

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

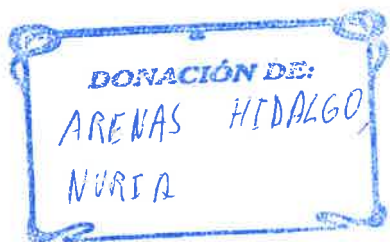
JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones



341
AS1
asi

**LA ASIMETRÍA
INSTITUCIONAL ENTRE
ESPAÑA Y PORTUGAL
EN EL MARCO
DE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA
(ANDALUCÍA, ALGARVE
Y ALENTEJO)**

Pablo Antonio Fernández Sánchez (dir.)



294218

Colección: Atelier Internacional

Director: Sixto Sánchez Lorenzo
Catedrático de Derecho internacional privado
de la Universidad de Granada

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2008 Pablo Antonio Fernández Sánchez, Rosa Giles Carnero, Pedro Ríos Calvo, Nuria Arenas Hidalgo, Rosario Domínguez Matés, José María Morales Arroyo, Concepción Mónica Montero Elena, Javier Barnes, Wladimir Brito, António Covas, Francisco Oda Ángel, Ana Salado Osuna.

© 2008 Atelier
Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: atelier@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N. 13: 978-84-96758-40-7
Depósito legal: B. 10940-2008

Diseño y composición: *Addenda*, Pau Claris 92. 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15

PARTE I. ASPECTOS INTERNACIONALES GENERALES

CAPÍTULO I. LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL: ASPECTOS GENERALES Y TRATADO ESPECÍFICO	21
1. Introducción	21
2. Aspectos generales	23
3. Las obligaciones particulares de la cooperación	24
4. La aparición de un nuevo concepto de cooperación: la cooperación transfronteriza	26

CAPÍTULO II. LA OBLIGACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS ZONAS FRONTERIZAS	29
1. Introducción	29
2. Delimitación de la obligación de prevención del daño ambiental	31
3. Los problemas para la determinación de la vulneración de la obligación de prevención ambiental	34
4. Evaluación	35
5. Bibliografía citada	36

CAPÍTULO III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD. RELEVANCIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL	37
1. Introducción	37
2. La cooperación policial transfronteriza en Europa	40
3. La cooperación policial transfronteriza entre España y Portugal	45

4. La protección civil y la seguridad	48
5. La protección civil en Europa	50
6. Cooperación en materia de protección civil entre España y Portugal	52
7. La protección civil en Andalucía	53
8. Posibilidades de cooperación transfronteriza entre Andalucía y las regiones del Alentejo y Algarve portugués en el ámbito de la seguridad y de la protección civil	54

PARTE II.

ASPECTOS EUROPEOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

CAPÍTULO IV.

ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO

EUROPEO	61
1. Las obligaciones derivadas del Consejo de Europa	61
2. El plano bilateral entre España y Portugal en el marco europeo del Consejo de Europa	65
3. La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea	72
4. Los nuevos desafíos jurídicos de la cooperación transfronteriza en el marco europeo	75

CAPÍTULO V.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

77	
1. Introducción. Significado de la cooperación transfronteriza territorial en el marco comunitario	77
2. La política regional comunitaria: la coordinación transfronteriza del desarrollo regional	80
2.1. La corrección comunitaria de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo	81
2.2. La cooperación transfronteriza como acción específica de desarrollo regional	82
3. La política de cohesión económico y social: la creación de instrumentos dinamizadores de la cooperación transfronteriza. La Iniciativa Comunitaria Interreg	86
3.1. La cohesión económica y social como principio y objetivo comunitario	86
3.2. La Iniciativa INTERREG. Evolución y principios básicos	88

CAPÍTULO VI.

LOS GRANDES PROYECTOS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. EL CONCEPTO DE «EUROREGIÓN»

97	
1. Perspectivas de cooperación contemporáneas: las agrupaciones europeas de cooperación territorial en el marco del nuevo objetivo comunitario «Cooperación Territorial Europea»	97
1.1. Agrupaciones europeas de interés económico	99
1.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial	101

2. La «agrupaciones transeuropeas de cooperación territorial». Un nuevo marco jurídico para las «euroregiones» en atención al tercer protocolo al Convenio Marco Europeo del Consejo de Europa ...	109
--	-----

CAPÍTULO VII.

ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO

119	
1. Introducción	119
2. El ámbito de aplicación del Tratado de Valencia de 2002	120
3. El instrumento jurídico por el que se materializa la cooperación transfronteriza: los convenios de cooperación	121
4. El aparato institucional que sirve a la cooperación transfronteriza: los organismos de cooperación transfronteriza	123
4.1. La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica	123
4.2. La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica	124
4.3. La supervisión del Tratado: la Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza	125
4.4. La aplicación y adaptación a las previsiones del Tratado realizada hasta ahora por las entidades e instancias territoriales hispano-portuguesas: el ejemplo gallego y perspectivas para la comunidad autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y del Alentejo	126

PARTE III.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE PORTUGAL Y ANDALUCÍA

CAPÍTULO VIII.

LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

133	
1. Introducción	133
2. Los instrumentos de la cooperación	135
3. Los marcos constitucionales	138
3.1. El marco constitucional español	139
3.1.1. Territorio y relaciones internacionales	139
3.1.2. El bloque de la constitucionalidad para Andalucía	146
3.2. El marco constitucional portugués	148
4. Nota bibliográfica	151

CAPÍTULO IX.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EN LAS REGIONES DEL ALGARVE Y ALENTEJO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A NIVEL REGIONAL, LOCAL Y ASOCIATIVO

153	
1. Estructura administrativa portuguesa. estructura del gobierno local en Portugal	153

1.1. Atribuciones del gobierno local	154
1.2. Financiación del gobierno local	156
1.3. Organización municipal	156
1.4. Empresas municipales e intermunicipales	158
1.5. Síntesis de la estructura administrativa del poder local	159
1.5.1. Entidades locales	159
1.5.2. Asociación de entes locales	159
1.5.3. Entes representativos del poder local	160
1.5.4. Empresas locales	161
1.6. Comisiones de coordinación y desarrollo regional	161
1.6.1. Estructura orgánica	162
1.6.2. Organización y financiación de los servicios	163
1.7. Organización territorial de Portugal	163
1.7.1. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Alentejo	165
1.7.2. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Algarve	167
2. Estructura administrativa española. Estructura del gobierno local en España	168
2.1. Comunidades autónomas	171
2.2. Provincias	172
2.3. Municipios	173
2.4. Síntesis de la estructura administrativa del poder local. Comunidad autónoma de Andalucía	177
2.4.1. Entidades locales	177
2.4.2. Asociación de entes locales	178
2.4.3. Ente de cooperación	178
2.4.4. Empresas locales	178

CAPÍTULO X.

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA	183
1. Introducción: el contexto de la cooperación administrativa	183
2. Las competencias administrativas en materia de cooperación transfronteriza, una competencia adjetiva que sigue a la principal	187
3. La cooperación transfronteriza a nivel local y regional, en particular, la evaluación ambiental estartégica como mecanismo de cooperación que incide transversalmente sobre todas las políticas públicas sectoriales con incidencia en la franja fronteriza	189

CAPÍTULO XI.

ENTES PÚBLICOS PORTUGUESES SUJEITOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: NATUREZA E COMPETÊNCIA	197
1. Introdução	197
2. Níveis da cooperação transfronteira e competências das instâncias territoriais, sujeitos dessa cooperação	200
2.1. Determinação dos níveis da cooperação	200
2.2. Determinação das competências dos entes e autoridades territoriais sujeitos da cooperação transfronteira	202
2.2.1. Introdução	202

2.2.2. As competências dos organismos de cooperação criados pelas Comissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional, municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	205
2.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais	205
2.4. A cooperação entre Algarve e Andalucía: entes com competência para criar organismos de cooperação	207
2.5. Regulamento do agrupamento europeu de cooperação territorial ou o fim da cooperação transfronteira nas fronteiras da União Europeia	207
3. Em conclusão	211

PARTE IV.**PRESUPUESTOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y ALGUNAS MATERIAS PRIORITARIAS****CAPÍTULO XII.**

RELAÇÕES ECONOMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUDOESTE DA PENÍNSULA IBÉRICA ..	215
1. Introdução: a fronteira luso-espanhola no sudoeste da península	215
2. O quadro básico de referência das relações transfronteiriças	216
2.1. O quadro básico de referência	217
2.2. A economia das relações transfronteiriças	217
2.2.1. A macroeconomia dos dois países ibéricos	218
2.2.2. A mesoeconomia das relações transfronteiriças	221
2.3. O equívoco da cooperação transfronteira	224
3. Escala territorial e dinâmicas diferenciadas no sudeste peninsular	225
3.1. Escala, autonomia e projecção regional	226
3.2. O crescimento desequilibrante: entre o «stock» e o fluxo	227
3.3. A dinâmica económica e empresarial: a integração assimétrica	228
4. Uma estratégia para o sudoeste peninsular: da cooperação à globalização transfronteira	230
4.1. A divisão do trabalho interregional	231
4.2. A articulação territorial transfronteira	232
4.3. A projecção externa da base territorial transfronteira	234
5. Conclusão: consolidar uma base institucional para a cooperação transfronteira	235
6. Referências bibliográficas	236
7. Anexos	237

CAPÍTULO XIII.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL	241
1. Introducción	241
2. Descripción teórica de las relaciones de vecindad y la interacción transfronteriza	243
2.1. Las sociedades civiles transfronterizas	245
3. Análisis del escenario transfronterizo	249
3.1. Modelo de desarrollo asimétrico	249

3.2. Intensa dinámica poblacional	251
4. Construcción social de la identidad de la sociedad de frontera	253
5. Beneficios para la sociedad civil de la cooperación transfronteriza luso-española	260
CAPÍTULO XIV.	
LA ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA: ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO	263
1. Introducción	263
Marco jurídico general	264
2.1. Tratado multilateral	264
2.2. Tratados bilaterales	264
2.3. Acuerdos entre Andalucía-Algarve-Alentejo	266
3. Normativa comunitaria sobre asistencia sanitaria	267
3.1. Cuestiones relacionadas con la salud en general	267
3.2. La asistencia sanitaria en particular	271
4. INTERREG	272
5. Asistencia sanitaria transfronteriza en el contexto de la UE	276
5.1. Normativa comunitaria	276
5.2. Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo	277
5.3. La actuación de la Comisión	279
5.4. Cuestionario de la Comisión y respuesta de la Consejería de Salud de Andalucía	282
5.5. Puesta en práctica por la Junta de Andalucía	285
6. Conclusión	287
CAPÍTULO XV.	
LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO	289
1. Introducción	289
2. Marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo	292
3. El Tratado bilateral hispano-luso sobre cooperación transfronteriza y su aplicación a la cooperación ambiental	296
4. La cooperación transfronteriza territorial como instrumento de promoción del desarrollo sostenible	301
5. Evaluación	303
6. Consideraciones finales	304
7. Bibliografía citada	305
CONCLUSIONES-RESUMEN	307
RELACIÓN DE AUTORES	327

PRÓLOGO

Las relaciones entre España y Portugal se desarrollan actualmente en un marco difícil de imaginar hace sólo unos años. La situación actual permite que las administraciones públicas, las entidades privadas y los particulares puedan estrechar lazos y emprender iniciativas de colaboración en un clima de mutuo respeto, entendimiento y naturalidad.

La Junta de Andalucía, tras años de relaciones fronterizas con sus vecinos portugueses, ha observado que uno de los principales obstáculos en el día a día de estas relaciones viene dado por la asimetría de estructuras políticas, administrativas, institucionales y asociativas entre España y Portugal, lo que provoca en muchos casos, una difícil interlocución motivada por las diferencias competenciales existentes entre las administraciones regionales y locales de cada país.

Esta disparidad de estructuras administrativas tiene su origen en unos sistemas políticos y en unas tradiciones jurídicas diferentes. En España, las Comunidades Autónomas poseen un gran poder político, con amplísimas competencias legislativas y autonomía presupuestaria, mientras que en Portugal se ha optado por un sistema en el que el grado de descentralización es menor. Asimismo, existen divergencias en la organización del poder local de ambos países, ostentando las Cámaras Municipales portuguesas un mayor grado de autonomía que los Ayuntamientos españoles.

En cualquier caso, estas diferencias deben abordarse con la más absoluta naturalidad y tratar de superarlas a través del conocimiento mutuo.

La Junta de Andalucía, a través de este estudio, pretende promover entre los agentes que trabajan en el territorio fronterizo y los ciudadanos en general, el conocimiento y la comprensión sobre la organización administrativa del país vecino como parte de su propia realidad nacional.

Igualmente y partiendo de un absoluto respeto, el presente estudio sienta las bases para la búsqueda de nuevas fórmulas de colaboración y entendimiento entre todas las Administraciones públicas españolas y portuguesas.

Pedro Moya Milanés
*Secretario General de Acción Exterior
de la Junta de Andalucía*

Capítulo VI

LOS GRANDES PROYECTOS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. EL CONCEPTO DE «EUROGIÓN»

Nuria Arenas Hidalgo

1. PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN CONTEMPORÁNEAS: LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DEL NUEVO OBJETIVO COMUNITARIO «COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA»

El carácter especial de los problemas que derivan del hecho fronterizo hace que no puedan ser resueltos unilateralmente por cada Estado vecino sino que exige la cooperación de los Estados limítrofes para abordar su tratamiento y resolución, en la medida que repercuten más allá de la línea fronteriza. No obstante, si bien gracias a la Política Regional y, en especial, a la IC INTERREG, se ha pasado en lo formal de una concepción de la «frontera filtro» a la «frontera zona de contacto»,¹ hoy en día se requiere una institucionalización de la cooperación mucho más compleja y ello habría de ser uno de los ejes prioritarios de actuación de la cooperación regional transfronteriza contemporánea.

Pues bien, refiriéndose en realidad no sólo a la cooperación transfronteriza sino a la cooperación transeuropea en general, la propia IC INTERREG reco-

1. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euro-región atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, p. 164.

noce la necesidad de contar con estructuras comunes para preparar los programas, hacer partícipes a las partes interesadas, seleccionar las operaciones, gestionarlo todo y coordinar y controlar la aplicación de los planes y, en su caso, los mecanismos conjuntos para la gestión de las medidas y operaciones.² Esta versión de la IC se comprometió a dar lugar a un avance notable respecto a la situación anterior. Así, los participantes debían relacionar con detalle las condiciones exactas, las modalidades y los recursos previstos para la creación y funcionamiento de estructuras cuyos gastos operativos se pretendían financiar con cargo a los programas. Pero por lo que se refiere a la concreción jurídica de tales estructuras, se limita a sugerir la posibilidad de establecer Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE). De modo que con frecuencia, y veremos más adelante que así ha sido el caso en relación con INTERREG España-Portugal, serán las propias Comunidades de Trabajo, o estructuras parecidas, las que asuman la gestión de los subprogramas. Esto es, estructuras territoriales de cooperación transfronteriza que, con independencia de que se hayan constituido antes o a raíz de la ejecución de esta IC, tienen en principio unos objetivos más amplios que la ejecución de la misma. Estructuras que, durante mucho tiempo, han carecido de reconocimiento jurídico; y tal ha sido el caso de las hispano-portuguesas. Así, aunque la CE no se ha marcado como objetivo el reconocimiento jurídico de los mecanismos de cooperación transfronteriza territorial, lo que sí es cierto es que a la hora de poner en marcha la IC de cooperación transeuropea ha padecido esta deficiencia.³

La experiencia ha demostrado que, en muchos casos, el tipo de cooperación sólida que se registra, por ejemplo en las «euroregiones» sigue siendo más una excepción que la norma. Si bien una gran parte de la actividad de desarrollo se ha producido en regiones fronterizas y sin duda ha reportado beneficios en dichas zonas, en general, ha resultado mucho más difícil instaurar una verdadera actividad transfronteriza conjuntamente. En algunos casos, se han generado efectos perversos como el desarrollo paralelo de proyectos a cada lado de la frontera. Con ello se ha estado impidiendo que las zonas fronterizas y los Estados miembros cosecharan plenos frutos de la cooperación.⁴

En general, se ha considerado que el problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y

2. No son pocos los instrumentos financieros comunitarios que exigen la presencia de asociaciones de este tipo para garantizar la eficacia en la gestión de los fondos. Obliga a una estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades competentes en los niveles nacionales, regionales y locales. Esta cooperación es demandada con fuerza en la preparación, programación, seguimiento y evaluación de las políticas estructurales.

3. SOBRIDO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 6.

4. COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo – INTERREG III. DOCE C 143, 23.05.2000, para. 5.

administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados por no hablar de las diferencias lingüísticas. El objetivo de INTERREG es en parte superar esas deficiencias (por ejemplo, creando estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas). Las dificultades planteadas requieren mecanismos legales *ad hoc* por parte de los Estados miembros involucrados. Algunos de estos mecanismos han implicado a varios Estados miembros, otros han consistido en cuerdos bilaterales, algunos multilaterales, y unos cuantos han usado el enfoque de las Asociaciones Europeas de Interés Económico. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos resuelve a escala europea el problema de la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza.⁵

Precisamente la creación de organismos conjuntos coadyuvaría a eliminar la angosta asimetría institucional que en el marco de la cooperación transfronteriza España Portugal se ha presentado como uno de los mayores escollos para el avance. Lo que implica reconocer determinados poderes a los entes subestatales. Los intereses de las colectividades locales y regionales cobran cada vez más relevancia en este ámbito dada la trascendencia de la cooperación transfronteriza para la consecución de los objetivos de desarrollo integral de las colectividades fronterizas, lo que representa una tendencia que se enmarca definitivamente en ese objetivo de desarrollo regional que se persigue tanto a escala interna de los distintos Estados como a nivel europeo.

Ante las dificultades existentes y la necesidad de contribuir a una articulación conjunta de la sociedad civil y de las autoridades públicas de ambas regiones, destacamos la necesidad de establecer un marco jurídico para este tipo de asociaciones que permita consolidar, dirigir, participar y evaluar las estrategias de desarrollo conjunto. Véase a continuación, en qué medida pretendía contribuir a ello, las Agrupaciones Europeas de Interés Económico primero y, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, recientemente.

1.1. Agrupaciones europeas de interés económico

Desde el momento en que la cooperación transfronteriza se convierte en uno de los objetivos de los programas operativos de las iniciativas comunitarias

5. «El problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados por no hablar de las diferencias lingüísticas. El objetivo de INTERREG es en parte superar esas deficiencias (por ejemplo, creando estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas). Las dificultades planteadas requieren mecanismos legales *ad hoc* por parte de los Estados miembros involucrados. Algunos de estos mecanismos han implicado a varios Estados miembros, otros han consistido en cuerdos bilaterales, algunos multilaterales, y unos cuantos han usado el enfoque de las Asociaciones Europeas de Interés Económico. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos resuelve a escala europea el problema de la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza». COMISIÓN EUROPEA. *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, 2004, *vid.* Conclusiones.

rias financiadas por los Fondos estructurales, consolidar estructuras de cooperación, a modo de consorcios, con carácter transnacional, se convierte en requisito *sine qua non* para optar a los Fondos.

El instrumento jurídico de cooperación denominado «agrupación europea de interés económico» fue constituido por el Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, con el objeto de facilitar la cooperación transnacional entre empresas especialmente PYME, elemento indispensable del proceso de realización del mercado interior.

Se trataba de crear un instrumento especialmente dirigido a las empresas, como alternativa flexible a la creación de sociedades y con un marcado carácter privado. Más que crear una estructura de cooperación permanente, se pretendía proporcionar un marco de actuación útil en proyectos de duración limitada como estudios de viabilidad o realización de obras para lo cual se determinaron criterios muy flexibles en cuanto a financiación o constitución de capital, lo cual no resultaba óbice si el interés residía en participar en programas comunitarios, incluso cuando estos exigían la participación de entidades jurídicas de varios Estados miembros.

Hasta la adopción del actual Reglamento 1082/2006, la AEIE era el único instrumento jurídico de cooperación vinculado directamente al ordenamiento comunitario y a pesar de su escasa relevancia práctica ha dado lugar a más de 800 agrupaciones que desarrollan actividades económicas en sectores muy diversos. Su constitución y su existencia jurídica, por lo tanto, sólo podrán llevarse a cabo según las condiciones y modalidades y con los efectos previstos por el Derecho comunitario, incluso si en ciertos aspectos éste se remite a los Derechos nacionales.

A diferencia de las Comunidades de Trabajo o Grupos de Trabajo que carecen de personalidad jurídica, la AEIE es una entidad jurídica independiente dotada de capacidad jurídica cuyo objetivo es facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, o mejorar y potenciar los resultados de dicha actividad. En realidad, se trata de una estructura flexible y ligera que permite a las partes asociadas poner en común una parte de sus actividades económicas, pero conservando su propia independencia económica y jurídica. Sería competente, por tanto, del desarrollo de una actividad común subsidiaria a su propia actividad.⁶

La AEIE tiene una capacidad jurídica plena y autónoma que la diferencia de

6. Por un lado, la AEIE es comparable a las sociedades de («société en nom collectif», «partnerships», «offene Handelsgesellschaften») en la medida en que, por ejemplo, sus miembros responden de forma solidaria e indefinida de las deudas que pudiera generar. Sin embargo, la AEIE presenta otras características que son más bien propias de sociedades más estructuradas: por ejemplo, dispone de la capacidad de actuar en nombre propio a través de administradores que pueden ser designados independientemente de su calidad de miembro, es decir, algo que en general es propio de las sociedades de capitales. Comunicación de la Comisión Participación de las agrupaciones europeas de interés económico (AEIE) en licitaciones públicas y en programas financiados con fondos públicos DOCE nº C 285 de 20/09/1997 p. 0017-0024.

las técnicas puramente contractuales de cooperación. En particular, el hecho de poseer unos órganos propios le confiere un poder de negociación y representación de sus miembros mucho mayor que el de cada uno individualmente. Esta característica es importante de cara a la participación de la AEIE en licitaciones públicas y en programas financiados con fondos públicos, ya que ofrece la ventaja de que los miembros de la AEIE puedan presentarse en un frente común en la negociación de contratos y en la solicitud de créditos o garantías financieras ligadas directamente a los contratos públicos.

En este sentido, la AEIE puede cumplir diferentes funciones: puede utilizarse como simple marco de coordinación y organización de las actividades de sus miembros, pero también puede actuar en nombre propio y llevar a cabo la ejecución de contratos públicos o de programas financiados con fondos públicos.

En particular, el Reglamento permite que las AEIE asuman las actividades de sus miembros, no de forma permanente, sino temporal. En 1991 la Comisión hizo una precisión a este respecto: «nada impide que la AEIE asuma algunas actividades de sus miembros durante un período limitado, por ejemplo con motivo de la realización de unas determinadas obras».

Los trámites de constitución de una AEIE son muy simples, puesto que basta con celebrar un contrato por escrito (no es necesario un procedimiento notarial) y realizar la inscripción en un registro del Estado de residencia.

El Reglamento impone además unas condiciones muy estrictas para la admisión y salida de los miembros de la agrupación. Estas normas confirman el marcado carácter *intuitu personae* de las relaciones entre los miembros. De este modo, la decisión de admitir nuevos miembros se toma por unanimidad. La dimisión de un miembro de la agrupación sólo es posible en las condiciones previstas en el contrato de agrupación o, en su defecto, por unanimidad de los demás miembros.

El principio de la responsabilidad solidaria e indefinida de los miembros de la AEIE respecto a sus deudas constituye la contrapartida natural de la libertad contractual de que disfruta la AEIE y de la ausencia de obligación de capital social.

La mayor preocupación comunitaria se resolvió en explicar las condiciones de concurso de las AEIE en licitaciones públicas y su participación en programas financiados con fondos públicos con objeto de animar a las PYME a su utilización cotidiana.

1.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial

Tal y como reconoce el propio Reglamento 1082/2006,⁷ los instrumentos actuales como la Agrupación europea de interés económico han resultado poco

7. Reglamento CE Nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DOUE L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento AECT.

adecuados para organizar una cooperación estructurada en virtud de la iniciativa comunitaria INTERREG, durante el periodo de programación 2000-2006. Durante la vigencia de esta iniciativa, las autoridades comunitarias no tuvieron como objetivo explícito la creación de nuevos instrumentos de cooperación, sin embargo, ahora esta carencia podría ser paliada con este nuevo instrumento.

La propuesta de adoptar en el marco del nuevo objetivo comunitario «Cooperación Territorial», en virtud del cual se deja atrás el tratamiento de la cooperación transeuropea como IC para incluirlo en el régimen general.⁸ El núcleo fundamental de la ambiciosa reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013, lo compone un Reglamento general, que establece las disposiciones comunes para las tres fuentes de financiación de las acciones estructurales, y varios reglamentos específicos relativos a los Fondos Estructurales (FEDER, FSE) y al Fondo de Cohesión.⁹

En este contexto, parecía requerirse una mayor implicación institucional en la búsqueda de soluciones con objeto de mejorar las condiciones en las que se han de poner en práctica las iniciativas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. No sólo se trata de aportar la suficiente cobertura financiera que sirva de incentivo de la cooperación, como ha demostrado INTERREG y que aumenta con la nueva reforma de la política de cohesión sino de crear un marco estructural, a escala comunitaria, para paliar las dificultades que Estados miembros, regiones y entes locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a las diversas legislaciones y procedimientos nacionales.¹⁰

Ya en el *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, la Comisión presentaba su propuesta de reforma de la política de cohesión en la que incluía la creación de un nuevo instrumento, denominado «Autoridad regional trans-

8. Un nuevo objetivo dedicado a promover la integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión apoyando la cooperación entre sus diferentes componentes en cuestiones de importancia comunitaria a escala transfronteriza, transnacional e interregional. COMISIÓN EUROPEA, *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, 2004, Conclusiones p. XXX.

9. Doc. COM (2004) de 14 de julio de 2004: 492, 495, 493 y 494 respectivamente.

Así, con respecto al FEDER, el artículo 2 de su Reglamento marco dispone:

«Con arreglo al artículo 160 del Tratado y al Reglamento CE nº 1083/2006, el FEDER contribuirá a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales merced al apoyo al desarrollo y al ajuste estructural de las economías regionales, así como a la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones atrasadas, y a una cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Con ello, el FEDER dará cumplimiento a las prioridades de la Comunidad y, en particular, a la necesidad de impulsar la competitividad y la innovación, crear y salvaguardar puestos de trabajo duraderos y garantizar un desarrollo sostenible». Véase: Reglamento CE nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento CE nº 1783/1999, DOUE nº L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento FEDER 2006.

10. Considerando nº 2 del Reglamento AECT.

fronteriza», para resolver, en el contexto de la cooperación transfronteriza, los problemas jurídicos y administrativos que existiesen en la gestión de los programas y proyectos transfronterizos. Según la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) cabían dos alternativas: o bien se podía proceder a adaptar las agrupaciones europeas de interés económico (ya se han analizado las dificultades de estos organismos que no daban cabida a una composición multinivel y no se basaban en derecho público), o bien crear un nuevo instrumento jurídico,¹¹ opción por la que se opta finalmente.

Con el apoyo del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo, se publica la propuesta el 14 de julio de 2004, en cuyo texto se obvia la importante contribución del Consejo de Europa, en esta materia, ausencia si cabe más llamativa cuando paralelamente se estaba preparando el «Tercer Protocolo al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo al establecimiento de agrupaciones de cooperación eurorregional», mención que había solicitado expresamente el Parlamento Europeo.¹²

La base jurídica es el artículo 159 del Tratado CE que supone la utilización del procedimiento de codecisión del artículo 251 del Tratado CE,¹³ con consulta previa al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones,¹⁴ lo cual significa que la decisión por parte del Consejo debería adoptarse por mayoría cualificada tras la reforma efectuada al respecto por el Tratado de Niza desde la previa unanimidad. Nos hallamos en presencia de una competencia compartida por lo que no ha de extrañar el amplio margen de apreciación que se otorga a los Estados. En realidad, el Reglamento dispone un mínimo común denominador en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (párrafo 15 del Reglamento AECT). En atención al primero, se ha

11. Pueden consultarse sus propuestas en: COMITÉ DE LAS REGIONES: «La cooperación transeuropea entre entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación», Bruselas, 2002, pp. 197 y ss.

12. PARLAMENTO EUROPEO. «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza», A6-0206/2005, 21.06.2005, enmienda nº 10.

13. Finalmente se optó por la base jurídica del art. 159 TCE y no la relativa al art. 308 TCE que establece la posibilidad de adoptar acciones para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, cuando el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto. En base a esta disposición, la decisión se adoptaría por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. El art. 159 TCE parece ser la disposición más adecuada, auténtica «válvula de seguridad» que debe servir sólo de manera residual para satisfacer los objetivos de cohesión enunciados en el art. 158 TCE. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza». *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 205.

14. Según el art. 265 del Tratado CE «El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno».

de subrayar que el principal obstáculo con el que sigue tropezando la cooperación territorial consiste en la diversidad de estructuras administrativas, los distintos sistemas legales y diferentes niveles de competencias asumidas por las regiones a un lado y otro de la frontera asimetría que parece más acusada respecto de la frontera hispano-portuguesa. En consecuencia, la intervención comunitaria estaría justificada por la dimensión transnacional del objetivo perseguido y la insuficiencia de las soluciones jurídicas ofrecidas por los Estados. No obstante lo anterior, no se puede desdeñar la importante y consolidada cooperación de origen convencional que, desde hace años, llevan a cabo los Estados europeos, frente a la cual el Reglamento no pretende ni sustituir, ni armonizar. Al fin y al cabo, y en atención al principio de proporcionalidad, el recurso a la AECT resulta facultativo.

La AECT tendrá por objeto facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación transfronteriza, transnacional e/ó interregional, denominada en lo sucesivo «cooperación territorial», con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social¹⁵ —no prosperó la enmienda del Parlamento Europeo según la cual en aquellas regiones que hayan pasado por periodos prolongados de guerra civil o conflicto militar, la AECT podrá asimismo tener por objeto promover la reconciliación y contribuir con programas de consolidación de la paz—. ¹⁶ En concreto y con objeto de dar carta de naturaleza a la práctica de los últimos años en el marco INTERREG, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión (art. 7.3 Reglamento AECT). No es de extrañar, en consecuencia, que estos Fondos se refieran expresamente a las AECTs a modo de gestor natural de los programas operativos que dispongan en el marco del objetivo «cooperación territorial europea». La referencia expresa supone un botón de muestra del mayor compromiso institucional con la adopción de estas entidades, a diferencia de lo que ocurría anteriormente con las AEIE.¹⁷

Se crea para ello un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que sirve tanto para llevar a cabo pro-

15. Art. 1.2 Reglamento AECT.

16. PARLAMENTO EUROPEO. «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza», A6-0206/2005, 21.06.2005, enmienda nº 18.

17. Así por ejemplo, el Reglamento FEDER 2006 dispone en su artículo 18:

«Los Estados miembros que participen en un programa operativo en el marco del objetivo de «cooperación territorial europea» podrán recurrir a la agrupación europea de cooperación territorial creada con arreglo al Reglamento CE nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), a fin de delegar en esa agrupación la responsabilidad de la gestión del programa operativo, confiándole los cometidos de la autoridad de gestión y de la secretaría técnica conjunta. En este contexto, los Estados miembros seguirán asumiendo la responsabilidad financiera».

gramas de cooperación cofinanciados por la Comunidad Europea como para realizar acciones de cooperación territorial por la sola iniciativa de los Estados, o de sus regiones o colectividades locales, sin intervención financiera de la Comunidad.¹⁸ Su personalidad jurídica no es desdeñable, pues cuando se ha tratado de la gestión común de equipamientos o servicios públicos, o de la realización de actuaciones cubiertas por los programas de iniciativa comunitaria INTERREG III, ha resultado necesario crear organismos con personalidad jurídica. Se trata de que puedan asumir la realización de obras públicas o la gestión común de equipamientos o servicios públicos, en definitiva que puedan asumir las mayores competencias.

Como contrapartida necesaria, se dispone que la entidad sea responsable de las deudas, cualquiera sea la naturaleza de éstas (art. 12.2 Reglamento AECT) y de los actos de sus órganos de gobierno, en lo que se refiere a terceros (art. 10.3 Reglamento AECT), quienes podrán satisfacer sus demandas en un proceso judicial (excluyéndose alternativas más privatistas como el recurso al arbitraje). No obstante, cabe precisar que la creación de la AECT no afecta a la responsabilidad financiera de las autoridades regionales y locales ni a la de los Estados miembros, por lo que se refiere a la gestión de los fondos comunitarios y de los fondos nacionales.¹⁹

Para la adquisición de personalidad jurídica, los estatutos y las modificaciones posteriores de los mismos se registrarán y/o publicarán con arreglo al Derecho nacional aplicable en el Estado donde tenga su domicilio social la AECT. Ésta adquirirá personalidad jurídica el día de registro o el de publicación, lo que tenga lugar primero. Los miembros comunicarán a los Estados miembros afectados y al Comité de las Regiones el convenio y el registro y/o publicación.²⁰ Esta disposición será conflictiva y, si prospera exigirá impor-

18. Art. 7 del Reglamento AECT. Según el considerando nº 7: «Es asimismo necesario facilitar y acompañar la realización de las medidas de cooperación territorial al margen de la intervención financiera de la Comunidad».

19. Considerando nº 12 del Reglamento AECT.

En virtud del artículo 15.1 del Reglamento AECT, los terceros que se consideren perjudicados por actos u omisiones de una AECT tendrán derecho a ejercer sus acciones en un proceso judicial.

20. Según el art. 8 -1. La AECT estará regulada por un convenio celebrado por unanimidad por sus miembros con arreglo al artículo 4. 2. El convenio contendrá: a) el nombre de la AECT y su domicilio social, que debe estar ubicado en un Estado miembro en virtud de cuya legislación al menos uno de los miembros se haya constituido; b) la parte del territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos; c) el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución; d) la lista de los miembros de la AECT; e) la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT; f) los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero, y g) los procedimientos de modificación del convenio, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5».

En virtud del art. 9 -1. Los miembros de la AECT aprobarán por unanimidad sus estatutos sobre la base del convenio. 2. Los estatutos de la AECT recogerán, como mínimo, todas las disposiciones del convenio junto con los siguientes elementos: a) las disposiciones operativas de sus

tantes adaptaciones de las legislaciones nacionales, en la medida que, como ocurre con nuestro país, no existe ningún procedimiento de registro para entes de derecho público.²¹

Siguiendo el principio de cooperación instaurado por la experiencia INTERREG, la composición de la AECT puede comprender una o más de las categorías siguientes: Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales, y organismos regidos por el Derecho público, de al menos dos Estados miembros.²² El marco institucional está caracterizado por una multiplicidad de instituciones intervinientes, con objeto de realizar una gestión fuertemente descentralizada, en perfecta consonancia con los principios de eficacia, coordinación y subsidiariedad.

Su ámbito de actuación comprende la participación de los Estados, no obstante, no se trata de un requisito *sine qua non*. De hecho, el artículo 3.1 especifica que pueden estar integradas por una o más de las categorías mencionadas, siempre y cuando —este sí es requisito ineludible— pertenezcan al territorio de uno de los socios comunitarios. Podría constituirse, por tanto, una AECT entre dos municipios fronterizos de dos Estados miembros, los cuales, se limitarían a notificar al Estado miembro, conforme a cuya legislación se haya formado, su intención de participar en una AECT y enviar a ese Estado miembro una copia del convenio y estatutos propuestos. No es preceptiva la autorización del Estado para su constitución²³, sino que tras la notificación que haga un miembro futuro, el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta su estructura constitucional, autorizará al miembro futuro la participación en la AECT, a no ser que considere que esa participación no sea conforme con el

órganos de gobierno y las competencias de estos, así como el número de representantes de los mismos en los órganos de gobierno pertinentes; b) los procedimientos de toma de decisiones de la AECT; c) la lengua o lenguas de trabajo; d) las modalidades de su funcionamiento, en particular por lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación, y la naturaleza de los contratos de personal; e) las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras, de cada uno de los miembros de la AECT con respecto a la misma; f) las modalidades de la responsabilidad de los miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2; g) las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente; h) los procedimientos de modificación de los estatutos, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5».

21. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 212.

22. Art. 3 Reglamento AECT. Algún autor ha sugerido la conveniencia de ampliar su composición permitiendo la participación a los entes privados, cuya aportación puede ser muy valiosa cuando se emprendan ciertos proyectos. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 208.

23. PONTE IGLESIAS, M.T.; PUEYO LOSA, J. «La Cooperación Galicia-Norte de Portugal en el nuevo entorno jurídico del tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales y de los instrumentos de cooperación interterritorial de la Unión Europea», *Revista Jurídica de Universidad de Santiago de Compostela*, 15, 1, 2006, 2007, pp. 168-169.

Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización.²⁴

El Comité de las Regiones había solicitado una declaración expresa de que los socios podrían fundar una AECT sin necesidad de obtener una autorización previa de un organismo superior y que los Estados miembros o las autoridades nacionales competentes controlarían la legalidad de las AECT existentes.²⁵ Se trata del primer cambio significativo de la posición común, el relativo al control *ex ante* por parte de los Estados miembros cuando sus autoridades regionales o locales se proponen establecer una AECT. Según el artículo 4.3, un Estado autorizará la participación de un miembro en la AECT a no ser que considere que esa participación no es conforme con el Reglamento, con la legislación nacional o no resulta procedente por razones de interés público o de orden público.²⁶

Por último, al estar en presencia de un Reglamento y no de una Directiva, los entes subestatales no han de estar supeditados a la aplicación del mismo sino que pueden exigir su cumplimiento desde su entrada en vigor.

24. Véase el art. 4.3 del Reglamento AECT.

El Estado también tiene capacidad para prohibir las actividades de la AECT si comprueba que éstas contravienen sus disposiciones en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o son contrarias al interés público de un Estado miembro. En esos casos, el órgano competente del Estado miembro podrá prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT, a menos que ésta ponga fin a dicha actividad (art.13 Reglamento AECT).

De igual forma, respecto a su disolución, el artículo 14.1 estipula: «No obstante las disposiciones sobre disolución que figuren en el convenio, a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo, el órgano judicial competente o la autoridad competente del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social ordenará a la AECT disolverse cuando estime que esta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT, actúe al margen de las funciones establecidas en el artículo 7. El órgano judicial o administrativo competente informará a todos los Estados miembros en virtud de cuya legislación se hayan asociado los miembros de cualquier solicitud de disolver una AECT». En cualquier caso, cabe la rectificación, así en su apartado segundo subraya: «El órgano judicial o administrativo competente podrá conceder un plazo a la AECT para que regularice su situación. Si no se efectúa la regularización dentro de ese plazo, el órgano judicial o administrativo competente pronunciará la disolución».

25. COMITÉ DE LAS REGIONES. «Resolución del Comité de las Regiones sobre el tema «Europa se convierte en una realidad gracias a la cooperación transfronteriza: llamamiento a favor de un reglamento relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza»», *DOUE*, C 192, 16.08.2006.

26. COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE relativa a la Posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación territorial», COM (2006) 308 final. Comentarios generales sobre la posición común y disposiciones nuevas con respecto a la propuesta modificada de la Comisión.

No obstante, la participación del Estado puede resultar de una gran relevancia, cuando se trate de gestionar competencias que no tienen delegados los entes subestatales. La creación de una AECT en la que intervinieran los Estados y la transferencia a ésta del ejercicio de competencias tanto territoriales como estatales no constituiría desde luego una medida basada en un reparto claro de competencias sino más bien en lo contrario: en un ejercicio conjunto de competencias que encajaría perfectamente en el principio de partenariado, tan auspiciado por la Unión Europea.²⁷

Por lo que respecta a la organización, el Reglamento AECT dispone de un organigrama mínimo ineludible: una Asamblea, constituida por representantes de sus miembros y un Director, que representará a la AECT y actuará en nombre de ésta.²⁸ A diferencia de la propuesta de Reglamento que disponía el carácter facultativo de la designación de la asamblea, la versión definitiva sí contempla esta figura lo cual supone una mejora en consonancia con la práctica convencional en esta materia que muestra la necesidad de contar con un órgano de este tipo que esté integrado por todos los miembros para otorgar, de este modo, a la estructura de cooperación un completo equilibrio. La Asamblea será la encargada de adoptar decisiones de manera consensuada, tal y como había solicitado expresamente el Comité de las Regiones.²⁹

Por último, por lo que respecta al derecho aplicable, habrá que diferenciar entre el derecho aplicable a la agrupación y aquel relativo a la actividad de que se trate pues, en ocasiones, puede no coincidir. Por lo general, la legislación del Estado miembro donde tenga su domicilio social, es supletoria del Reglamento AECT y del convenio y estatutos de la agrupación. En términos generales, se atiende a la ficción de equiparar a las AECT con las entidades del Estado miembro en el que tengan su domicilio social.³⁰

En definitiva, una herramienta flexible que pretende convertirse en el instrumento jurídico por antonomasia en el ámbito comunitario que elimine, de una vez por todas, los obstáculos todavía existentes a la puesta en práctica de las actividades de cooperación territorial.

27. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa». *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*. JCYL, Valladolid, 2006, pp. 31-32.

28. Art. 10 Reglamento AECT.

29. COMITÉ DE LAS REGIONES. «Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una «agrupación europea de cooperación transfronteriza» (AECT)», *DOUE*, C 71, 22.03.2005, para. 17: «Pide que las AECT tengan que constituir obligatoriamente una asamblea compuesta por representantes de sus miembros que asuma la responsabilidad de la actuación de la AECT, de conformidad con los principios de transparencia y rendición de cuentas democrática».

30. *Vid.* art. 2 Reglamento AECT.

2. LAS «AGRUPACIONES TRANSEUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL». UN NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LAS «EURORREGIONES» EN ATENCIÓN AL TERCER PROTOCOLO AL CONVENIO MARCO EUROPEO DEL CONSEJO DE EUROPA

La cooperación transfronteriza se ha convertido en una pieza clave e insustituible del proceso de construcción europea, en el sentido más laxo del término. El pronunciado avance producido en los últimos años ha tenido claras implicaciones, a modo de fuerzas que se retroalimentan, en fenómenos como la subsidiariedad, la regionalización, la descentralización o la ampliación con la transformación política del Centro y Este de Europa. Al ampliarse su campo de actuación desde la cooperación transfronteriza hasta la transnacional e interregional se empieza a ir más allá de los objetivos originarios relacionados con un desarrollo económico primigenio para abarcar un concepto de estabilidad no sólo de carácter económico sino político que persigue, al mismo tiempo, la seguridad de las fronteras y, en definitiva, el mantenimiento de la paz y seguridad en la región.³¹

Democracia, armonioso desarrollo económico, paz y seguridad, *leit motiv* de las dos organizaciones internacionales más importantes de la zona, la Unión Europea y el Consejo de Europa, por lo que no ha de extrañar que ambas se hallen inmersas en la búsqueda de nuevas fórmulas jurídicas que afiancen y promuevan el desarrollo progresivo de un fenómeno de tales características.³²

Durante años, las comunidades locales y autoridades regionales, con objeto de formalizar sus acuerdos de cooperación, han usado las estructuras lega-

31. En palabras del profesor Ricq «TFC (transfrontier co-operation) also plays a key role in defusing problems connected with security at frontiers and the global security of the European continent, with particular reference to border areas and the countries which are not the part of the Schengen area. Over the last fifty years transfrontier co-operation in Europe proved itself to be an essential instrument for preventing conflicts, fostering the continent's unity, integrating the European nations and promoting economic development of often peripheral border regions». RICQ, Ch. *Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation*, 2006 edition, p. 8. Es importante subrayar que el documento no compara los instrumentos jurídicos adoptados recientemente en ambas organizaciones sino la evolución inmediatamente anterior.

32. En la Declaración de Viena de 9 de octubre de 1993, el Consejo de Europa afirma: «The creation of a tolerant and prosperous Europe does not depend only on co-operation between States. It also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities, without prejudice to the constitution and the territorial integrity in this field and to extend it to cooperation between non-adjacent regions».

Por su parte, la Unión Europea en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) señala: «El desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial requieren estrechar la cooperación transfronteriza y adoptar medidas oportunas para mejorar las condiciones en las que se ponen en marcha las iniciativas de cooperación transfronteriza». Bruselas, COM (2004) 496 final, 14.07.2004.

les disponibles en la normativa nacional —incluidas las de carácter privado como asociaciones o fundaciones— o, en el marco comunitario, las agrupaciones europeas de interés económico, medios que se ha demostrado resultan insuficientes. Con objeto de salvar estas deficiencias, la Unión Europea acaba de adoptar el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial y, al mismo tiempo, el Consejo de Europa se halla discutiendo el contenido del Tercer Protocolo al Convenio Marco Europeo de 1980 que pretende proporcionar un marco jurídico uniforme para las Agrupaciones Transfronterizas de Cooperación Territorial.³³ Estructuras de cooperación contemporáneas para el nuevo marco de la Cooperación Territorial del siglo XXI.

La propia especificidad de cada región transfronteriza explica la enorme variedad de las estructuras de cooperación actuales, en lo tocante a su organización, financiación, ámbito de competencias o capacidad jurídica. A menudo hay que estar al contenido fijado en los correspondientes convenios de cooperación para saber realmente ante qué tipo de estructura nos encontramos. Dejando al margen las comunidades de trabajo o grupos de trabajo, estructuras de cooperación menos institucionalizadas, se puede afirmar que las «euroregiones» son los ejemplos más avanzados por su alto nivel de integración y también los más complejos y difíciles de catalogar, debido a la ausencia de un criterio uniforme de definición.

La creación de la primera euroregión se fecha en 1958, entre entidades locales de Alemania y Holanda (1ª EUROREGIO). Desde entonces, el Consejo de Europa tiene identificadas más de cien, si bien los datos no coinciden con los de otras organizaciones internacionales o la propia doctrina.³⁴ La disparidad numérica es un claro exponente de las dificultades de su definición, de ahí que a menudo se haya sugerido que: «the name euroregion has no legal significance; it simply suggest a feeling of belonging to Europe and a will to take part in the European integration process».³⁵ Sin embargo, las importantes competencias que estas entidades asumen, de cara a la consecución de los objetivos que tienen encomendados, exigen de una mayor precisión jurídica.

33. Reglamento CE N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT); *DOUE* L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento AECT.

Committee of experts on transfrontier co-operation (LR-CT). *Revised Preliminary Draft European Convention Containing a Uniform Law on Transfrontier Grouping of Territorial Co-operation (TGTC)*. Memorandum of the Secretariat prepared by the Directorate of Co-operation for Local and Regional Democracy, Directorate General I-Legal Affairs, LR-CT (2006) 4, Strasbourg, 7 February 2006. En adelante: Protocolo TGTC.

34. Para un análisis de algunas definiciones de euroregión utilizadas en el marco del Consejo de Europa o de la Unión Europea, así como de las particularidades de las primeras entidades creadas a tales efectos, véase: RICQ, Ch, *HandBook of Transfrontier Co-Operation*, 2006 edition.

Sobre la disparidad en la catalogación de las euroregiones españolas, puede consultarse: HUESA VINAIXA, R. «La "Euroregión": Marco Jurídico y Proyección de Futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, pp. 133-134.

35. CONSEJO DE EUROPA, LR-CT (2004), para 19.

Así las cosas, se encarga al Comité de Expertos sobre Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa la elaboración de un Tercer Protocolo al Convenio de Madrid que versara sobre el «estatuto de las agrupaciones eurorregionales», con objeto de formalizar «un marco jurídico pan-europeo coordinado para las Eurorregiones». El 12 de julio de 2004 se hizo público el ante-proyecto de «Protocolo (n° 3) al Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo al establecimiento de agrupaciones de cooperación eurorregional (ACE)». El Memorando que acompaña el ante-proyecto destaca la conveniencia de adoptar un estatuto jurídico único o uniforme para las eurorregiones, una especie de «uniforme jurídico» que las eurorregiones que los deseen —pues se trata de un instrumento de carácter voluntario— podrán vestir para beneficiarse de sus ventajas.³⁶

Sin embargo, desde estos primeros proyectos del Protocolo hasta la versión que se maneja en este estudio de 2006 se han producido importantes modificaciones en el contenido del texto. El cambio en la denominación de la entidad del que se elimina el calificativo de «eurorregional», así como algunas de las particularidades de la figura que se proyecta, nos hacen pensar que se trata de algo más que simples mejoras de carácter formal. El amplio y pormenorizado Protocolo crea un instrumento que va más allá de las eurorregiones y de la propia cooperación transfronteriza. La traducción literal propone «Agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial» (Transfrontier Groupings of Territorial Co-Operation), no obstante, el articulado nos sugiere una figura que podríamos denominar «Agrupaciones Transeuropeas de Cooperación Territorial» —en estos momentos se discute sustituir el término transfronteriza por transeuropea en todo el texto—. Las particularidades del tratado, así como las características de la entidad, que a continuación se subrayan, avalan dicha afirmación.

De entrada, es interesante señalar que ambas figuras, tanto la AECT como la agrupación proyectada por el Consejo de Europa (TGTC), surgen a modo de marco de superación de las dificultades observadas en el marco de la cooperación transfronteriza de los últimos años, esto es, la diferencias en materia legislativa y procedimental que suelen darse a ambos lados de la frontera. Así, el Protocolo reconoce la necesidad de su articulado:

«aware of the differences between States in terms of the administrative organisation of territorial communities and authorities (...) Wishing to forestall the difficulties that could arise from the diversity of legislation in the field of transfrontier or interterritorial co-operation».³⁷

36. HUESA VINAIXA, R. «La "Euroregión": Marco Jurídico y Proyección de Futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 137.

37. Preambulo, n° 4 y 5.

Por su parte el Reglamento AECT en su considerando segundo dispone: «Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y loca-

No obstante, el proyecto del Consejo de Europa, aun con la misma finalidad, sí conserva esa vocación armonizadora de las primeras versiones. Así, subraya el interés de los Estados miembros en el establecimiento de un

«pan-European legal form for transfrontier or interterritorial co-operation bodies founded on common principles and conducive to the reinforcement of such bodies' activities»,³⁸

al tiempo que titula su propuesta como

«revised preliminary draft european convention containing a uniform law on transfrontier groupings of territorial co-operation»,³⁹

Por el contrario, el Reglamento comunitario pretende ofrecer una nueva herramienta. De esta forma, en el Considerando 5 recuerda

«El acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear estos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad».

Esta concepción divergente explica, en parte, la diferente entidad de cada proyecto. Un Reglamento de escasos 18 artículos y un exhaustivo Protocolo de 14 artículos generales y un anexo de 57 que ha de hacerse eco de toda la evolución anterior y que persigue, incluso, entrar en diálogo con la figura comunitaria. A diferencia del Reglamento AECT que guarda silencio sobre los trabajos al respecto de su homólogo europeo, el Protocolo dedica una disposición expresa a regular la interacción entre ambas entidades. El artículo 8 determina:

«1. This Convention shall affect neither the applicability of treaties existing between the Contracting Parties in matter of transfrontier or international co-operation nor the possibility for those Contracting Parties which so wish to conclude new treaties on the subject. 2. In relations between Contracting Parties members of the European Union this Convention shall be without prejudice to the regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of territorial co-operation».

La vocación armonizadora no exige, en cualquier caso, exclusividad. Tanto la constitución de una AECT como la creación de una agrupación en base al Protocolo es voluntaria, por lo que habrá de convivir con otras figuras al miso

les encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades».

38. Preámbulo, nº 6.

39. La cursiva es de la autora. La idea se repite en el nº 6 del Preámbulo: «Convinced that this objective can be achieved only through the adoption of a uniform law».

tiempo.⁴⁰ Una vez se haya firmado el Protocolo y éste haya entrado en vigor, seguirá persistiendo una amalgama de instituciones: comunidades de trabajo conforme a los convenios bilaterales, como el Tratado de Valencia en la frontera hispano-portuguesa —en estos momentos en proceso de adaptación—; euroregiones; TGTC; agrupaciones europeas de interés económico o AECTs que, habida cuenta de las diferencias que las adornan en cuanto a naturaleza, objetivos o ámbito de aplicación podrán trabajar simultáneamente en una misma región.

Algunas de las particularidades del Protocolo como norma convencional producen algunos de los resultados más sobresalientes del proyecto. Piénsese en el hecho de que los Estados que formen parte del convenio, tengan la obligación indisponible de incorporar sus disposiciones al derecho interno, en el escaso plazo de 12 meses, desde la entrada en vigor;⁴¹ o el hecho de que sólo se permitan las reservas reguladas en el anexo III y limitaciones de carácter geográfico, pero no sustantivo.⁴² Todo ello nos da una idea de la intención de llevar a cabo este proyecto con cierta inmediatez y uniformidad. Resulta, en verdad, tan sumamente exhaustivo porque pretende la aplicabilidad directa de sus disposiciones, particularidad ésta de sumo interés para las entidades subestatales pertenecientes a Estados con estructuras más centralizadas, que no disponen de la normativa interna suficiente para hacer valer tales prerrogativas.⁴³ Si pensamos que este instrumento está pensado para establecer relaciones de cooperación no sólo entre los países miembros del Consejo de Europa, puede notar-

40. «Considering that recourse to the legal form of trans-European co-operation instituted hereunder is optional and its establishment does not affect the existing legal instruments adopted by the Contracting Parties to allow transfrontier or interterritorial co-operation». Preámbulo del Protocolo, nº 13.

«(...) El recurso a la AECT debería tener carácter facultativo». Reglamento AECT, Considerando nº 8 *in fine*.

41. Según el art. 1.1 del Protocolo TGTC: «Each Contracting Party undertakes to incorporate in its legislation, in accordance with its constitutional procedure, not later than twelve months from the Convention's entry into force with regard to it, the uniform law constituting Appendix 1 to this Convention». Se trata de una obligación dirigida también a los entes subestatales, en los casos que tengan transferida dicha competencia. Así, el apartado 3 estipula: «Any Contracting Party of which certain autonomous public communities or authorities are vested with own legislative power under domestic law undertakes, within twelve months, to have the uniform law incorporated in each of the laws of those communities or authorities, where the latter have full or partial jurisdiction in matters of transfrontier or interterritorial co-operation».

42. En virtud del art. 12: «1. Any Contracting Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approbation or accession, designate the territory (ies) to which it intends to restrict application of this Convention. 2. Failing such a declaration, this Convention shall apply to both European and non-European territories under a Contracting Party's jurisdiction. (...)».

43. Obsérvese en cualquier caso que ni el Reglamento comunitario ni el Protocolo pretenden otorgar poderes adicionales a las autoridades públicas subestatales, en relación con la cooperación territorial, sino que se trata de una forma de ejercer dicho poder: un nuevo método de cooperación. El Preámbulo del Protocolo dispone en el nº 7: «Being resolved to establish a legal status compatible with the fundamental principles of their domestic law in respect of those bodies».

se la importancia de que el Protocolo cuente con un contenido tan preciso que pueda ser invocado directamente por los entes interesados.

Efectivamente, una de las características más sobresalientes del convenio es su particular ámbito de aplicación *ratione personae*. Según el artículo 11, tras la entrada en vigor del Protocolo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá invitar a cualquier Estado no miembro de la Organización a formar parte de la Convención.⁴⁴ Se trata, por tanto, de un Tratado con vocación universal, sin limitaciones geográficas —a diferencia del Reglamento comunitario que, como tal, sólo vincula a los Estados miembros de la Unión Europea—, que permitirá disponer proyectos de cooperación territorial con Estados adyacentes a la frontera europea —piénsese en las relaciones de España y Portugal con Marruecos o los países subsaharianos con los que nos unen intereses comunes del todo relevantes—. Ahora se ha de entender mejor la sustitución del calificativo de la cooperación por transeuropea en lugar de transfronteriza, que queda superada por completo.

No se define en qué consiste una agrupación transeuropea de cooperación territorial, ni las particularidades de la cooperación transfronteriza o interterritorial sino que se crea un marco general que requerirá de ulteriores precisiones. Según el artículo 2.1 del Protocolo:

«An organisation for transfrontier or interterritorial co-operation between territorial communities or authorities of two or more Council of Europe member States may be set up in the form of "Transfrontier grouping of territorial co-operation" (abbreviated TGTC) with the aim of promoting, supporting and developing for the benefit of the populations, territorial co-operation between its members in their common areas of responsibility and in keeping with the competence established under each of those States's domestic law in matter of international relations».

Lo mismo sucede con la cooperación transfronteriza, interterritorial y territorial.⁴⁵

«Transfrontier co-operation shall be construed as any concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities located in contiguous areas within the jurisdiction of two or more States, including the conclusion of agreements with territorial communities or authorities of other States».

«Interterritorial co-operation shall be construed as any concerned action designed to establish relations between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more States, other than relations of transfrontier co-

44. En el apartado segundo del art. 11 continúa: «For all acceding States, accession will take place through the deposit with the Secretary General of the Council of Europe of an instrument of accession, which shall become effective on the first day of the month following a period of three months after the date of deposit».

45. Artículo 1 del Protocolo TGTC.

operation of neighbouring authorities, including the conclusion of agreements with territorial communities or authorities of other States».

«The expression "territorial co-operation" shall mean transfrontier co-operation and interterritorial co-operation between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more States; such co-operation shall take place in accordance with the constitutional provisions specific to each State and within territorial communities or authorities' powers and responsibilities as defined by domestic law; it may entail co-operation with the national authorities of at least two States».

A pesar de la amplitud inicial del concepto, el proyecto tiende a remarcar la naturaleza diferencial de la entidad, adaptada a los parámetros en él definidos, mediante la identificación derivada de la abreviatura TGTC incorporada a la denominación de la agrupación en cuestión. El artículo 12 requiere, en efecto, la obligación de añadir dicha abreviatura antes o después de la denominación oficial de la agrupación, así como la exclusión de dicha abreviatura en relación con otras estructuras de cooperación que no se ajusten estrictamente a las características descritas en el Protocolo.⁴⁶

La agrupación transeuropea de cooperación territorial es una entidad legal, cuyo acuerdo constitutivo determinará si tiene naturaleza jurídica privada o pública, sujeta a la normativa interna del Estado en el que tenga su sede, sin perjuicio de las disposiciones del Protocolo. El acuerdo de cooperación transfronteriza o interterritorial que la crea se rige por el mismo Derecho interno.⁴⁷ Puede dar lugar a una agrupación con o sin personalidad jurídica. La primera estará destinada, especialmente, a la aplicación de los programas cofinanciados por la Unión Europea, en concreto los relativos a Fondos Estructurales, así como la gestión de cualesquiera recursos financieros puestos a disposición de la agrupación.⁴⁸ Para ello, se le garantiza plena capacidad jurídica que incluye, la posibilidad de formalizar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles o participar en procedimientos legales.⁴⁹ Aquellas que no gozan de personalidad jurídica

46. «1. A transfrontier grouping of territorial co-operation must place the abbreviation "TGTC" before or after its name. 2. Only Transfrontier grouping of territorial co-operation may include the abbreviation "TGTC" in their name».

47. Artículo 3 del Protocolo.

En el nº 12 del Preámbulo se advertía de esta particularidad: «Recognising, moreover, that the provisions of State' domestic law relating to public or private law grouping authorised to include foreign territorial communities or authorities are applicable in the field not covered by uniform law».

48. Artículo 2. 1 y 2 del Protocolo. En el apartado tercero añade: «The States having jurisdiction over the territorial communities or authorities belonging to a Transfrontier grouping of territorial co-operation with legal personality may entrust it with the planning and negotiation of territorial co-operation programmes co-financed by the European Union».

49. Artículo 5 del Protocolo: «A Transfrontier grouping of territorial co-operation shall have legal capacity and budgetary autonomy. From the date on which the transfrontier or interterritorial co-operation agreement creating it comes into force, it shall have, in each State party to the Convention containing a uniform law on Transfrontier grouping of territorial co-operation, the widest legal capacity that can be granted to legal entities under national legislation, insofar as is necessary for the performance of its tasks and the achievement of its purpose».

tendrán como objetivo el intercambio de información, estudio de cuestiones de interés común, proponer fórmulas de cooperación y coordinar los resultados de las actividades resultantes.⁵⁰ En cualquiera de los casos, se tratará de entidades sin ánimo de lucro.⁵¹

En lo que respecta a su composición, nos encontramos con una de las disposiciones más relevantes del proyecto. En virtud del artículo 3 pueden constituir una agrupación transeuropea de cooperación territorial, ya sea de Derecho público o privado:

1. Comunidades o autoridades territoriales sometidas a la jurisdicción de uno o más Estados miembros.⁵² En el caso de España, cualesquiera Comunidades Autónomas o entidades locales podrían conformar una agrupación, a las que podrían sumarse («participar en la formación») otros organismos públicos o privados (fundaciones, sociedades anónimas, etc.), siempre que se hallen sometidos a la jurisdicción de uno de los Estados miembros del Consejo de Europa.
2. Comunidades o autoridades territoriales no sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa, siempre que se establezcan con arreglo al Derecho interno de uno de los Estados miembros del Consejo y fije su sede en su territorio. Piénsese en la posibilidad de que entidades subestatales de Marruecos pudieran formar una agrupación transeuropea de cooperación territorial, sometida al Derecho español y con sede en nuestro territorio.
3. Comunidades o autoridades territoriales sometidas a la jurisdicción de uno o más Estados miembros que no forman parte del Protocolo, siempre que se establezcan con arreglo al Derecho interno de uno de los Estados miembros del Consejo de Europa que sí forma parte del Protocolo y fije su sede en dicho territorio. Es importante subrayar esta posibilidad, pues aunque España no llegara a firmar y ratificar el Protocolo, la Junta de Andalucía, por ejemplo, podría formar parte de una agrupación transeuropea de cooperación territorial con el Algarve o cualquier ayuntamiento portugués, si Portugal llegara a formalizar a formar parte del Convenio.
4. Por último, se prevé la participación de los Estados miembros del Consejo de Europa, si bien, esta inclusión tiene carácter facultativo.

Por último, el Protocolo contempla la existencia de una estructura mínima en las agrupaciones con personalidad jurídica, que necesariamente deberán dotarse de una Asamblea General, un Consejo, una Presidencia (Chair) y una

50. Artículo 4.3 del anexo I del Protocolo.

51. Artículo 6 del anexo I del Protocolo.

52. Se entiende por comunidad o autoridad territorial «communities, authorities or bodies exercising local and regional functions and regarded as such under the domestic law of the State to which they belong and grouping of such territorial communities or authorities from a single State». Artículo 1 del anexo I.

o más Vicepresidencias. Eventualmente, pueden dotarse también de un Director General y de organismos adicionales.⁵³ Por lo demás, los artículos 23 y siguientes contienen directrices de funcionamiento de los órganos principales.

En general, toda agrupación transeuropea de cooperación territorial debe respetar los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías, así como garantizar la igualdad de género, según dispone el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, sus Protocolos y la Carta Social Europea. Importante referencia esta última habida cuenta que no todos los Estados miembros del Consejo de Europa forman parte de la misma. En virtud del principio de Derecho internacional del efecto relativo de los Tratados, no se puede obligar a ningún Estado a vincularse a un Convenio sin su consentimiento, no obstante, la referencia del artículo 34 del Protocolo TGTC supone la necesidad de una interpretación conforme con la Carta Europea en aquellos casos que resulte aplicable.

Observación

Al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados bilaterales con Francia y Portugal se han suscrito cuarenta convenios por las entidades territoriales españolas durante todos estos años. De los 19 convenios adoptados entre España y Portugal, quisiéramos subrayar la ausencia de acuerdos intermunicipales entre Andalucía y Algarve o Alentejo.⁵⁴

53. Véase el art. 22 del Anexo I del Protocolo.

54. De los 19 convenios suscritos entre entidades territoriales hispano-portuguesas, 10 se han adoptado entre entidades locales, 8 entre entidades regionales y 1 de naturaleza mixta (regional y local); 1 se estableció para la consecución de un objetivo definido, 2 se adoptaron sin prever ningún organismo; 11 llevaban aparejados organismos sin personalidad jurídica y 6 con personalidad jurídica.

Se trata de los siguientes convenios:

- Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Portuguesa del Alentejo.
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación Región Centro portuguesa.
- Estatutos de la Entidad intermunicipal «Mesa Permanente Luso-Española: Un camino para Europa» (Municipios de Almeida, Béjar, Ciudad Rodrigo, Covilhã, Figueira de Foz, Fuentes de Oñoro, Fundao, Gouveia, Guarda, Sabugal, Salamanca, Tordesillas y Viseu).
- Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal.
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve, creando la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve».
- Protocolo de Cooperación entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal, para la realización de un estudio de viabilidad técnico-económico y de mercado de la conexión ferroviaria Oporto-Vigo.
- Acuerdo entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación

Los recursos financieros deben ser una consecuencia de unas políticas de desarrollo conjuntamente establecidas considerando los intereses generales y no simplemente una oportunidad para el desarrollo de proyectos puntuales.

La cooperación entre Andalucía y las regiones portuguesas de Algarve y Alentejo todavía se encuentran lejos de alcanzar los niveles de institucionalización deseados. Si bien es cierto que se han desarrollado algunos proyectos puntuales de interés, tanto a través del sector público como el privado, lo cierto es que parece necesario estructurar la cooperación, priorizar los objetivos, e institucionalizar unos cauces que permitan garantizar no sólo su continuidad más allá de la percepción de fondos comunitarios sino también unos resultados que permitan la constitución de una euroregión en el eje Huelva-Faro, donde las iniciativas de desarrollo conjunto han tenido una mejor acogida.

de la Región Norte de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal.

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Almeida (Portugal), el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España) y otros 18 municipios de la provincia de Salamanca, para la constitución de la «Asociación Transfronteriza Municipios de la Raya Seca».

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Diputación Provincial de Zamora, el Ayuntamiento de Zamora y otros cuatro ayuntamientos españoles, y la Cámara Municipal de Bragança-Zamora y otras cuatro cámaras municipales portuguesas, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora.

— Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, creando la Comunidad de Trabajo «Alentejo-Andalucía».

— Acuerdo entre la Diputación Provincial de Salamanca y la Asociación de Cámaras Municipales portuguesas del Duero Superior (4 Cámaras Municipales), de constitución de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca.

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre quince municipios españoles (Silvestre y otros) y dos cámaras municipales portuguesas (Freixo de Espada à Cinta y Figueras de Castelo Rodrigo) para la constitución de la «Asociación Transfronteriza de las Arribes del Duero y Águeda».

— Convenio de Constitución de la Comunidad de Trabajo entre las ciudades de Évora (Cámara Municipal de Évora) y Mérida (Municipio de Mérida).

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Guarda (Portugal), para la creación de la «Asociación Transfronteriza de Municipios de las Ciudades Frontera».

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Vila Real (Portugal), para la creación de la Asociación Transfronteriza de las Ciudades Patrimoniales Ibéricas».

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal para la adaptación, al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación entre entidades e instancias territoriales, del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida, para la creación del «Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas».

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Comunidad Intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) y la Diputación Provincial de Pontevedra (España), para la constitución de la «Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño».

Vid. Ministerio de administraciones públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. «La Cooperación Transfronteriza entre las Entidades Territoriales de España y Francia o Portugal».

Capítulo VII

ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO

Rosario Domínguez Matés

1. INTRODUCCIÓN

Tras la experiencia francesa y desde la perspectiva de las relaciones hispano-portuguesas, el vacío jurídico existente en esta materia de la cooperación transfronteriza se ha visto superado con la aprobación del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de enero de 2004.¹

Como acertadamente se ha señalado,² el Tratado de Valencia de 2002 ofrece la ventaja de establecer unas reglas bien definidas que sirven de cuadro jurí-

1. BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003.

2. PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel. «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», en: *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 553-554.