

# El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza

Enrique J. Martínez Pérez

## RESUMEN

El objeto de este trabajo es el estudio de las posibilidades que tienen las entidades locales de crear organismos de cooperación transfronteriza sin y con personalidad jurídica a la luz de los instrumentos jurídico-internacionales elaborados en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Asimismo, se analiza las experiencias de cooperación tanto en la frontera hispano-francesa como en la frontera hispano-portuguesa, así como el procedimiento de control establecido por las autoridades españolas para autorizar la participación de las entidades territoriales en estructuras institucionales de cooperación transfronteriza.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho comunitario. Cooperación transfronteriza. Entidades locales y regionales. Acción exterior.

## ABSTRACT

This contribution examines the opportunities of the local authorities to set up a transfrontier cooperation body, which may or may not have legal personality, as provided for in the international legal instruments within the Council of Europe and the European Union. In addition, the experience in the field of cooperation is analyzed with respect to Spanish-French and Spanish-Portuguese borders, as well as the control procedure as established by Spanish competent public authorities, for approving the participation of local entities in institutional cross-border structures.

**KEY WORDS:** Community law. Cross-border cooperation. Local and regional authorities. External activities.

## SUMARIO

**I. INTRODUCCIÓN. II. AL AMPARO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONVENCIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA. 1.** Las diversas opciones disponibles en el ámbito de la cooperación transfronteriza. **A.** En organismos sin personalidad jurídica. **B.** En organismos con personalidad jurídica. **2.** La ausencia de posibilidades fuera de las relaciones de vecindad. **III. EN VIRTUD DEL DERECHO COMUNITARIO. 1.** Las ventajas de la nueva figura comunitaria. **A.** Una composición más flexible y heterogénea. **B.** No limitada a las relaciones de vecindad. **2.** Las AECT con participación de entidades locales españolas. **A.** AECT con sede en España: Duero-Douro. **B.** AECT con sede en el extranjero: ZASNET. **IV. EL LIMITADO CONTROL ESTATAL EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EUROPEAS. V. OBSERVACIONES FINALES.**

## I. INTRODUCCIÓN

Tras muchos años de espera, las autoridades territoriales españolas (regionales y locales) disponen de un marco normativo aceptable para llevar a cabo iniciativas transfronterizas. Ello se debe, fundamentalmente, al trabajo que en esta materia han llevado a cabo dos organizaciones regionales (el Consejo de Europa y la Unión Europea)<sup>1</sup>. El camino no ha sido fácil, pues la gran mayoría de los Estados veían con recelo estas realizaciones ante la posibilidad de que fueran utilizadas como plataformas para fines políticos. Esto no ha ocurrido y, a día de hoy, se trata de actividades que llevan a cabo multitud de colectividades territoriales al margen de su signo político. Desde luego, estas inquietudes no se planteaban en el ámbito local. Para estas entidades las preocupaciones eran otras. No hay que olvidar que fueron ellas, en una situación geográficamente desventajosa y casi siempre alejadas de los centros de decisión nacionales, las pioneras y auténticas promotoras de la cooperación transfronteriza. Fueron los actores locales los que, en definitiva, debían buscar soluciones a problemas cotidianos de los espacios fronterizos, como la movilidad laboral, la recogida de residuos, la ordenación del territorio o los servicios sanitarios<sup>2</sup>.

En nuestros días nuevos retos e inquietudes han aparecido, entre otros, la exigencia de integrar a actores pertenecientes a niveles administrativos diferentes. Ocurre sobre todo a la hora de desarrollar ciertos proyectos financia-

.....

1 Sobre la evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza véase HERRERO DE LA FUENTE, A.A. (2006): pp. 9 y ss.

2 Con más detalle véase BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M. (1993): pp. 328 y ss.

dos por las autoridades comunitarias que exigen socios con competencias muy diversas. No resulta así sorprendente que fuera en el seno de la UE donde naciera el primer instrumento jurídico con el claro objetivo de alcanzar la *gobernanza a varios niveles (multi-level governance)* propuesto desde Bruselas<sup>3</sup>. De resultas de ello se incorporaba una nueva opción al catálogo de organismos de cooperación del que ya disponían las entidades territoriales. Las autoridades locales pueden así, ahora, elegir entre varias modalidades (sin y con personalidad jurídica) en función de sus necesidades concretas. Pues bien, este trabajo tiene como misión analizar cada una de ellas a la luz de las experiencias emprendidas por las autoridades locales en nuestro país. En primer término nos centraremos en los instrumentos normativos derivados del Consejo de Europa y luego pasaremos a ver la nueva herramienta jurídica comunitaria. Hemos considerado oportuno, a su vez, examinar el procedimiento estatal presente en nuestro ordenamiento jurídico para controlar su participación.

## II. AL AMPARO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONVENCIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA

No existe un único tratado internacional en el ámbito del Consejo de Europa que dé cobertura jurídica a todas las modalidades de cooperación transfronteriza. El marco jurídico regulatorio actual es el resultado de varios convenios, elaborados durante los últimos treinta años, que han ido dotando sucesivamente a las entidades territoriales de mayores instrumentos para profundizar y ampliar sus relaciones transfronterizas.

### 1. Las diversas opciones disponibles en el ámbito de la cooperación transfronteriza

El primer impulso legislativo de carácter multilateral en Europa se dio con la elaboración del *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales* (Madrid, 21 de mayo de 1980)<sup>4</sup>.

.....

3 *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001. Y más recientemente Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones «*Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*», DOUE C núm. 211, de 4 de septiembre de 2009.

4 Texto en BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990 (corrección de errores en BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1990). El Convenio entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981 y para España entró en vigor el 25 de noviembre de 1990. Forman parte de él 36 Estados. Por lo que se refiere a nuestros vecinos, Andorra no lo ha ratificado, Francia lo hizo el 14 de febrero de 1984 y Portugal el 10 de enero de 1989.

Aunque no es nuestra intención hacer un análisis exhaustivo de este texto, pues otros ya lo hicieron con mayor detalle<sup>5</sup>, sí que nos gustaría resaltar aquí que, desde un punto de vista normativo, era un tratado internacional con un contenido mínimo repleto de disposiciones programáticas muy generales<sup>6</sup>. Entre las cautelas incorporadas en el texto se escondía la posibilidad de condicionar su aplicación a la celebración de acuerdos interestatales (art.3.2). Así lo hizo, entre otros países, España<sup>7</sup>, dilatando durante muchos años la existencia de un marco jurídico adecuado que fomentara las relaciones fronterizas. Ello no suponía, sin embargo, la prohibición de estas iniciativas, si bien los convenios de cooperación sólo gozarían de eficacia jurídica a partir de la conformidad expresa de las partes. Con todo, el Convenio tuvo en su momento un impacto político importantísimo en el seno de los países europeos, pues suponía, como acertadamente apunta el profesor Nicolas Levrat, el reconocimiento de la existencia del fenómeno de la cooperación transfronteriza y la legitimación de las pocas realizaciones concretas que se habían materializado hasta la fecha<sup>8</sup>. Así, en nuestro país, verían la luz las primeras estructuras de cooperación transfronteriza participadas por entidades españolas, fundamentalmente por Comunidades Autónomas, sin esperar a la conclusión de los correspondientes acuerdos habilitadores. Era el caso de la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Burdeos, de 15 de abril de 1983)<sup>9</sup> en la frontera hispa-

.....

5 HERRERO DE LA FUENTE, A.A. (1991): pp. 61-84.

6 Valga como ejemplo el primer artículo del Convenio que a continuación reproducimos: “Cada Parte Contratante se compromete a *facilitar* y a *promover* la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras Partes Contratantes. Asimismo, se esforzará en *promover* la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios a tal fin, respetando las disposiciones constitucionales propias de cada parte” (la cursiva es nuestra).

7 *Declaración de España hecha en el momento de la firma, 1 de octubre de 1986, e incluida en el instrumento de ratificación de 24 de agosto de 1990:*

“El Reino de España, con arreglo al párrafo 2 del art. 3 del Convenio, declara que subordina la aplicación efectiva de éste a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra Parte contratante.

En defecto de tales Acuerdos interestatales, los convenios de colaboración que suscriban las entidades territoriales fronterizas necesitan para su eficacia, la conformidad expresa de las Partes implicadas. (párrafo añadido en el momento de la ratificación)”.

8 LEVRAT, N. (2005): p. 23.

9 Como veremos en las siguientes páginas, éste, como otros convenios de cooperación transfronteriza, no han sido publicados, por lo que consideramos oportuno en su momento (2008) hacer una recopilación de todos ellos en un trabajo titulado *Instrumentos jurídicos relativos a las cooperación transfronteriza. Práctica española*, Valladolid, Lex Nova.

no-francesa o de la *Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal* en la frontera hispano-portuguesa (Oporto, de 31 de octubre de 1991)<sup>10</sup>.

Las dificultades detectadas para poner en práctica una cooperación institucionalizada más profunda propiciaron la elaboración por parte de los países del Consejo de Europa de un nuevo acuerdo internacional: el *Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, de 9 de noviembre de 1995)<sup>11</sup>. Con él se lograba el reconocimiento, sin ambages, de un derecho de las entidades territoriales a celebrar, en sus respectivos ámbitos de competencia, convenios para crear organismos de cooperación transfronteriza (art. 1). Sin embargo, su contenido nunca fue de aplicación en España porque ni tan siquiera llegó a firmarse. Ello no supuso un problema porque ese mismo año nuestro país acordaba con las autoridades francesas, por fin, el primero de los acuerdos interestatales de desarrollo –el *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Bayona, de 10 de marzo de 1995)<sup>12</sup>–, que permitía, o bien la adhesión de las entidades territoriales españolas y francesas a determinados organismos ya existentes, o bien la creación de organismos comunes con y sin personalidad jurídica.

No ocurriría lo mismo en la frontera hispano-portuguesa, cuyas autoridades territoriales tuvieron que esperar casi un cuarto de siglo desde la firma del Convenio-Marco para poder disponer de la cobertura jurídica convencional adecuada: el *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*, (Valencia, de 3 de octubre de 2002)<sup>13</sup>. De todos modos, la ausencia de ese marco jurídico durante todos esos años no impidió la realización de las primeras acciones institucionalizadas. Es así como surgieron en la frontera

.....

- 10 Sobre las experiencias de cooperación en los diferentes espacios fronterizos recomendamos el trabajo del profesor FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2000) para la frontera hispano-gala; y los trabajos del libro dirigido por el profesor HERRERO DE LA FUENTE, A. (2002) para la frontera hispano-lusa.
- 11 El Convenio entró en vigor de forma general el 1 de diciembre de 1998. Forman parte de él 21 Estados. Por lo que se refiere a nuestros vecinos, Andorra no lo ha firmado, Portugal lo hizo el 9 de mayo de 1997 y Francia lo ratificó el 4 de octubre de 1999.
- 12 Texto en BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997. El tratado entró en vigor el 24 de febrero de 1997. Para un análisis más exhaustivo: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (1997): pp. 9-28; TAMBOU, O. (1998): pp. 538-598.
- 13 Texto en BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2003. Corrección de errores en BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2003. El tratado entró en vigor el 30 de enero de 2004. Para un análisis más detallado: MERCHÁN PUENTES, M.J. (2003): pp. 717-740; PUEYO LOSA, J. / PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>T. / BRITO, W. / VENADE, N. (2004); SOBRIDO PRIETO, M. (2004): pp. 1-16.

luso-galaica las *Comunidades Territoriales de Cooperación del Valle del Limia* (Viana do Castelo, de 18 de mayo de 1999<sup>14</sup>), del *Valle del Miño* (Paredes de Coura, de 12 de abril de 2000<sup>15</sup>) y del *Valle del Tâmega* (Viana do Castelo, de 14 de noviembre de 2000<sup>16</sup>): organismos sin personalidad jurídica creados, como en ellos expresamente se advierte, mediante acuerdos que constituyen “un compromiso mutuo de carácter no normativo”, con una organización interna muy sencilla (un Consejo que tiene como función asegurar la continuidad de las actividades de cooperación transfronteriza) y cuyas funciones tienen como objetivo la promoción del desarrollo de las respectivas regiones fronterizas a través del establecimiento de una dinámica de concertación regular concretada en encuentros regulares. Y, casi a la vez, se crearon en la frontera con Castilla y León, la *Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora* (Zamora, de 12 de septiembre de 2000)<sup>17</sup> y la *Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca* (Salamanca, de 31 de mayo de 2001)<sup>18</sup>, junto a otras entidades asociativas con personalidad jurídica propias del derecho privado: las *Asociaciones Transfronterizas de Municipios de la ‘Raya Seca’* (Fuentes de Oñoro, de 26 de junio de 2000)<sup>19</sup>, de los *Arribes del Duero y Águeda* (Freixo de Espada à Cinta, de 30 de junio de 2001)<sup>20</sup> y

.....

- 14 Integrada por la Asociación de municipios del Valle del Limia y la Diputación provincial de Ourense.
- 15 Integrada por la Asociación de Municipios del Valle del Miño y las Diputaciones Provinciales de Pontevedra y Ourense.
- 16 Integrada por las Cámaras Municipales portuguesas de Boticas, Chaves, Montealegre, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar, Vinhais, la Diputación provincial de Ourense y los Ayuntamientos de Castrelo de Val, Cualedro, A Gudiña, Laza, A Mezquita, Monterrei, Ombra, Riós, Verín, Viana do Bolo, Vilardevós, y Vilariño de Conso.
- 17 Compuesta por la Diputación Provincial de Zamora, los municipios de Zamora, Alcañices, Puebla de Sanabria, Pedralba de la Pradería y Fermoselle, por la parte española, y las Cámaras Municipales de Bragança, Miranda do Douro, Mogadouro, Vimioso y Vinhais, por parte portuguesa.
- 18 Compuesta por la Asociación de Municipios del Duero Superior y la Diputación de Salamanca.
- 19 Integrada por la Cámara Municipal de Almeida y los Ayuntamientos salmantinos de La Alamedilla, La Alameda de Gardón, Aldea del Obispo, Campillo de Azaba, Casillas de Flores, Ciudad Rodrigo, Fuentes de Oñoro, Fuenteguinaldo, Gallegos de Argañán, Itueiro de Azaba, Navasfrias, El Payo, Peñaparda, Puebla de Azaba, Villar de Argañán, Villar de Ciervo y Villar de la Yegua.
- 20 Integrada por las Cámaras Municipales de Figueira de Castelo Rodrigo y Freixo de Espada à Cinta junto a los municipios salmantinos de Ahigal de los Aceiteros, Aldeadávila de la Ribera, Barruecopardo, Bermellar, Bouza, La Fregeneda, Hinojosa de Duero, Lumbrales, Masueco, Mieza, Puerto Seguro, San Felices de los Gallegos, Saucelle, Sobradillo y Vilvestre.

de las *Ciudades Patrimoniales Ibéricas* (Salamanca, de 15 de febrero de 2002)<sup>21</sup>.

A día de hoy las entidades locales de ambas fronteras gozan ya de las mismas opciones para poder promover la creación de organismos con y sin personalidad jurídica aunque canalizadas mediante figuras jurídicas asociativas diversas en función del derecho que se aplique (español, portugués o francés).

#### A. *En organismos sin personalidad jurídica*

Las estructuras institucionales permanentes sin personalidad jurídica son, pese a sus limitaciones, de gran interés para aquellas entidades territoriales que comienzan a entablar sus primeras relaciones de vecindad. Aunque ambos tratados (Bayona y Valencia) permiten su creación con aspectos muy similares, el segundo de ellos lo hace con mayor detalle. En rasgos generales, son organismos promotores del desarrollo del territorio fronterizo que tienen como funciones, entre otras, el estudio de cuestiones de interés común, la formulación de propuestas de cooperación y la promoción de las relaciones entre los actores públicos y privados. En ningún caso pueden adoptar actos jurídicos obligatorios hacia terceros (arts. 7 y 10, respectivamente); según el tratado de Bayona tampoco para sus miembros. En cambio, el Tratado de Valencia, sí autoriza la adopción de decisiones (y es una regla básica que debe recogerse en el convenio de creación), aunque limitada sólo a cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento del organismo.

En cuanto a los entes locales sujetos de la cooperación, vemos algunas diferencias también entre ambos tratados. El Tratado de Valencia ha optado por un criterio más restrictivo, puesto que sólo permite la participación de las provincias fronterizas (Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva) de las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, mientras que el de Bayona no utiliza en exclusiva el criterio de la contigüidad geográfica, integrando todos los Territorios Históricos (Vizcaya, Álava y Guipúzcoa) y todas las provincias de las Comunidades Autónomas de Navarra, Aragón (Huesca, Zaragoza y Teruel) y Cataluña (Lleida, Girona, Barcelona y Tarragona). Mayor coincidencia existe en el nivel provincial. Siguiendo lo fijado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>22</sup>, como era de prever, se incluyen también los municipios pertenecientes a las provincias antes citadas,

.....

21 Integrada por los Ayuntamientos de Salamanca y Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Vila Real.

22 BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Se deja fuera pues sólo a las entidades inframunicipales, que, en el caso de que decidan emprender acciones transfronterizas, lo harán por medio del municipio.

En el caso de nuestros vecinos, el criterio que se ha seguido es el de la proximidad terrestre con la frontera. Así, las entidades francesas habilitadas son los departamentos, los municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon; y las portuguesas son las asociaciones de municipios y otras estructuras que integren municipios pertenecientes a las siguientes NUTS III: Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve.

Resulta conveniente, por último, hacer una observación más. La cooperación en la frontera hispano-gala no exige que las entidades territoriales se encuentren en el mismo nivel administrativo; son posibles así organismos de cooperación muy heterogéneos desde un punto de vista compositivo. Una muestra de ello es la *Conferencia Euro-regional* (Donostia–San Sebastián, de 1 de marzo de 2007) que aglutina a la Región de Aquitania, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Territorio Histórico de Gipuzkoa<sup>23</sup>. Ello no es factible, en cambio, en la frontera hispano-portuguesa, donde las modalidades de cooperación, e incluso su denominación, están absolutamente delimitadas: los “Grupos de Trabajo” reúnen a uno o varios municipios españoles con uno o varios municipios portugueses; y las “Comunidades de Trabajo” la forman asociaciones o estructuras supramunicipales, solas o con uno o varios municipios (art. 10 del Tratado de Valencia). Ciertamente, no parece ser, a la luz de la práctica en ambas zonas limítrofes, la opción preferida por las entidades locales. Entre los pocos ejemplos existentes destacamos el *Grupo de trabajo transfronterizo Saint Girons-Sort* (Saint Girons, de 8 de enero de 2001), en la frontera pirenaica<sup>24</sup>, y la *Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca* (Salamanca, de 18 de julio de 2006)<sup>25</sup>, uno de los organismos más activos de toda la raya portuguesa en la presentación y desarrollo de proyectos europeos de cooperación transfronteriza.

.....

23 Texto en BOPV núm. 78, de 24 de abril de 2007.

24 Texto en BOE núm. 41, de 16 febrero de 2001.

25 Texto en BOE núm. 240, de 7 de octubre de 2006. Integrada por nueve municipios de la Beira Interior Norte: Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Celorico da Beira, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal y Trancoso, y la Diputación Provincial de Salamanca.

### B. En organismos con personalidad jurídica

Cuando los Estados quieren profundizar en las relaciones fronterizas, ampliando su capacidad de actuación, pueden recurrir a una de las figuras jurídicas con personalidad jurídica que consienten ambos acuerdos. En ningún caso se crea una nueva categoría, sino que, en aras de una mayor seguridad jurídica, se recurre a las ya existentes en los respectivos ordenamientos jurídicos. La primera posibilidad que tienen las entidades locales, con independencia de donde se encuentren, es la creación de un *Consortio* con arreglo al derecho español (arts. 5.1 y 11.3 de los Tratados de Bayona y Valencia, respectivamente). Esta entidad asociativa interadministrativa tiene funciones esencialmente prestacionales, entre otras, la realización de obras públicas y la gestión común de equipamientos o servicios públicos. Junta a ellas pueden, algo novedoso en este tipo de corporaciones, gestionar proyectos de cooperación territorial financiados por la Unión Europea. Es, desde luego, la estructura más común a la que acuden las entidades territoriales para formalizar sus relaciones de vecindad. Creemos que ello se debe a que su regulación, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en los Tratados de Valencia y de Bayona, no es muy minuciosa: todas las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento se remiten a los respectivos estatutos, lo que la convierte en un instrumento muy flexible capaz de adaptarse a las necesidades propias de las relaciones fronterizas<sup>26</sup>.

Podemos encontrar en el panorama español dos tipos de entidades consorciales en función de los objetivos a perseguir. Por una parte aquellas que tienen finalidades generales: el *Consortio Bidasoa-Txingudi* (Desembocadura del Río Bidasoa, de 23 de diciembre de 1998)<sup>27</sup>, integrado por los municipios de Irún, Hondarribia y Hendaya, el *Consortio Transfronterizo Puigcerdà-Bourg-Madame* (Puigcerdà, de 5 de septiembre de 2003)<sup>28</sup> o el *Consortio Ciudades Culturales para el Desarrollo Territorial* (Guarda, de 13 de noviembre de 2008), entre el Ayuntamiento de Salamanca y la Cámara Municipal de Guarda<sup>29</sup>, son buenos ejemplos de ello. Ambos tienen una estructura orgánica similar y actúan en una amplia variedad de campos: turismo, cultura, medio ambientes, sanidad o de-

.....

26 Sobre la figura del consorcio en el ámbito de la cooperación transfronteriza: EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2008): pp. 180 y ss.; y SANZ RUBIALES, I. (2006): pp. 39 y ss.

27 Texto en BOE núm. 73, de 26 de marzo de 1999. El mismo día (23 de diciembre de 2008) en que finalizaba la duración del convenio interadministrativo, fijado en diez años, se produjo su renovación por otros diez años más (BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2009).

28 Texto en BOE núm. 62, de 14 de marzo de 2006.

29 No publicado en el BOE, texto provisional en Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca, núm. 208, de 24 de octubre de 2007.

sarrollo económico y social. Cabe resaltar que el convenio que regula el primero de ellos, en contraste con el resto, enumera con detalle los proyectos que pretender ser desarrollados, entre otros, un centro de iniciativas turísticas, un enlace peatonal, el establecimiento de un servicio común de acogida de colectivos emigrantes o una plataforma intermodal. Por otra parte, encontramos entidades con fines específicos: la creación y gestión de servicios y actividades culturales es la misión del *Consortio Transversal: Xarxa d'Activitats Culturals* (Manresa, de 4 de julio de 2005)<sup>30</sup>; y la promoción de los recursos culturales y turísticos, el aprovechamiento de las sinergias derivadas de acontecimientos de índole cultural y el desarrollo socio-cultural del espacio fronterizo, las prioridades del *Consortio Ciudades Transfronterizas Amuralladas* (Almeida, de 13 de marzo de 2006)<sup>31</sup>.

De acuerdo con las disposiciones del Tratado de Bayona las entidades locales españolas y francesas pueden crear también según la legislación francesa, o bien *agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza* (*groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière*), o bien *sociedades de economía mixta locales* (*sociétés d'économie mixte locales*), o bien adherirse a alguna de ellas previamente constituida (art.5). No son, por ahora, figuras muy atractivas, sobre todo, porque no permiten la participación paritaria de las colectividades territoriales españolas<sup>32</sup>. Tampoco lo es uno de los instrumentos incorporados en el Tratado de Valencia desde la legislación portuguesa, las *Empresas Intermunicipais*, debido, posiblemente, a que, dada su naturaleza de sociedad de tipo mercantil, resultan poco propicias para las exigencias de la cooperación transfronteriza. Más éxito ha tenido la otra modalidad que enuncia el Tratado hispano-luso: las *Associações de Direito Público* (art. 11.2). Se trata de una asociación de personas jurídicas de derecho público semejante al consorcio en España, tal como fácilmente se puede comprobar de la lectura de los Estatutos de los organismos nacidos a su amparo en el espacio rayano hispano-luso: *Asociación del Valle Del Miño Transfronterizo-Unimiño* (Valença, de 8 de mayo de 2006)<sup>33</sup> y *Asociación de Cooperación Transfronteriza del Valle del Tâmega* (Chaves, 15 de

.....

30 Integrado inicialmente por los Ayundamientos de Figueres, Girona, Granollers, La Seu d'Urgell, Lleida, Manresa, Mataró, Olot, Reus, Sant Cugat, Tortosa, Vic y Vilanova i la Geltrú (por parte española), y Perpiñán (por Francia). No ha sido publicado en el BOE, aunque sí en el DOGC en el núm. 4519, de 28 de noviembre de 2005. El 19 de marzo de 2009 se adhirió el Ayuntamiento de Tarragona al Consorcio (DOGC núm. 5355, de 7 de abril de 2009).

31 Integrada por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida. Texto en BOE núm. 117, de 17 de mayo de 2006.

32 FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2000): p. 49.

33 Texto en BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 2006. Integrado por la Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho y la Diputación Provincial de Pontevedra.

junio de 2010)<sup>34</sup>. Nos llama la atención que en este último caso la estructura orgánica no se ajusta a lo establecido en la legislación portuguesa<sup>35</sup>, sino que, sorprendentemente, se remite (y así se señala de manera expresa en el Estatuto, art. 11) a la regulación del Reglamento comunitario sobre las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial que analizaremos más adelante.

## 2. La ausencia de posibilidades fuera de las relaciones de vecindad

La cooperación entre entidades regionales y locales extranjeras no está limitada a las relaciones de vecindad. Fuera del espacio fronterizo han surgido también nuevos retos (vías de comunicación, gestión de recursos hidrológicos, redes de investigación, etc.) que exigen la búsqueda de nuevas formulas de colaboración entre colectividades geográficamente alejadas. En verdad, no ha sido una tarea, desde una perspectiva jurídica, muy dificultosa. Muestra de ello es el contenido del *Protocolo núm. 2 al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998)<sup>36</sup>. Lo único que hace es, sencillamente, ampliar el derecho que tenían reconocido las entidades territoriales a la cooperación interterritorial (art. 2), entendiendo por tal “cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de dos o más Partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas” (art. 1). Sin embargo, los entes españoles, actualmente, no podrían llevar a cabo iniciativas de este tipo a su amparo, pues las autoridades de nuestro país ni siquiera han firmado el citado acuerdo.

Tampoco pueden acceder, de momento, por las mismas razones, a la nueva figura europea creada por el recién concluido *Protocolo núm. 3 al Convenio Marco Europeo* (Utrecht, de 16 de noviembre de 2009): las *Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación*<sup>37</sup> (AEC). Son organismos de cooperación dotados de personalidad jurídica integrados por entidades o autoridades territo-

.....

34 El Convenio y los Estatutos no han sido publicados en el BOE, pero sí en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, núm. 154, de 8 de julio de 2010. Integrada por los municipios de Boticas, Chaves, Montalegre, Vila Pouca de Aguiar y Vinhais y la Diputación Provincial de Ourense.

35 Ley núm. 11/2003, de 13 de marzo, *Diário da República* núm. 110, de 13 de mayo de 2003.

36 El Convenio entró en vigor de forma general el 1 de febrero de 2001. Forman parte de él 20 países. Por lo que se refiere a nuestros vecinos, Andorra no lo ha firmado, Portugal lo firmó el 5 de mayo de 1998, pero no lo ha ratificado aún; y Francia lo ratificó el 7 de mayo de 2007.

37 El resto de países tampoco pueden recurrir aún a ellas porque no se han depositado (aunque ya lo han firmado nueve Estados) ninguno de los cuatro instrumentos de ratificación necesarios para su entrada en vigor (art.19). Texto disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>

riales que tienen como finalidad apoyar y desarrollar la cooperación transfronteriza e interterritorial entre sus miembros dentro de sus ámbitos de competencia comunes (arts.1 y 2). A diferencia del resto de instrumentos jurídicos del Consejo de Europa anteriormente examinados, recoge un conjunto armonizado de reglas obligatorias relativas a la composición, creación y funcionamiento. Entre otros aspectos, destacamos que las nuevas AEC están abiertas a los propios Estados miembros del Consejo de Europa y a los organismos de interés general sin ánimo de lucro financiados o controlados por las autoridades estatales o territoriales<sup>38</sup>. Además se permite que las entidades territoriales de un Estado que no sea parte en el Protocolo pero posea una frontera común con una Parte que sí lo sea pueda sumarse a una AEC si media un acuerdo entre ellos (art. 3.2). Como es lógico, esta disposición resulta de interés para nuestro país, que podría llegar a acuerdos bilaterales con los países limítrofes para permitir la participación de sus entidades territoriales.

### III. EN VIRTUD DEL DERECHO COMUNITARIO

El nuevo organismo regido por el derecho comunitario ha revolucionado el régimen jurídico de la cooperación territorial en Europa. Y es que la promulgación en julio de 2006 del *Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento*

.....

El texto definitivo del Protocolo poco tiene que ver con el primer proyecto presentado en 2004, que tenía como objetivo elaborar un tratado que contuviese una legislación uniforme aplicable a todos los organismos de cooperación transfronteriza («Exposición de motivos del proyecto de Protocolo nº 3 relativo a la institución de agrupaciones eurorregionales de cooperación», Doc. LR-CT (2004) 15, de 12 de julio de 2004). Los cambios se deben, como se dice en el *Informe Explicativo* en:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/206.htm>

A la entrada en vigor del Reglamento 1082/2006 que veremos a continuación. Al respecto, ARENAS HIDALGO, N. (2008): pp. 97 y ss; HUESA VINAIXA, R. (2006): pp. 131 y ss.; LEJEUNE, Y. (2005): pp. 140 y ss.

38 En detalle el art. 3 dice:

“Podrán también ser miembros de una AEC cualquier organismo dotado de personalidad jurídica instituido para satisfacer específicamente necesidades de interés general que tengan un carácter distinto del industrial o mercantil y del que :

- bien su actividad esté financiada en su mayor parte por el Estado, una entidad o autoridad territorial, o por un organismo de ese tipo,
- bien su gestión se encuentre controlada por este último,
- o bien más de la mitad de los miembros que compongan el órgano administrativo, de dirección o de control hayan sido designados por el Estado, una entidad o autoridad territorial, o por un organismo de ese tipo”.

*Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)*<sup>39</sup>, pone fin al monopolio que en esta materia poseía el Consejo de Europa. Ahora bien, la nueva estructura jurídica comunitaria, no viene, pese a la naturaleza del acto comunitario que la regula, a sustituir a ningún instrumento jurídico en vigor. El recurso a la AECT tiene carácter facultativo<sup>40</sup>, por lo que su establecimiento no es una obligación para los Estados: dependerá de la iniciativa de sus futuros miembros (art.4). Ni tan siquiera va a tener un efecto armonizador. Las frecuentes remisiones al derecho nacional van a impedir una aplicación uniforme del Reglamento<sup>41</sup>, por lo que podremos ver entonces diferentes AECT en función de la legislación aplicable<sup>42</sup>. Sin embargo, la ausencia o la adopción de medidas legislativas o reglamentarias por los países comunitarios no podrá alegarse o servir para limitar el derecho de las autoridades territoriales a constituir asociaciones de este tipo o participar en ellas<sup>43</sup>.

## 1. Las ventajas de la nueva figura comunitaria

Antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento 1082/2006 seguían persistiendo las viejas trabas que ralentizaban la acción transfronteriza en nuestro continente. Las fórmulas planteadas en los acuerdos internacionales seguían siendo excesivamente rígidas y limitadas a las relaciones de vecindad. El nuevo instrumento comunitario, sin embargo, viene a paliar algunas de estas deficiencias, aunque no todas, como enseguida veremos.

### A. Una composición más flexible y heterogénea

El artículo tercero del Reglamento enumera las categorías de miembros que pueden participar en una AECT: a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; y d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del art. 1, apdo. 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de

.....

39 DOUE L núm. 210, de 31 de julio de 2006.

40 Apdos. 8 y 15 de los considerandos del Reglamento.

41 Expresamente lo dice el quinto considerando del Reglamento: “El presente instrumento no está destinado [...] a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad”.

42 Véase al respecto el interesante estudio del Consejo de Europa *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects*, 2009. Disponible en: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

43 LEVRAT, N., et al. (2007): p. 155.

obras, de suministro y de servicios. Asimismo, pueden “ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías”. Su constitución, como ya dijimos, dependerá, como indica el artículo cuarto, de la voluntad de sus miembros. Sólo se requiere que sus socios se encuentren situados en el territorio de al menos dos Estados miembros. Todas estas disposiciones, dada la naturaleza del acto en el que se recogen, gozan de efecto directo (art. 288 TFUE), lo que da lugar al nacimiento de un nuevo derecho a crear o participar en la nueva estructura cooperativa comunitaria<sup>44</sup>. Sin embargo, las autoridades nacionales pueden precisar, en función de su organización territorial, cada una de estas categorías. Nuestro legislador, a diferencia de otros, como el de nuestro vecino Portugal<sup>45</sup>, decidió sencillamente reproducir casi literalmente el contenido del Reglamento (cambiando exclusivamente la expresión “autoridades regionales” por “Comunidades Autónomas”). Entendemos, de este modo, que, por lo que se refiere a las entidades locales, serán potenciales miembros de una AECT los enumerados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>46</sup>: el Municipio, la Provincia, la Isla en los archipiélagos balear y canario, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

Las entidades regionales y locales no sólo van a poder integrarse en AECT con otras entidades territoriales europeas; por primera vez también lo podrán hacer con Estados, lo que va a permitir retomar viejos proyectos que habían sido paralizados por la necesidad de incorporar a las entidades estatales, o bien porque el ámbito competencial objeto de cooperación residía en el nivel estatal, o bien sencillamente porque algunos países carecían de entidades regionales dado su reducido tamaño<sup>47</sup>. La *AECT Eurometrópolis Lille-Kortrijk*

44 EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2008): p. 67; LEVRAT, N. et al. (2007): pp. 148 y ss.

45 Según el Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre (*Diário da República*, núm. 215, de 8 de noviembre de 2007) pueden ser miembros de una AECT el Estado, a través de los servicios y entidades que integra, respectivamente, en su administración directa e indirecta; las autarquías locales; las comunidades intermunicipales; las áreas metropolitanas; y los organismos de derecho público.

46 BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

47 Como nos recuerda Nicolás LEVRAT (2007) los instrumentos jurídicos desarrollados hasta el momento en el seno del Consejo de Europa no son muy atractivos para los microestados europeos “porque no les interesa tanto la participación de sus autoridades territoriales en relaciones transfronterizas con autoridades territoriales de los Estados

*Tournai*<sup>48</sup>, primera Agrupación que se creó en todo el territorio comunitario en enero de 2008, y la *AECT Flandes Occidental/Flandes-Dunkerque-Costa de Ópalo*<sup>49</sup>, de marzo de 2009, son dos buenos ejemplos de esta nueva cooperación multinivel, ya que integran a varios municipios y asociaciones de municipios con el Estado francés y belga junto a regiones de ambos países.

Como era lógico, la legislación comunitaria no incluye a las entidades territoriales de terceros países como una de las categorías de futuros miembros de una AECT, aunque el último considerando del Reglamento abre la puerta a su incorporación, pues en él se dice que “la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros”. Pese a esta posibilidad, la mayoría de los países han optado por guardar silencio sobre esta cuestión a la hora de adaptar su legislación al Reglamento. Tan sólo dos permiten expresamente esta incorporación: Rumania, siempre que la legislación de los terceros países así lo consienta<sup>50</sup>; y, Francia, pero sólo con los Estados fronterizos miembros del Consejo de Europa<sup>51</sup>. En este caso sería ya viable la asociación con países con una larga trayectoria en la cooperación

.....

vecinos como su participación en estas relaciones de vecindad con entidades infraestatales vecinas en las que participarían como Estados”, p. 106.

48 DOUE S núm. 69, de 9 de abril de 2008.

49 Préfecture du Region Nord-Pas-De-Calais, “Arrêté de création du Groupement Européen de Coopération territoriale West-Vlandereen/Flandre-Dunkerque-Côte-d-Opale”, en *Recueil des actes administratifs. Publication spéciale*, de 25 de marzo de 2009.

50 “Emergency Ordinance regarding the European Grouping of Territorial Cooperation”, *Official Journal of Romania*, Part I, núm. 769, de 13 de noviembre de 2007. Versión inglesa disponible en:

<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx>

51 *Code général des collectivités territoriales*, art. L.1115-4-2: “Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l’Union européenne, ainsi qu’avec les Etats membres de l’Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l’Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l’autonomie financière” (Insertado por la Ley 2008-352 de 16 de abril de 2008, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 91, de 17 abril de 2008).

transfronteriza, como Andorra, aunque siempre debería contar con la presencia de otro país comunitario (que en el ámbito de la cooperación transfronteriza en la frontera hispano-francesa sería normalmente España), puesto que el apartado segundo del art. 3 indica, como ya dijimos, que una AECT deberá agrupar a miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros<sup>52</sup>. Sin duda alguna, si se decidiese finalmente impulsar algún proyecto en este sentido, serían de gran utilidad las experiencias de los ya iniciados en otros espacios fronterizos de Europa con socios que no pertenecen a la UE, como el proyecto de *AECT UTTS Ung-Tisza-Túr-Sajó*, entre entidades locales de Hungría, Eslovaquia, Rumanía y Ucrania, o la *AECT Alpe Adria Pannonia*, entre Austria, Eslovenia, Hungría y Croacia.

### B. No limitada a las relaciones de vecindad

La adopción del Reglamento 1082/2006 no supone una acción legislativa aislada de las autoridades europeas, sino que se enmarca en la reforma de la política de cohesión para el período 2007-2013. No resulta por tanto sorprendente que las funciones de la AECT se limiten “a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social” (art. 7.2). Así pues, nos encontramos con una nueva herramienta jurídica que abarca, amén de la clásica cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y transnacional; por tanto, en la línea de lo establecido en los últimos convenios europeos, la cooperación no queda limitada a las relaciones de vecindad<sup>53</sup>.

Consecuentemente con lo anterior, y como el propio Reglamento indica, su principal misión será la de ejecutar los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad (art. 7.3). Al mismo tiempo, aunque no se dice nada expresamente en el propio Reglamento, pero sí en la regulación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los Estados pueden recurrir a una AECT para que ésta asuma la gestión del Pro-

.....

52 Se impide así la creación de estructuras transfronterizas bilaterales con países no comunitarios.

53 De acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999 (DOUE L núm. 210/38, de 31 de julio de 2006) el “objetivo de «cooperación territorial europea» perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado” (art.3.2, c).

grama Operativo, asignándole los cometidos de la autoridad de gestión y de la secretaría técnica conjunta<sup>54</sup>, como es el caso de la *AECT Gran Región*, creada recientemente (marzo 2010) en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza *INTERREG IV A – Grand Región 2007-2013*<sup>55</sup>. Cabe recordar, empero, que su constitución no es una *conditio sine qua non* para desarrollar acciones financiadas por la UE; los mismos organismos de cooperación ya creados por los Tratados bilaterales de Valencia y Bayona pueden servir para esos cometidos. Sin ir más lejos, el *Consortio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* es en estos momentos la Autoridad de gestión del Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013<sup>56</sup>.

Las AECT pueden servir también para llevar a cabo otras acciones de cooperación territorial sin contribución financiera de la Comunidad (art. 7. 3, párrafo segundo). En nuestra opinión esto garantiza una cooperación estratégica a largo plazo desligada de la programación de los fondos estructurales, lo que las faculta además para competir con otras estructuras de cooperación permanentes creadas en virtud del derecho del Consejo de Europa.

## 2. Las AECT con participación de entidades locales españolas

La creación de Agrupaciones en el territorio comunitario, pese a las expectativas creadas, ha adquirido un ritmo muy lento. Desde luego, esto se debe, entre otras razones, a la existencia de mecanismos de cooperación alternativos más consolidados, a las dudas sobre el alcance de la nueva herramienta comunitaria y, ante todo, al retraso de su adaptación a los ordenamientos jurídicos nacionales. A ello hay que añadir la falta de información y de orientación que poseen las entidades territoriales, primordialmente no fronterizas, con menor experiencia en el campo de la cooperación transfronteriza. De hecho, como veremos a continuación con relación a España, la gran mayoría de ellas tienen su germen en organismos de cooperación con una larga trayectoria en las relaciones de vecindad.

Hasta el momento se han constituido seis Agrupaciones con participación española: cuatro de ellas integradas por entidades regionales (*Galicia-Norte de*

.....

54 *Reglamento (CE) núm. 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 L núm. 210/38, de 31 de julio de 2006).

55 DOUE S núm. 70, de 10 de abril de 2010.

56 Aprobado por la Decisión C(2008)5569, de 1 de octubre de 2008. Al respecto véase BELTRÁN GARCÍA, S. (2007): pp. 13 y ss.

Portugal<sup>57</sup>; Pirineos-Mediterráneo<sup>58</sup>; ARCHIMED Archipiélago Mediterráneo<sup>59</sup> y Hospital de la Cerdaña<sup>60</sup>) y las otras dos por entidades locales (Duero-Douro y ZASNET). Aunque ambas estructuras tienen elementos en común, esencialmente en lo que se refiere a sus objetivos y funciones, presentan diferencias, entre otras desde el punto de vista organizativo.

#### A. AECT con sede en España: Duero-Douro

Con la firma el 14 de marzo de 2009 del Convenio y los Estatutos, después de recibir la autorización de la titular del Ministerio de Administraciones Públicas<sup>61</sup>, y una vez recabados los informes del Ministerio de Economía y Hacienda, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la Junta de Castilla y León, la AECT Duero-Douro se convirtió en la entidad que más miembros aglutinaba de toda la UE: 96 municipios, el Organismo Autónomo D-Arribes y la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local, por parte española, y 69 municipios y freguesías, junto a la Associação de Freguesias da Raia e do Côa, por parte portuguesa<sup>62</sup>. Su ámbito de actuación abarca el territorio de la frontera hispano-lusa integrado por las NUT III

.....

57 Formada por la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal (CCDR-N) y la Xunta de Galicia (BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2008).

58 Formada por las Comunidades Autónomas de Cataluña y las Islas Baleares junto a las Regiones de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon. De acuerdo con el art. C del Convenio, la sede de la AECT se fija en Toulouse, Midi-Pyrénées (Francia), por lo que según el Real Decreto 37/2008 no es necesaria la publicación del convenio y sus estatutos en el BOE. Disponible en:

[http://www.euroregio-epm.org/eu/AppJava/es/sala\\_de\\_prensa/documents\\_oficiais.jsp](http://www.euroregio-epm.org/eu/AppJava/es/sala_de_prensa/documents_oficiais.jsp)

59 Formada por las Islas Baleares, la Región de Sicilia (Italia) y la Agencia de Desarrollo de Larnaca (Chipre). De acuerdo con el art. 2 del Convenio su sede se encuentra en Taormina, Sicilia (Italia), por lo que como en el caso anterior no es necesaria su publicación en el BOE. Texto en:

<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/ARCHIMED.aspx>

60 Formada por la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de la República Francesa, la Agencia Regional de Hospitalización de Languedoc-Rosellón (Francia) y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados (Francia). El Consejo de Ministros autorizó el 23 de abril de 2010 en virtud del art. 6.2 del Real Decreto 37/2008 a la Generalitat de Cataluña para participar en la AECT Hospital de la Cerdanya (texto aún no disponible).

61 Orden APU/544/2009, de 11 de febrero, por la que se autoriza la participación de determinados municipios de las provincias de Salamanca y Zamora, del Organismo Autónomo D-ARRIBES y de la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro AECT», BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2009.

62 Texto en BOE núm. 97, de 21 de abril de 2009.

fronterizas de Alto Tras-os-Montes, Douro y Beira Norte, por parte portuguesa, y de Salamanca y Zamora, por parte española. Entre sus funciones se encuentran las específicamente señaladas en el Reglamento, fundamentalmente la elaboración, dirección y ejecución de proyectos europeos (que, por su ámbito geográfico, serán posiblemente los solicitados en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013<sup>63</sup>), y también otras que son propias de los organismos con personalidad jurídica, como la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o la explotación de servicios de interés general; así como las clásicas de las plataformas tradicionales de cooperación, como la promoción económica y social de sus territorios en ámbitos diversos como el medio ambiente, el turismo, la cultura o el desarrollo económico.

Su domicilio social se encuentra en la localidad de Trabanca en la provincia de Salamanca, por lo que la legislación aplicable es la española según lo indicado en el Reglamento (arts. 2 y 8). Se constituye con una duración indefinida y está abierta a la participación de nuevos miembros. De hecho, por orden del Ministro de Política Territorial de 15 de septiembre de 2009 se autorizó la participación de diez nuevas entidades locales españolas y de la Universidad de Salamanca. En cuanto a su organización interna, además de los órganos de gobierno obligatorios que dispone el Reglamento (la Asamblea, como órgano plenario, y el Director, como órgano de representación), se han añadido los siguientes: un Consejo de Coordinación, seis Consejos Sectoriales, un Coordinador Territorial y un Secretariado técnico<sup>64</sup>.

### B. AECT con sede en el extranjero: ZASNET

Mediante Orden de 29 de septiembre de 2009 se aprobó la participación de las Diputaciones Provinciales de Zamora, Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora, para crear, junto a las Asociaciones de Municipios de Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y Duero Superior, la AECT ZASNET. A diferencia de la anterior, sus miembros tienen una amplia experiencia en este tipo de cooperación, ya que forman parte la Comunidad de

.....

63 Aprobado por la Decisión de la Comisión Europea C(2009)7886, de 14 de octubre de 2009.

64 Tal como permite el párrafo segundo del art. 10 del Reglamento: “Los estatutos podrán establecer órganos de gobierno adicionales con facultades claramente definidas”. Esta proliferación de órganos, típica de la estructura de los organismos de cooperación transfronteriza, suele responder, como nos recuerda Nicolas LEVRAT (2007), al deseo de sus miembros de tener una representación más amplia, p. 99. Aunque coincidimos con él en la necesidad de ser prudentes en la creación de nuevos órganos, consideramos que en este caso podría estar justificado por el gran número de miembros de la AECT.

Trabajo Bragança-Zamora y de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca. Al margen de las funciones generales, que reproducen esencialmente lo que dice la otra Agrupación, son objetivos específicos de ella la articulación de un espacio común entre sus miembros en varios ámbitos competenciales; la implantación de la cooperación territorial transfronteriza en las políticas locales; la colaboración con otras comunidades de trabajo; la promoción del territorio de la AECT en el exterior; y la fijación de población y la generación de sinergias para atraer nuevos habitantes al territorio.

Tiene su sede social en Bragança y, por tanto, la legislación aplicable es la portuguesa<sup>65</sup>. Como en el caso de la AECT *Duero-Douro*, tiene una duración indefinida y está abierta a la participación de nuevos miembros. Siguiendo la tradición de los organismos de cooperación transfronteriza, la estructura institucional se basa en los principios de paridad y consenso. Sólo posee tres órganos: la Asamblea General, el Director, y el Consejo Fiscal o de Vigilancia, órgano fiscalizador que controla la gestión económica y financiera de la entidad cuya creación es obligatoria según el derecho portugués<sup>66</sup>.

#### IV. EL LIMITADO CONTROL ESTATAL EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EUROPEAS

Todos los instrumentos jurídicos internacionales concluidos hasta el momento permiten a las autoridades nacionales controlar la participación de las entidades territoriales en los organismos de cooperación transfronteriza<sup>67</sup>. Dicha tutela se justifica por lo menos en nuestro país, tanto para evitar conflictos

65 Como ocurre con otras AECT con sede en el extranjero no se han publicado ni el Convenio ni los Estatutos en España. Sí, en cambio, como era previsible, en Portugal: *Diário da República*, núm. 55, de 19 de marzo de 2010.

66 Art. 8 del Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre, antes citado.

67 Así, el art. 3.4 del Convenio-Marco Europeo determina que “Los acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el derecho interno de cada Parte Contratante en materia de relaciones internacionales y de orientación política general, y respetando asimismo las *normas de control o de tutela* a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales”; el Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo dictamina en el art. 1 que “Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las entidades territoriales bajo su jurisdicción [...] a celebrar [...] convenios de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales de otros Estados, según los procedimientos previstos en las normas que regulan tales entidades, de conformidad con la legislación nacional [...]. Y, de manera más terminante, el art. 4.4 del Protocolo tercero

jurídicos derivados de la firma de convenios de cooperación que contraven- gan el ordenamiento jurídico interno e internacional, como para respetar la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que permite ordenar y coordinar la acción exterior de las entidades infraestatales para impedir posibles perjuicios en la orientación y dirección de la política exterior<sup>68</sup>. Así, con anterioridad a la conclusión de los acuerdos habilitadores con los países vecinos, se subordinó expresamente la eficacia de los acuerdos de cooperación (tal como preveía la declaración formulada por España en el momento de la firma del Convenio Marco Europeo) a la conformidad expresa de los respectivos gobiernos. Pero una vez suscrito el primero de ellos, con Francia, se sustituyó por un procedimiento de control regulado en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, donde se estipula que las Comunidades Autónomas y las entidades locales deberán **comunicar** a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras<sup>69</sup>. Dicha comunicación previa se efectúa mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas (art. 1.1). Una vez recibido, se informará a la entidad correspondiente con inmediatez de la existencia de objeciones, permitiéndose, no obstante, la comunicación con silencio positivo, en tanto que “transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido” (art. 1.2). Una vez cumplido este requisito los convenios tendrán eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se estableciese otra cosa. Por tanto, la comunicación previa, como el propio

.....

relativo a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (AEC) señala que “antes de concluir un acuerdo relativo a la constitución de una AEC, o de la adhesión de una de esas Agrupaciones, las entidades o autoridades territoriales *comunicarán* su intención a sus autoridades nacionales, u obtendrán su *autorización*, según sea el caso” (la cursiva es nuestra).

68 Tal como indicó claramente nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, fund. 6.

69 Texto en BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997. No obstante, el Real Decreto, siguiendo las observaciones del Consejo de Estado en su dictamen 3602/1997, de 17 de julio, no fue de aplicación en relación con Portugal hasta la celebración del correspondiente acuerdo interestatal, tal como establecía la declaración formulada por España más arriba reproducida. Al respecto, GONZÁLEZ VEGA, J.A. (1997): pp. 349-355; JANER TORRENS, J. D. (1998): pp. 360-363.

Ministerio asevera, no se configura como una autorización, sino como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia de los convenios entre las entidades territoriales firmantes<sup>70</sup>.

Con la aprobación del Reglamento 1082/2006, fue necesario, como ya apuntábamos en otro trabajo, la elaboración de un nuevo procedimiento de control distinto del anterior<sup>71</sup>. La norma comunitaria, pese a ser un reglamento, imponía a los Estados miembros la aprobación de disposiciones nacionales para garantizar su aplicación efectiva (art.16)<sup>72</sup>. Aunque la práctica comunitaria está plagada de supuestos en los que se requiere la intervención estatal para dar cumplimiento a un reglamento, no suele ser tan habitual ver un texto con tantas remisiones al derecho interno, lo que le asemeja, por su contenido y por sus condiciones de aplicación, a una directiva<sup>73</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que una vez en vigor, el 1 de agosto de 2007, la mayoría de los Estados aún no habían desarrollado la legislación correspondiente, e, incluso, a fecha de hoy, unos pocos siguen sin aplicarlo<sup>74</sup>. Nuestro país lo hizo en enero de 2008 mediante la promulgación del Real Decreto 37/2008<sup>75</sup>, dando vía libre a la constitución de las primeras AECT en nuestro país. A partir de este momento, todas y cada una de las entidades territoriales que quieran crear una nueva Agrupación o integrarse en una ya constituida, deberán solicitar la **autorización** al Ministerio de Administraciones Públicas (art. 4)<sup>76</sup>. A diferencia del

.....

70 Véase la publicación *La Cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, editada por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, enero de 2010. Disponible en:

[http://www.mpt.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion/Coop\\_Transfronteriza.html](http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Menu_Coop_TransfrCooperacion/Coop_Transfronteriza.html)).

71 MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., (2006): p. 211.

72 Aunque, como nos recuerda el profesor SANZ RUBIALES (2008), “es importante dejar claro que esta cláusula [art. 16.1] no es un mandato de “transposición”, característico de las Directivas comunitarias. Estamos ante un Reglamento, que es una norma de aplicación directa, obligatorio en todos sus elementos”, p. 683.

73 LEVRAT, N., et al. (2007): pp. 8, 135 y 154; EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASA-DEVANTE ROMANÍ, C. (2008): pp. 75 y ss.

74 El conjunto de reglamentaciones nacionales adoptadas por los Estados Miembros han sido recopiladas por el Comité de las Regiones y están disponibles en la siguiente dirección: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/welcome.aspx>.

75 Texto en BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008

76 Tal como nos advierte I. SANZ RUBIALES (2008) “todos los miembros futuros deben solicitar la correspondiente autorización (por lo que deberán tramitarse –sin perjuicio de la eventual acumulación– tantas autorizaciones como potenciales miembros) mientras que (lógicamente) la constitución de la AECT es única, se lleva a cabo en un único acto”, p. 695.

procedimiento anterior, la tramitación no es idéntica para todas ellas. En primer lugar, porque en el caso de las entidades locales, además de los informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>77</sup>, será preceptivo el informe de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan (art. 5.5); y, en segundo lugar, porque la resolución autorizatoria o denegatoria no corresponde al Consejo de Ministros, sino al Ministro de Administraciones Públicas (art. 6.2). En todos los supuestos, el plazo máximo para resolver la solicitud será de tres meses (que es el estipulado en el Reglamento, art. 4), si bien la normativa española incorpora la posibilidad de obtener la autorización por silencio positivo, puesto que “transcurrido este plazo sin que se haya dictado resolución, la solicitud se entenderá estimada” (art. 6.3)<sup>78</sup>.

El control que puede llevar a cabo la Administración no es sólo de legalidad, sino también de oportunidad. Y es que, como establece el Reglamento, la autorización puede ser denegada, o bien porque su participación no se ajuste a lo establecido en él o en la legislación nacional (legalidad), o bien porque no sea procedente por razones de interés público o de orden público (oportunidad)<sup>79</sup>. Nuestro país, a través del ya citado Real Decreto 37/2008, ha detallado las causas que pueden ser objeto de valoración al examinar la solicitud: a) la adecuación de la naturaleza y el objeto del proyecto de AECT a la finalidad de

.....

77 Según el apartado cuarto del art. 5 del Real Decreto será *vinculante* el informe del Ministerio de Economía por lo que respecta al uso de fondos comunitarios o de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o de las demás entidades de Derecho público. A este respecto, los profesores EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2008) consideran que no puede utilizarse esta exigencia para denegar la autorización para crear una AECT pues “sería contraria al derecho a crear una AECT que consagra el Reglamento (CE) N° 1082/2006 y a la correlativa obligación a cargo de los Estados miembros de autorizar esa creación salvo concurrencia de las causas tasadas en el art. 4.3 del citado Reglamento”, pp. 84-85

78 La adopción de esta técnica administrativa es lógica, pues, como apuntan algunos autores, como el profesor SANZ RUBIALES (2008), en la línea que mantenemos en este estudio, el Reglamento reconoce un auténtico derecho a la constitución de Agrupaciones, p. 696.

79 Art. 4.3. Otros instrumentos jurídicos internacionales posteriores han instaurado también este doble control, posiblemente bajo la influencia de lo establecido en el Reglamento, como es el caso del Protocolo tercero relativo a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación (AEC) donde se dice que: “[la] autorización podrá ser denegada en el caso de que la participación en una AEC quebrante lo dispuesto en el presente Protocolo o en su legislación nacional, incluido lo relativo a los poderes y responsabilidades de los miembros potenciales, o cuando dicha participación no esté justificada por motivos de interés general ni en nombre del orden público de la Parte a que se refiera. En este caso, la Parte motivará las razones de su denegación (art. 4.5)”.

reforzar la cohesión económica y social; b) la adecuación del contenido del convenio de constitución de la AECT y de sus estatutos a las disposiciones del Reglamento; c) la capacidad de los miembros para participar en la AECT, así como la ausencia de prohibición alguna a la limitación de su responsabilidad, y la viabilidad de la misma; y d) la adecuación de los objetivos y fines a la organización y reparto competencial interno (art. 6.4).

Como es fácil imaginar, los criterios de oportunidad por razones de interés público y orden público podrían ser utilizados por el Estado para impedir que las entidades locales accedan a las AECT. Sin embargo, como defiende parte de la doctrina, son muchos los indicios que eliminan cualquier nota de **discrecionalidad** a la concesión de la autorización. El primero de ellos es la obligación de motivar la denegación, que recoge expresamente el propio Reglamento (art.4.3)<sup>80</sup>. Hay algún autor, en cambio, que defiende la existencia de un limitado poder discrecional para valorar los supuestos denegatorios, precisamente por la existencia de esa motivación<sup>81</sup>. En cualquier caso, todos coinciden en que siempre será posible su control por la vía judicial nacional y que en el curso de dicho procedimiento será posible el planteamiento de una cuestión prejudicial para que el Tribunal de Justicia, en su caso, pudiese interpretar el alcance de lo dispuesto en el apartado tercero del art. 4<sup>82</sup>. El segundo es la imposibilidad de condicionar el derecho a la creación de una AECT al cumplimiento de un determinado plazo. No sería válida, consecuentemente, una disposición reglamentaria que recogiese la técnica administrativa del silencio negativo o desestimatorio, por la que se considerase rechazada una solicitud por el trascurso de un plazo determinado<sup>83</sup>. Y, el tercero, el efecto

.....

80 EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2008): pp. 125 y ss.; LEVRAT, N. et al. (2007): p. 118.

81 En la doctrina española, SANZ RUBIALES argumenta que “si bien las causas de denegación están tasadas, el Estado goza de un limitado poder discrecional para valorar los supuestos denegatorios recogidos por el Reglamento comunitario. Y no hay inconveniente para reconocer un auténtico derecho a crear o participar en una AECT, reconocido por el Reglamento, y sometido a una autorización que puede denegar su ejercicio por motivos de oportunidad”, pp. 692-693.

82 El profesor LEVRAT (2007) señala que “si bien este artículo 4, apartado 3, no contiene ninguna disposición expresa relativa al control jurisdiccional [...] el conjunto de las disposiciones del artículo 4, apartado 3 y 15, apartado 2, deja abierta la cuestión del posible control de decisiones basadas en este artículo 4, apartado 3, por parte del órgano judicial comunitario”, p. 147. Véase también SANZ RUBIALES (2008): p. 693; EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2008): pp. 145 y ss.

83 En opinión de los profesores EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2008) la inclusión de una cláusula de este tipo sería “contraria a la obligación de efecto directo contenida en el art. 1.1 (derecho a la creación de una AECT) y en

directo del art. 4.3, que determina el derecho a constituir una AEET y que hace primar los derechos de las entidades territoriales sobre los intereses de los Estados<sup>84</sup>. Es preciso recordar que, como ya dictaminó el Tribunal de Justicia, las remisiones que el Reglamento haga al derecho interno, que exigen la intermediación estatal, no imposibilitan que siga siendo de aplicación directa<sup>85</sup>.

La adquisición de la personalidad jurídica de la AEET no se produce, sin embargo, con la concesión de la autorización. Es preciso posteriormente su **registro y/o publicación** con arreglo al derecho nacional aplicable en el Estado donde tuviese su domicilio social (art.5.5). En España, según el Real Decreto 37/2008, se exigen ambas actuaciones, pero, como la inscripción registral es obligatoriamente el primer paso a seguir, es éste entonces, a tenor de lo dicho en el Reglamento, el que da lugar al nacimiento de la Agrupación<sup>86</sup>. En efecto, el registro se hace una vez concedida la autorización mediante la remisión al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del texto suscrito del convenio y de los estatutos (art. 7.3)<sup>87</sup>. Y una vez realizada la inscripción, y no antes, se procederá por el mismo Ministerio a su publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 9). Además, el propio Real Decreto dictamina que la inscripción es el acto que habilita a la AEET para efectuar las actuaciones administrativas necesarias para poder llevar a cabo su actividad (art.7.6). En todo caso, aunque es un acto imprescindible para su creación, se encuentra totalmente reglado, por lo que la Administración no tiene

.....

el art. 4.3 (obligación de autorizar salvo concurrencia de las causas tasadas que en él figuran) del Reglamento (CE) N° 1082/2006. En efecto, tal modo de proceder vaciaría de contenido no sólo el derecho a crear una AEET que recoge el art. 1.1 sino, también, la obligación de autorización que el art. 4.3 impone a los Estados miembros”, pp. 86-87.

84 LEVRAT, N., et al. (2007): p. 156. Afirman EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASA-DEVANTE ROMANI, C. (2008) que “ese efecto directo consiste en este caso en que el Estado miembro carece de discrecionalidad para autorizar o denegar la autorización de la participación en una AEET que le notifica una autoridad regional o local de su Estado (efecto directo que está vinculado al efecto directo del art. 1 del Reglamento, en virtud del cual se configura como un derecho la posibilidad de crear en el territorio de la Comunidad una AEET)”, p. 83.

85 Sentencia de 27 de septiembre de 1979, *Eridania*, asunto 230/78, Rec. p. 2749, apdo. 34.

86 Pues el apartado primero del art. 5 dice: “La AEET adquirirá personalidad jurídica el día de registro o el de publicación, *lo que tenga lugar primero*” (la cursiva es nuestra).

87 Si la AEET se ha constituido con arreglo al derecho de otro Estado, las entidades territoriales participantes “deberán notificar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación toda información relativa a la fecha de publicación y/o registro en el Estado donde tenga su domicilio social remitiendo copia del convenio suscrito y de los correspondientes estatutos (art. 7.4)”.

nada que valorar<sup>88</sup>, toda vez que es el propio Reglamento el que impone al Estado miembro la aceptación de la inscripción una vez otorgada la autorización. Hay que tener presente entonces que la publicación tiene distinto alcance respecto al procedimiento regulado en el Real Decreto 1317/1997. Según éste las estructuras cooperativas podrían adquirir la personalidad jurídica sin registro (que no es posible) ni publicación. Ésta sólo serviría para que se produjesen efectos jurídicos frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes (art.2), esto es, para realizar actuaciones externas como la contratación o la gestión de servicios públicos.

## V. OBSERVACIONES FINALES

Las entidades locales españolas, como acabamos de ver, disponen de un amplio abanico de variantes para poner en funcionamiento estructuras permanentes de cooperación territorial. Su ámbito de actuación no se limita a las relaciones de vecindad, sino que puede ampliarse, gracias a la nueva herramienta comunitaria, a la cooperación interterritorial. No parece ser, por ahora, un recurso muy aprovechado para este tipo de relaciones. Su ámbito de actuación es, casi siempre, el de la cooperación transfronteriza. Es en este campo donde compite con otras figuras jurídicas, aunque sea compatible con ellas<sup>89</sup>, como el consorcio o los organismos con personalidad jurídica previstos en el derecho portugués y francés. Llegado el momento, las entidades territoriales deberán optar entre alguna de ellas en función de sus necesidades. No tendría sentido crear a la vez ambas estructuras, pues supondría seguramente un solapamiento de sus funciones. En cambio, sí que parece tener sentido (y así se está haciendo<sup>90</sup>) el mantenimiento de los organismos de animación sin personalidad jurídica (Comunidades o Grupos de Trabajo), pues, en muchos casos, son plataformas dotadas de competencias más que suficientes para llevar a cabo la misión que tienen asignada.

.....

88 SANZ RUBIALES (2008): p. 693.

89 El considerando quinto del Reglamento 1082/2006 así lo afirma: “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 esos 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”.

90 Un ejemplo de ello lo tenemos en la frontera luso-galaica con la *Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal* (Santiago de Compostela, de 24 de febrero de 2006, texto en BOE núm. 117, de 17 de mayo de 2006), que no ha sido suprimida por la *Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal* (Santiago de Compostela, de 22 de septiembre de 2008), texto en BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2008.

La competencia entre ellas desaparece, a día de hoy, si queremos contar con la presencia estatal, ya que sólo la AECT lo permite. Sin embargo, como ya hemos visto, sólo es viable la entrada de países comunitarios. Ello es un obstáculo, sobre todo, para la incorporación de microestados, entre otros, por lo que a nosotros nos interesa, Andorra. No obstante, las autoridades de los tres países que comparten la frontera pirenaica han encontrado una fórmula jurídica para resolverlo que consiste en un *Protocolo de enmienda y de adhesión del Principado de Andorra al Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Andorra la Vella, de 16 de febrero de 2010), aún pendiente de ratificación, por el cual el pequeño país pirenaico se adhiere al Tratado de Bayona para participar en las estructuras de cooperación en él previstas mediante un organismo creado a tal efecto<sup>91</sup>. La finalidad última de dicho acuerdo no es otra que la de permitir su integración en el *Consortio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Jaca, el 17 de marzo de 2005)<sup>92</sup>. De esta manera, entraría a formar parte de un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica que tiene su fundamento jurídico en un acuerdo internacional (el Convenio-Marco Europeo), aunque ni tan siquiera ha sido firmado por él (aún siendo miembro del Consejo de Europa).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS HIDALGO, N. (2008): «Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza. El concepto de *Euroregión*», en *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, dir.), Atelier, Barcelona, pp. 97-118.
- BELTRÁN GARCÍA, S. (2007): «Qué esperar de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en relación a los organismos de cooperación creados por las Comunidades Autónomas», *RGDC*, 17, pp. 1-32.

.....

- 91 El art. 2 da un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Protocolo para que las autoridades andorranas lo creen.
- 92 Texto en BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2005. Integrado actualmente por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco, por parte española, y las Regiones de Aquitaine, Languedoc-Roussillon Septimanie y Midi-Pyrénées, por parte francesa. No debemos olvidar que Andorra fue uno de los miembros fundadores de la primera Comunidad de Trabajo, la de los Pirineos (Burdeos, de 4 de noviembre de 1983), siendo ello posible, precisamente, por la ausencia de una regulación jurídica específica en la materia. Sobre ella véase BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M. (1984): pp. 469-490; BLANC ALTEMIR, A. (1989): pp. 39-56; FERNÁNDEZ SOLA, N. / PERALTA LOSILLA, E. (1994): pp. 499-528.

- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M. (1984): «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *REDI*, 36, pp. 469-490.
- «La coopération transfrontalière régionale et locale», *RCADI*, 243 (1993), pp. 293-418.
- BLANC ALTEMIR, A. (1989): «La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico», *Afers Internacionals*, 17, pp. 39-56.
- EMBID IRUJO, A. / FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (2008): *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 284 pp.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (1997): «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», *REDI*, 49, pp. 9-28.
- (2000): «Cooperación transfronteriza en Europa: el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza. Experiencias de cooperación hispano-francesas y luso hispanas», en *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal* (F.J. CARRERA HERNANDEZ, comp.), Tecnos, Madrid, pp. 35-81.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. / PERALTA LOSILLA, E. (1994): «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *RIE*, 21, pp. 499-528.
- GONZÁLEZ VEGA, J.A. (1997): «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación y previa publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza, ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?», *REDI*, 49, pp. 349-355.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.A. (1991): «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en las pp. 61-84, de *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 284 pp.
- (2006): «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (E.J. MARTÍNEZ PÉREZ, coord.), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas-JCYL, Valladolid, pp. 9-36.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.A. (coord.) (2002): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 251 pp.
- HUESA VINAIXA, R. (2006): «La eurorregión: marco jurídico y proyección de futuro. (especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (E.J. MARTÍNEZ PÉREZ, coord.), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas / JCYL, Valladolid, pp. 131-146.
- JANER TORRENS, J.D. (1998): «Nota al El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *REDI*, 50, pp. 360-363.
- LEJEUNE, Y. (2005): «La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités regionales ou locales», en *Le Droit des relations transfrontalières*

- entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole* (Y. LEJEUNE, dir.), Bruylant, Bruselas, pp. 95-146.
- LEVRAT, N. (2005): «L'emergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole* (Y. LEJEUNE, dir.), Bruylant, Bruselas, pp. 17-37.
- LEVRAT, N., et al. (2007): *La Agrupación Europea de cooperación territorial –AECT–*, Comité de las Regiones, Bruselas, 269 pp.
- MERCHÁN PUENTES, M.J. (2003): «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, 15, pp. 717-740.
- PUEYO LOSA, J. / PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>T. / BRITO, W. / VENADE, N. (2004): *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia / Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 188 pp. (español) / 179 pp. (portugués).
- SANZ RUBIALES, I. (2006): «Potestades públicas y cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (E.J. MARTÍNEZ PÉREZ, coord.), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas / JCYL, Valladolid, pp. 39-60.
- SOBRIDO PRIETO, M. (2004): «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI*, 8, pp. 1-16.
- TAMBOU, O. (1998): «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *RBDI*, 31, pp. 538-598.