbre de Laeken de Diciembre de 2001, que estableció los contenidos mínimos que la Constitución europea debería tener y el método que se seguiría para su elaboración.

Este nuevo método despertó muchas esperanzas en las autoridades locales y regionales de la Unión, que vieron la oportunidad de reforzar su papel y ver atendidas algunas de sus demandas tradicionales. De hecho, y por primera vez, las regiones europeas pudieron participar en el proceso de elaboración del nuevo Tratado Constitucional, ya que el Comité de Regiones obtuvo el derecho de nombrar a varios de sus miembros para que participaran como observadores en todo el proceso de la Convención.

En efecto, la Convención se reveló como un método más favorable para las ciudades y regiones, pues el proyecto de Tratado Constitucional establecía toda una serie de novedades que, aun sin recoger algunas reivindicaciones, reforzaban el papel de las regiones y ciudades en el proceso de construcción europea.

En primer lugar, una nueva definición del principio de subsidiariedad que incluía por primera vez al nivel local y regional, así como una nueva definición de las competencias de la Unión y las relaciones con los Estados miembros.

En segundo lugar, se reconocía el derecho de los parlamentos regionales a participar en el mecanismo de control previo de la subsidiariedad, y al Comité de Regiones se le reconocía por primera vez la posibilidad de recurrir al tribunal de Justicia en caso de que estime que una proposición legislativa viole el principio de subsidiariedad. A esta disposición hay que añadir también la facultad otorgada al Comité para acudir al Tribunal de Justicia en caso de que no se respeten sus atribuciones, lo que sin duda le otorga ya una diferencia importante respecto al otro órgano consultivo, el Comité económico y social, que apenas ve modificado su status en el proyecto de Constitución.

En tercer lugar, la inclusión del adjetivo territorial en la definición de la cohesión económica y social de la Unión, como uno de sus objetivos. Esta nueva definición tien-

de a reforzar la existencia de la política de cohesión de la UE, tal y como solicito con fuerza el Comité de regiones<sup>1</sup>. No es de extrañar por tanto que el Comité acogiera favorablemente el proyecto de Tratado constitucional y se pronunciara en diversas ocasiones a favor de su ratificación.

Como ya es bien conocido, el proceso de ratificación se vio interrumpido tras el fracaso de los referendos holandés y francés, que condujeron a un callejón sin salida. Se abrió entonces lo que se vino a denominar el “periodo de reflexión“, que visto a posteriori no ha sido más que un eufemismo para denominar la espera hasta el resultado de las elecciones francesas, que coincidía además con la Presidencia alemana del Consejo.

En efecto, desde el inicio de la Presidencia alemana en enero de 2007 ya se vio la voluntad de la Canciller Merkel de sacar a Europa del atolladero al que la había conducido el fracaso del proyecto de Constitución, y ya en la Cumbre de Berlín de marzo de 2007 logró concluir un difícil compromiso para relanzar el proceso de construcción europea, precisamente cuando se cumplían 50 años de la firma del Tratado de Roma.

La elección de Nicolás Sarkozy como Presidente de Francia abrió las puertas de un nuevo acuerdo, sobre la base de la propuesta franco alemana de articular un nuevo “mini Tratado”, que en realidad recoge la mayor parte de las novedades institucionales del proyecto de Constitución, si bien eliminando toda su carga simbólica e introduciendo determinadas cláusulas de salida para los países mas reticentes, fundamentalmente Polonia, el Reino Unido y Holanda<sup>2</sup>. La formula dio resultado y, después de las arduas negociaciones<sup>3</sup>, se logró alcanzar un acuerdo en la Cumbre de Bruselas de Junio de 2007.

1 Dictamen de iniciativa 388/2001 del Comité de Regiones sobre “La cohesión territorial” de 9 y 10 de abril de 2003 (Ponente: VAL-CARCEL SISO ES/PPE).

2 Giuliano Amato, vice-Presidente de la Convención, lideró un grupo de expertos que elaboraron un nuevo texto de Tratado que contenía las principales innovaciones del proyecto de Constitución sin alterar la arquitectura de los Tratados como lo hacía el texto emanado de la Convención.

3 Las negociaciones fueron largas debido a la dura oposición y a las reivindicaciones tardías del gobierno polaco, que atacó el sistema de voto del Consejo negociado por la Comisión y añadió nuevas demandas en el último momento.

El acuerdo, como he señalado anteriormente, recoge buena parte de los elementos del proyecto de Constitución, si bien introduce una serie de cambios importantes:

El Tratado pasa a llamarse “de reforma” y se elimina toda referencia al termino Constitución en el mismo;

Se recogen las innovaciones del Título I del proyecto, si bien no hay mención de los símbolos de la Unión y se precisa que la Unión no intervendrá mas que en los límites de las competencias conferidas por los Estados miembros;

Se recoge el artículo referido a la Carta de Derechos fundamentales de la Unión y el carácter obligatorio de la misma, si bien ésta no se aplicará al Reino Unido y con ciertas reservas a Polonia;

En el apartado institucional se mantienen muchas de las innovaciones del texto de Constitución (limitación del numero de Comisarios, Presidencia estable del Consejo, composición del Parlamento) y se mantiene el sistema de doble mayoría, si bien ésta no se aplicará hasta 2014 por las exigencias del Gobierno polaco;

En materia de política exterior se elimina la denominación de Ministro de relaciones exteriores y se mantiene la de Alto Representante, si bien se mantienen muchos de los avances del proyecto de Constitución;

En relación al Tratado sobre la Comunidad europea, se mantienen muchos de los cambios si bien se reduce sustancialmente el número de materias que pasan de la unanimidad a la mayoría cualificada.

## II IMPLICACIONES DEL NUEVO TRATADO PARA LAS REGIONES DE LA UE

En lo referente a las autoridades locales, el nuevo Tratado deja prácticamente intactas todas las modificaciones que habían sido introducidas por el proyecto de Constitución, tal y como había solicitado el Comité de Regiones en su Dictamen de iniciativa de junio

de 2007<sup>4</sup>. El “lobby” efectuado por las ciudades y regiones dio sus frutos, pudiéndose distinguir cinco grandes cambios que tendrán importantes repercusiones para las autoridades locales y regionales.

## II.1. LOS NUEVOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL TRATADO

Los cambios introducidos por el nuevo Tratado en este punto han sido bastante importantes, si bien no han venido a afectar a aquellos principios que eran más importantes para las autoridades regionales y locales.

En primer lugar, el nuevo Tratado reconoce como uno de los objetivos de la Unión en su artículo I-3 el respeto a la riqueza de su diversidad lingüística y cultural y la salvaguardia del patrimonio cultural europeo. Este punto concreto ha sido visto como un apoyo explícito a la diversidad de la UE, que se manifiesta por ejemplo en la existencia de diversas lenguas y tradiciones culturales.

En segundo lugar, el nuevo Tratado, al igual que el proyecto de Constitución, reconoce la autonomía regional y local como un principio fundamental del orden político europeo, insertando esa referencia en un nuevo artículo 4 que regula las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros. El nuevo Tratado, al igual que la Constitución constituye pues un avance importante a nivel de reconocimiento político de los niveles local y regional, y que podrá ser tenido debidamente en cuenta por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

## II.2. UN NUEVO TRATAMIENTO Y SISTEMA DE CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

El principio de subsidiariedad se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht en 1992. Se trata de un principio esencial y que informa la actividad legislativa de la UE, que se introdujo precisamente para asegurar que la unión interviniera en aquellos ámbitos en que su acción fuese más conveniente y efectiva, estableciendo por tanto un criterio de repartición de las competencias entre

<sup>4</sup> Dictamen de iniciativa 398/2006 del Comité de Regiones sobre “El relanzamiento del proceso de reforma de la Unión Europea en vista del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007” de 6 y 7 de junio de 2007 (Ponente: PAIVA: PT/PPE).

la Unión y los Estados miembros fuera de los casos de competencias exclusivas de la UE.

A su vez, el principio de proporcionalidad actúa como corolario del anterior, asegurando que cuando la Unión actúe lo hará ajustándose a una serie de criterios que justifiquen el modo de su actuación.

El principio de subsidiariedad revestía por tanto una enorme importancia para las autoridades locales y regionales, pues establecía una especie de presunción de la acción a favor del nivel más cercano al ciudadano. Sin embargo, estrictamente el principio regula solamente la repartición de competencias entre los estados miembros y la Unión, lo que junto al principio de autonomía institucional implicaba una débil consideración de los niveles local y regional. Ése es precisamente el déficit que ha venido a paliar el nuevo Tratado, pues ha incluido por primera vez el nivel local y regional dentro del principio de subsidiariedad. Todo ello, unido al reconocimiento como principio político de la Unión de la autonomía regional y local ha reforzado sensiblemente el status de ésta en los Tratados.

A esta nueva definición hay que sumar los cambios introducidos en el Protocolo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que reconoce la capacidad del Comité de Regiones para intervenir en el procedimiento de control de la subsidiariedad establecido por el protocolo, así como la capacidad del Comité para acudir al Tribunal de Justicia en caso de violación del principio de subsidiariedad por parte de una propuesta legislativa de la Unión. Esta disposición se ha visto además reforzada por las nuevas disposiciones del Tratado que establecen la posibilidad que el Comité de regiones tiene de recurrir al Tribunal de Justicia en el caso de que no respeten sus atribuciones

Estos cambios han hecho hablar a algunos comentaristas de que el Comité de Regiones se convierte en una especie de “guardián de la subsidiariedad”. Si bien de algún modo esta expresión puede sonar exagerada, sobre todo cuando se trata de hacer paralelismos con el rol de “guardiana de los Tratados” que la Comisión ha tenido, lo cierto es que los avances del proyecto de Constitución recogidos en el nuevo Tratado permiten hablar de un completo nuevo sistema de control de la subsidiarie-

dad y la proporcionalidad en el que los Parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales se ven investidas de nuevas posibilidades de acción.

Este nuevo sistema que articula el Protocolo constará fundamentalmente de tres fases:

— Una fase pre-legislativa, en la que la Comisión deberá motivar claramente las diversas propuestas legislativas que formule y consultar activamente a las autoridades locales y regionales, especialmente en aquellos casos en que la legislación pueda afectarles especialmente. Esta consagración de la consulta previa es importante si bien se trata estrictamente de una novedad pues la Comisión ha venido consultando de manera continuada y de un modo más estructurado en los últimos años a través del llamado “diálogo” estructurado con las asociaciones representativas de las autoridades locales y regionales<sup>5</sup>.

— Una fase legislativa, a través del sistema de alerta precoz previsto en el Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En virtud de este mecanismo, los Parlamentos nacionales y regionales y el Comité de regiones podrán pedir a la Comisión que motive algunas de sus propuestas cuando contravengan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En estos casos, el Comité de regiones podrá intervenir solamente en aquellas materias que formen parte de ámbito de consulta<sup>6</sup>.

— Por último, una fase jurisdiccional, de control del respeto de los principios por parte del tribunal de Justicia. El nuevo Tratado refuerza en particular este punto, otorgando el derecho de recurso a los Parlamentos nacionales y al comité de Regiones, si bien bajo ciertas condiciones.

Como ha señalado el Presidente de la segunda Cámara del tribunal de Justicia, el Sr. Timmermans, esto constituye un avance espectacular para el Comité de regiones pues por primera vez los Tratados reconocen a un órgano consultivo la capacidad de

<sup>5</sup> Para más información consultar la web <[http://www.cor.europa.eu/en/activities/dialogue\\_association.htm](http://www.cor.europa.eu/en/activities/dialogue_association.htm)>.

<sup>6</sup> Lista de materias: cultura, cohesión económica y social, educación y juventud, empleo, medio ambiente y salud pública, política social, redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía, formación profesional y transportes.

contestar la legalidad de un acto legislativo comunitario a través de la vía del recurso de anulación.

En vista de ello, el Comité de regiones ha reforzado sus servicios y ha promovido el establecimiento de una red de control de la subsidiariedad, que deberá articular a nivel europeo a todos los actores interesados, en especial a aquellos procedentes de las regiones con capacidad legislativa.

### II.3. UN NUEVO PROTOCOLO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN

El nuevo Tratado ha venido a reforzar, a la demanda del reino Unido y Holanda este protocolo, que había sido creado por el Tratado de Niza. En efecto, una de las demandas explícitas de la Declaración de Laeken a la Convención fue el aumento de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea, lo que se concretó incluso en el método, pues la Convención contó con una participación destacada de miembros de todos los Parlamentos nacionales de la UE, en términos cuantitativos de hecho la más numerosa de todas.

Ello se ha traducido en un incremento de las atribuciones de los Parlamentos nacionales, que podrán participar extensivamente en el mecanismo de control de la subsidiariedad e incluso, llegado el caso, bloquear una propuesta legislativa de la Comisión y obligarla a introducirla de nuevo si una mayoría simple de los Parlamentos nacionales así lo decide.

La gran novedad en este caso para los Parlamentos regionales es que se prevé la participación de aquellos Parlamentos regionales con capacidad legislativa en el sistema de control de la subsidiariedad. Esta novedad permite que por primera vez los Parlamentos regionales puedan tener un papel en el proceso de construcción europea.

#### II.4. UN NUEVO PROTOCOLO SOBRE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

Seguramente por presiones de Francia y Holanda, en cuyos referendos la defensa de los servicios públicos fue un elemento importante de la victoria del no, el nuevo Tratado de reforma introduce este nuevo protocolo sobre los servicios de interés general.

El protocolo no aporta ninguna novedad desde el punto de vista jurídico, pues los Tratados ya establecían la protección de los Servicios de Interés general y su tratamiento específico en las reglas de competencia de la Unión Europea. Es más, diversas Comunicaciones de la Comisión habían ido precisando el sentido exacto de la expresión servicios de interés general y de sus diferentes dimensiones<sup>7</sup>.

Sin embargo, el protocolo tal y como está redactado viene a reforzar las prerrogativas de los niveles nacional, regional y local a la hora de regular y prestar los servicios de interés general, matizando así la aplicación de las disposiciones relativas al mercado único en este ámbito específico. Esto constituye sin lugar a dudas una tendencia nueva y opuesta a los frecuentes procesos de privatización de los servicios públicos, en muchos casos impulsada desde Bruselas por la Comisión.

El nuevo protocolo no parece sellar el carácter público de muchos servicios, sino más bien proteger la facultad de cada Estado, región o ciudad de elegir el modo en que quiera que los servicios sean prestados, lo cual puede entenderse como un modo de salvaguardar al fin y al cabo el principio de subsidiariedad.

Un ejemplo claro de esta tendencia lo podemos encontrar en el Reglamento aprobado recientemente por el Consejo y el Parlamento relativo a los servicios de transporte de pasajeros<sup>8</sup>, en el que se reconoce específicamente el derecho de los entes locales de atribuir directamente la prestación de los servicios públicos de transporte sin

7 El denominado "Paquete Monti" (por el Comisario que lo propuso) constaba de un documento de trabajo interpretativo, una decisión sobre la aplicación del artículo 86.2 en los casos de servicios de interés general y una propuesta de modificación de la Directiva 80/723 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre el Estado y las empresas públicas.

8 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la intervención de los Estados miembros en materia de requisitos y adjudicación de contratos de servicio público en el transporte de viajeros por ferrocarril, carretera y vía navegable.

necesidad de abrirlos a la competencia. Con este Reglamento se pone en práctica la jurisprudencia del Tribunal abierta en la sentencia *Altmark*<sup>9</sup>, a la que este Protocolo sobre los servicios de interés general parece venir a reforzar.

## II.5. CAMBIOS EN LOS ARTÍCULOS REFERIDOS A LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UNIÓN

En este apartado en particular hemos de reseñar que no hay ningún cambio significativo entre el proyecto de Constitución y el nuevo Tratado. En efecto, tanto el nuevo capítulo como el artículo 158 han mantenido la versión del proyecto de Constitución cuya principal novedad como he comentado antes en este punto fue la inclusión del adjetivo “territorial” en la definición de cohesión del artículo 158 del Tratado de las Comunidades Europeas y en el artículo I-3 del Tratado de la Unión Europea.

Este cambio ha sido muy favorablemente acogido tanto por el Comité de Regiones<sup>10</sup> como por las asociaciones que agrupan a los entes territoriales y locales<sup>11</sup>. Sin embargo, se trata de un concepto relativamente ambiguo y difícil de definir, sobre el que no hay un claro consenso ni a nivel académico ni a nivel político sobre su preciso significado.

En realidad, la inserción de la referencia introduce una dimensión completamente diferente de lo que se entendía hasta ahora por cohesión en los Tratados. Desde los Tratados de fundación de las Comunidades se ha hablado siempre de las dimensiones económica y social de la cohesión.

La cohesión económica ha tenido siempre una acepción clara, pues se ha entendido siempre que implica la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones, medido en términos de Producto Interior Bruto (PIB por habitante). Esta fórmula es la que de hecho ha servido tradicionalmente para definir

9 Sentencia C-280/00, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (Rec.2003,p.I-7747), de 24 de julio de 2003 en el marco de una cuestión prejudicial formulada por la Corte Administrativa de la República Federal de Alemania. DOCE de 20 de septiembre de 2003.

10 Vid pt 1.

11 Mayormente en este punto la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), que suele abanderar un discurso más favorable al desarrollo policéntrico del continente europeo.

las regiones europeas Objetivo 1 que gozaría de un apoyo prioritario por parte de la política regional. El criterio tiene la gran ventaja de su relativa sencillez y de las facilidades que ofrece para comparar los datos tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel regional. Empleando otro lenguaje más comúnmente utilizado en España, podríamos identificar la cohesión económica con la “convergencia” entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas.

La cohesión social, por su parte, hace referencia fundamentalmente al paro y a los diferentes grados de desigualdad social existentes, así como a los niveles de instrucción y formación de la población y las tendencias demográficas. La cohesión social se refiere por tanto a la lucha contra las desigualdades existentes entre las personas en el seno de una misma región o ciudad.

Sin embargo, la noción de cohesión territorial dista mucho de estar clara, pues puede hacer referencia a diferentes conceptos. Los Tratados han hablado tradicionalmente del objetivo de reducir las disparidades entre los distintos territorios de la Unión pero sin especificar en ningún caso qué grado de desigualdad es aceptable o no ni en base a qué criterios. Se trata por tanto de un concepto que la Comisión europea ha tenido que desarrollar a lo largo de los años en distintos informes, en particular en los llamados “Informes sobre la cohesión económica y social de la Unión europea”, en continuados debates con las Instituciones europeas y muy en particular con el Comité de las Regiones.

En particular, en su “Tercer informe sobre la Cohesión” de 2004<sup>12</sup>, la Comisión trata de definir la cohesión territorial como un concepto que va más allá de la cohesión económica y social y que refuerza a ambas. En este sentido la cohesión territorial significa ante todo que debe haber un desarrollo más armónico de los territorios de la Unión, lo cual implica tener en cuenta una serie de tendencias, como la concentración de la actividad económica en una serie de zonas de la UE (principalmente la conocida como “banana azul”, eje que une Londres con Milán), la persistencia de las desigualdades entre regiones en el interior de los países de la UE o la existencia de bolsas de pobreza o de áreas de exclusión dentro de las regiones.

12 Tercer informe sobre la Cohesión económica y social, de 21 de febrero de 2004. COM (2004) 107 final.

La Comisión parece por tanto hacer referencia a una dimensión distinta de la cohesión, que estaría centrada en repartir más equitativamente las actividades sobre el territorio de la Unión, promoviendo así una Europa más policéntrica. En este sentido la Comisión recoge las grandes ideas que habían quedado plasmadas en el SDEC (Esquema de Desarrollo del territorio Comunitario, siglas en francés) adoptado en Postdam en 1999, que definía tres grandes objetivos para la política de cohesión:

- un desarrollo urbano policéntrico y una nueva relación entre las zonas urbanas y rurales;
- la igualdad de acceso de todas las regiones europeas a las infraestructuras y a los servicios de interés general;
- y una gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

Estas tres dimensiones vuelven a recogerse en la “Agenda Territorial” aprobada por el Consejo informal de Leipzig de Ministros de desarrollo territorial el 25 de Mayo de 2007. En este Consejo informal se adoptó la Agenda territorial, que viene precisamente a actualizar el SDEC en la perspectiva del reconocimiento como objetivo de la Unión de la cohesión territorial. La Agenda territorial incorpora a estas tres dimensiones varios aspectos nuevos que conviene tener muy en cuenta:

- en primer lugar, la cohesión territorial exige una mayor cooperación y puesta en red entre las regiones (que normalmente se financia a través del programa INTERREG) y en general un impulso de la gobernanza multi-nivel, que debe implicar una mayor cooperación vertical entre todos los niveles de gobierno (europeo, nacional, regional y local) y horizontal entre los diferentes departamentos de un mismo gobierno;
- en segundo lugar, una mejor adaptación de las políticas sectoriales de la Unión a las necesidades de las regiones, en particular aquellas que tienen un mayor impacto territorial como la política de medio ambiente, la de transportes y la de competencia;

— por último, la puesta en práctica de una visión más estratégica en materia de desarrollo regional, que tenga más en cuenta el contexto general y los retos a los que deben hacer frente los distintos territorios de la Unión. Esta visión más amplia queda plasmada en la lista de retos que recoge la Agenda territorial de Leipzig y que la Comisión retoma en el Cuarto Informe sobre la cohesión aprobado el 30 de mayo de 2007<sup>13</sup>: el cambio climático, el alza de los precios de la energía, la globalización económica, los retos demográficos (inmigración, envejecimiento) y el impacto de la ampliación en los diferentes territorios europeos.

Todas estas dimensiones conforman un concepto dotado de muchos contenidos al que sin embargo será muy complicado dotar de operatividad y mucho menos de instrumento de medición<sup>14</sup>. En este sentido la cohesión económica y social, más fáciles de medir, seguirán teniendo una mayor influencia en la estructura de la política de cohesión, mientras la cohesión territorial puede convertirse en un potente instrumento de desarrollo de los contenidos de la política de cohesión.

Es por eso que la Comisión, a petición del Consejo, lanzará en la primavera una discusión sobre la cohesión territorial a la luz de las obligaciones del nuevo Tratado, y que tendrá lugar en el marco de la discusión más amplia del presupuesto de la Unión a partir de 2013 y del lugar que deberá ocupar en él la política regional de la Unión europea.

### III CONCLUSIONES

El proceso de elaboración de una Constitución europea, que había entrado en una vía muerta, parece haberse salvado en parte gracias a un enfoque más pragmático que permite salvaguardar muchas de las innovaciones del anterior proyecto, si bien rebajando sustancialmente su carga simbólica, con el fin de calmar a las diferentes

<sup>13</sup> Cuarto informe sobre la Cohesión económica y social de 30 de mayo de 2007. COM(2007) 273 final.

<sup>14</sup> El Observatorio Europeo en red para la planificación del territorio (ESPON) ha producido una notable cantidad de información en este sentido, llenando un vacío importante y abriendo por primera vez la puerta a la posibilidad de estimaciones y cálculos más aproximados en este campo. Vid <<http://www.espon.eu>>.

opiniones públicas nacionales, que por primera vez se muestran hostiles a la UE en la mayor parte de los Estados miembros.

En este contexto, las demandas de las autoridades locales y regionales de una Europa que les tuviera más en cuenta y que fuese más próxima al ciudadano parecen haber surtido efecto en parte.

Ello puede observarse claramente en el reconocimiento de una serie de principios como la diversidad cultural y lingüística, la reformulación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el reconocimiento de la autonomía local y regional como principio político de la Unión.

Lo dicho viene además reforzado con las nuevas atribuciones del Comité de Regiones en el control del principio de subsidiariedad, que le dotan por primera vez de la capacidad de al menos instar a la anulación de un acto legislativo comunitario. En todo caso, en mi opinión hay que ser prudentes en este punto, pues el Comité no podrá usar esta potestad indiscriminadamente, a riesgo de perder credibilidad, y en muchas ocasiones será difícil de demostrar la violación del principio de subsidiariedad, que por su ambigüedad puede estar sometido a un juicio de carácter fundamentalmente político. En realidad, como ya han citado varios autores, es posible que el control de la proporcionalidad se revele al final como una fuente mucho más productiva para el Comité en este campo.

Sin embargo, parece también claro que estas novedades no van a colmar todas las aspiraciones de aquellas regiones con capacidad legislativa que aspiraban a adquirir un papel más relevante en las Instituciones europeas. Ello se debe a mi juicio a que muchas de esas demandas pueden ser mejor atendidas en realidad a nivel nacional, pues el complejo sistema comunitario y la diversidad de sistemas políticos de los Estados miembros no permite ir mucho más lejos. De ahí que mecanismos como el establecido en España para la participación de las CCAA en los Consejos de Ministros y la cooperación constante entre los Gobiernos central y autonómico deban verse como un arma complementaria y quizá mucho más relevante para las regiones españolas que estas innovaciones del Tratado.

Por último, los cambios en la definición de la cohesión no traerán consigo cambios inmediatos en la estructura de la política regional de la Unión, sino que más bien traerán nuevos elementos a la mesa de debate. La innovación del nuevo Tratado respecto al texto de Constitución que sí puede afectar en este campo, habida cuenta de las restricciones al presupuesto de la UE, es la relativa al cambio de la fecha de entrada en aplicación del nuevo sistema de voto por doble mayoría en el Consejo.

Esta demanda, introducida por Polonia y defendida férreamente por sus negociadores hará que tanto este país como España dispongan de mayor capacidad de presión y veto respecto a los países contribuyentes netos en las futuras negociaciones del presupuesto de la Unión, si bien resulta muy difícil evaluar en estos momentos hasta qué punto esta capacidad de veto tendrá algún tipo de operatividad o no.

Y ¿quid de la Comunidad Valenciana? El mantenimiento de los cambios relativos a las regiones en el texto final de Tratado hace que las modificaciones que se introdujeron con la reforma del Estatut y la redacción de un nuevo Título VI relativo a la participación de la Comunidad valenciana en la Unión europea resulten extremadamente útiles y sean el espejo jurídico de la nueva realidad de la participación activa de los entes locales y regionales en los asuntos comunitarios.

En primer lugar, la Comunidad será representada en el Comité de Regiones por el Presidente de la Generalitat, lo que será útil para reforzar la entidad política de la representación de la Generalitat en este órgano consultivo, que puede ganar nuevos bríos con las modificaciones introducidas por el nuevo Tratado.

En segundo lugar, se establece que la Comunidad valenciana participará en los mecanismos de control de la subsidiariedad establecidos en los Tratados. Así, la aplicación del protocolo de subsidiariedad y el de participación de los Parlamentos nacionales permitirá a la Comunidad valenciana, en la medida en que se trata de una región dotada de competencias legislativas, de participar en estos mecanismos. En este punto en particular, les Corts ganarán la posibilidad de defender algunas de sus prerrogativas a través del procedimiento que se articule en su momento.

Por último, la regulación en el Estatut de la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas y la creación de un nuevo Comité Valenciano para los Asuntos europeos acrecentarán los medios de influenciar a las Instituciones europeas, así como también contribuirán a incrementar la conciencia europea de todos los valencianos.

## BIBLIOGRAFÍA

Bribosia, Hervé. “Subsidiarité et répartition de compétences entre l’Union et ses États membres dans le projet de Constitution”. *Revue de Droit de l’Union européenne*, vol 1 2005.

Cardona Llorens, Jorge. “La Comunidad Valenciana región europea abierta al mundo: los Títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía”. *Anuario de Derecho Parlamentario*. Corts Valencianes. Valencia, 2007.

Camagni, Roberto. “The rationale for territorial cohesion: issues and posible policy strategies”. Published in: P. Boscaino, *Present and Future of the European Spatial Development Perspective*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Alinea, Firenze, 121-138, 2005.

Comisión Europea. *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*.

Comisión Europea. *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*.

Comité de Acción para la Democracia europea (CADE). *Un nuevo Tratado y sus Protocolos complementarios*.

Comité de Regiones. *Dictamen de iniciativa 388/ sobre “La cohesión territorial” de 9 y 10 de abril de 2003 (Ponente: VALCARCEL SISO ES/PPE)*.

Comité de Regiones. *Dictamen de iniciativa 398/2006 del Comité de Regiones sobre “El relanzamiento del proceso de reforma de la Unión Europea en vista del Consejo*

*Europeo de 21 y 22 de junio de 2007” de 6 y 7 de junio de 2007 (Ponente: PAIVA: PT/PPE).*

Cooper, Ian. *The subsidiarity early warning mechanism: making it work*. Intereconomics. Kiel, September/October 2006.

Constantinesco, Vlad. *Les compétences et le principe de subsidiarité*. RTD, avril-juin 2005. Paris.

Evans, Andrew. “Regional dimensions to European governance”. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol 52, January 2003.

Faludi, Andreas. “Territorial cohesion: old wine in new bottles?”. *Urban Studies*, Vol. 41, No. 7, 1349–1365, June 2004. Carfax Publishing, London.

Lynch, Peter. “Regions and the Convention for the future of Europe: a dialogue with the deaf?”. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 11, No. 2, 170-177 (2004). SAGE, Londres 2004.