LA RENOVACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

Por

ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ
Profesor Contratado Doctor (acrd. Titular) de Derecho Internacional Público
Universidad de Valladolid

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Europeo 34 (2014)

RESUMEN: El objetivo de la cohesión territorial es promover el desarrollo armonioso y sostenible de los territorios a través de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional. Al margen de los instrumentos financieros, apenas había herramientas jurídicas, todas ellas concluidas en el seno del Consejo de Europea, para formalizar jurídicamente sus acciones colaborativas. Ahora, en cambio, se han ampliado las oportunidades de las que disponen las entidades territoriales europeas, al configurarse por la Unión Europea nuevos instrumentos jurídicos. En los últimos años, todos ellos han sido enmendados para acomodarse a los nuevos retos y necesidades de las regiones. El presente artículo expone las novedades más relevantes, prestando especial atención a la adaptación que ha realizado nuestro país.

PALABRAS CLAVE: estrategia macrorregional, agrupación europea de cooperación territorial, agrupaciones de cooperación eurorregional, cohesión territorial, cooperación transfronteriza.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II- LAS MEJORAS DE LAS HERRAMIENTAS DE LA UE EN PRO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL. 1. El perfeccionamiento de las agrupaciones europeas de cooperación territorial 2. Las estrategias macrorregionales: una cooperación transnacional reforzada. 3- La cooperación territorial en la nueva política de cohesión y en los instrumentos financieros para la acción exterior.III. LAS NOVEDADES EN EL MARCO JURÍDICO DEL CONSEJO DE EUROPA. 1. La apertura de los acuerdos interestatales de desarrollo a las autoridades nacionales. 2. Las agrupaciones eurorregionales de cooperación. IV. CONCLUSIONES: LA FÁCIL COEXISTENCIA DE LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS EN ESPAÑA.

REFORM OF LEGAL INSTRUMENTS FOR TERRITORIAL COOPERATION IN EUROPE

ABSTRACT: The objectiveof territorial cohesionis to promote the harmonious and sustainabledevelopment of the different territories through cross-border, interregional andtransnational cooperation. Besides financial instruments, there were hardly any legal mechanisms in Europe, and all of them were in theCouncil of Europe, tolegallyformalizetheircollaborative actions. Now, however, the opportunities available to european territorial entities have been expanded by the European Union through the configuration of new legal instruments.In recent years, they have all been amended toaccommodate newchallenges and regional needs.This article presentsthe most relevant innovations, with special attention to the adaptationmade by our country.

KEYWORDS: macro-regional strategy, european grouping of territorial cooperation, euroregional co-operation groupings, territorial cohesion, cross-border cooperation.

Fecha de recepción: 17/09/2014

Fecha de aceptación: 24/10/2014

I. INTRODUCCIÓN

El panorama de la cooperación territorial europea ha cambiado extraordinariamente en los últimos años. En apenas veinte años hemos pasado de la ausencia de un marco jurídico suficiente a la proliferación de instrumentos de naturaleza diversa; del recelo inicial de las autoridades nacionales a permitir que sus regiones formalizasen jurídicamente su acciones colaborativas a consentir un auténtico derecho a la cooperación territorial de las entidades infraestatales[1]. A día de hoy, existe un amplio abanico de mecanismos de cooperación institucionalizados que otorgan cobertura a la creación de organismos sin y con personalidad jurídica. Y todo de ello gracias, por una parte, al trabajo del Consejo de Europa, que ha desempeñado un papel pionero en la búsqueda de soluciones jurídicas, y por otra, a la Unión Europea, que, pese a legislar en esta materia mucho más tarde, ha conseguido resultados más eficaces.

Pese a los importantes avances que se han llevado a cabo, las dinámicas en las relaciones territoriales han generado nuevos obstáculos que han requerido algunos cambios en los instrumentos existentes o el desarrollo de nuevas herramientas jurídicas. Aunque han nacido o se han perfeccionado mediante procedimientos normativos diferentes, descubrimos que todos ellos responden, con enfoques regulatorios diversos, a exigencias comunes. En primer lugar, presentan una composición mucho más flexible, con modelos que permiten asociaciones entre entidades de diferentes niveles administrativos. Ahora, la cooperación es mucho más heterogénea, abierta a la participación incluso de terceros Estados no vinculados por las normas regulatorias adoptadas. En segundo lugar, articulan formas de cooperación que van más allá de las relaciones de vecindad, con una dimensión tanto interterritorial como transnacional. Y, tercero, diseñan reglas para simplificar el procedimiento de creación y normas para mejorar su funcionamiento.

El presente trabajo expone las novedades más relevantes del marco jurídico del Consejo de Europa y de la Unión Europea, prestando, además, especial atención a la reacción de las autoridades españolas ante estas novedades. Con ello pretendemos clarificar las oportunidades puestas a disposición de las entidades territoriales para

[1] Al respecto, EMBID IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008, p. 67; SANZ RUBIALES, I., "La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Unanueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas", *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* nº 31, 2008, pp. 682, 691, 692, 696.

emprender acciones de cooperación territorial y contribuir al debate sobre la procedencia de aumentar el catálogo de fórmulas jurídicas para este fin.

II. LAS MEJORAS DE LAS HERRAMIENTAS DE LA UE EN PRO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

El Tratado de Lisboa añadió expresamente una dimensión territorial a la política de cohesión, con anterioridad muy extendida en el marco regulatorio de los fondos estructurales. El periodo de programación 2007-2013 ya había incorporado la cooperación territorial europea como uno de sus tres objetivos prioritarios, siendo su finalidad, tal como decía el Reglamento que regulaba los principios generales de los Fondos Estructurales, "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"[2].Hoy, de acuerdo con el título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política de cohesión tiene un componente territorial, junto al social y económico, pero es ahora, además, un objetivo de la Unión Europea (art. 3.3, párr.3)[3]. La mejora en su visibilidad viene acompañada, asimismo, de un renovado compromiso a favor de ella en la actual programación financiera 2014-2020, no sólo porque se han aumentado sus recursos, sino porque se mantiene junto al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y se le dota de un reglamento propio[4]. Al mismo tiempo, las autoridades europeas han introducido algunos cambios en las herramientas jurídicas destinadas a fortalecer la cohesión económica, social y territorial: por una parte, se ha modificado el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial para acelerar su nacimiento y mejorar su funcionamiento; y, por otra, se ha impulsado el establecimiento de estrategias macrorregionales en el ámbito de la cooperación trasnacional.

[2]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) núm. 1260/1999 (DO L 210, de 31 de julio de 2006). art. 3.2.c.

[3] No obstante, como nos recuerda el profesor A. Herrero de la Fuente, se trata de un objetivo sin un contenido preciso, aunque parece claro que su finalidad es promover el desarrollo armonioso y sostenible del conjunto de los territorios sacando el mejor partido posible de sus características y de sus recursos. "El estado de la cooperación territorial en la Unión Europea", AGUDO ZAMORA, M. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M. (coords.), *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 32.

[4]Reglamento (UE) n° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

1. El perfeccionamiento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial

Desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a mediados de los años setenta, la UE ha promovido la cooperación entre entidades infraestatales. El estímulo principal para el desarrollo de proyectosde naturaleza transfronteriza entre regiones de diferentes Estados miembros fue la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Trassu primer periodo de programación, las autoridades europeas potenciaron la creación de estructuras institucionales comunes, al dar prioridad en la concesión de ayudas económicas a aquellas propuestas que contemplasen su implantación. Sin embargo, ninguno de los mecanismos existentes ofrecían soluciones a las dificultades planteadas para la puesta en marcha de ciertos proyectos transfronterizos, ya que las figuras que existían en ese momento en el Derecho comunitario, como la *Agrupación Europea de Interés Económico*[5] o la *Sociedad Cooperativa Europea*[6], no resultaban adecuadas para los fines perseguidos por este tipo de cooperación[7].Ante esta situación, la UE, al diseñar su nueva Política de Cohesión (2007-2013) creó, sobre la base del antiguo artículo 159 del Tratado de la Comunidad Europea (que contempla la posibilidad de llevar a cabo acciones específicas al margen de los fondos para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social), una nueva herramienta jurídica: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial[8]. Nacía, así, una nueva persona jurídica de derecho comunitario, de carácter facultativo, para reforzar la eficacia de la cooperación territorial.

El Reglamento 1082/2006, donde se regula la nueva figura, no establece un marco jurídico completo, sino que se limita a fijar una serie de reglas aplicables en todo el territorio de la Unión. Todas ellas tendrán personalidad jurídica y poseerán la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas en la legislación nacional de cada Estado. Su funcionamiento viene determinado también por el convenio, por las normas estatutarias y por la normativa interna del Estado en el que tenga su domicilio social, que se configura como supletoria. En virtud de la naturaleza del acto donde se recogen estas disposiciones, se produce el nacimiento de un auténtico derecho a crear estructuras

[5] Reglamento (CEE) núm. 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (DO L 199, de 31 de julio de 1985).

[6] Reglamento (CE) núm. 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (DO L 207, de 18 de agosto de 2003).

[7] Véase EMBID IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial…, op. cit.,* pp. 48 y ss.; PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M. T., BRITO, W. y VENADE, N., *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 Desenvolvemento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004, p. 100.

[8] 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) (DO L 210, de 31 de julio de 2006).

cooperativas europeas o a participar en iniciativas de cooperación territorial[9]. No hay que esperar, como anteriormente, a la ratificación del instrumento jurídico internacional correspondiente, ni a que se desarrollasen normas convencionales bilaterales. La intervención estatal para dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento se orienta a garantizar su aplicación efectiva, no a limitar la capacidad de actuación de las entidades territoriales[10].

Desde la entrada en vigor del Reglamento 1082/2006se han creado, según los datos ofrecidos por el Comité de las Regiones[11], cuarenta y seis Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Su éxito, si lo comparamos con otras opciones, se debe a la instauración de un marco normativo flexible que, desde el punto de vista de la membresía, ha permitido implantar proyectos impulsados por entidades muy diversas (municipios, Comunidades Autónomas, autoridades nacionales, universidades, asociaciones, etc.); a su ampliación a la cooperación interregional y transnacional, sin apenas estructuras permanentes de cooperación hasta el momento; y al respeto de la diversidad de prácticas y experiencias existentes en cada país, ya que contiene sólo una mínima regulación con abundantes remisiones a la legislación interna, por lo que la nueva estructura jurídica europea tendrá una configuración diferente en función del territorio donde esté ubicada.

La mayoría de las AECT llevan a cabo una cooperación operativa de amplio alcance de naturaleza multifuncional. Pueden desarrollar un amplio abanico de actividades, sin establecer previamente los objetivos a alcanzar. Este tipo de agrupaciones sirven, también, como instrumentos de cooperación política, para proyectar de manera conjunta hacia el exterior intereses compartidos. En palabras del Comité de las Regiones, adoptan un enfoque de exploración y consolidación a nuevas maneras de gobernanza y cohesión[12].Aquellas, que no son muchas, con finalidades concretas, contribuyen también a optimar la aplicación de las políticas de las UE. Sirvan de ejemplo la *AECT Hospital Cerdanya*, cuyo fin es la construcción y gestión común de un hospital que ofrezca

[9]Véase EMBID IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial…, op. cit.*, p. 67; LEVRAT, N., *La Agrupación Europea de cooperación territorial —AECT—*, Comité de las Regiones, Bruselas, 2007, p. 148 y ss.

[10] Véase JANER TORRENS, J. D., "La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 35, 2010, p. 127.

[11] De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 los miembros de una AECT tiene la obligación de comunicar al Comité de las Regiones el convenio y el registro y/o la publicación de los estatutos y, en aplicación del apartado 2 del artículo 5, tendrán la obligación de solicitar la publicación de una nota en el Diario Oficial de la Unión Europea anunciando la creación de la AECT. En su reunión de 2 de mayo 2012, la Mesa del Comité de las Regiones decidió crear el registro de las AECT, que garantizará la seguridad jurídica y visibilidad de ellas (véase https://portal.cor.europa.eu/egtc/Register/Pages/welcome.aspx).

[12] COMITÉ DE LAS REGIONES, *EGTC Monitoring Report 2013. Towards the New Cohesion Policy*, 2004, p. 104.

atención sanitaria en una zona fronteriza; la *AECT Parque Europeo Alpi Marittime - Mercantour*, destinada a gestionar conjuntamente ambos espacios naturales protegidos de Italia y Francia; y la AECT *Parque Marino Internacional Estrecho de Bonifacio*, entre Córcega y Cerdeña, también para ordenar esta reserva marina.

Con todo, muchos proyectos, a día de hoy, siguen paralizados, ya por la falta de claridad de ciertos aspectos de la normativa europea, ya por la existencia de algunas lagunas en su regulación. Por tal motivo, como indicó la Comisión, siguiendo el mandato previsto en el artículo 17 del Reglamento, convenía aclarar determinadas cuestiones con el fin de acelerar el nacimiento de las AECT y mejorar, a su vez, su funcionamiento. Así se ha hecho finalmente a finales de 2013, con la promulgación del Reglamento 1302/2013, que lleva a cabo, como se indica en su enunciado, no solo una labor de clarificación, sino también de simplificación y mejora de su creación y funcionamiento[13].

Una de las modificaciones más importantes afecta a la participación de terceros países. El tercer artículo del Reglamento 1082/2006 enumera las categorías de miembros que pueden agruparse 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 Consejosobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Asimismo, pueden ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías. Las autoridades nacionales sólo pueden precisar, en función de su organización territorial, cada una de estas categorías[14]. Así pues, las entidades infraestatales, cuando la iniciativa lo requiera, pueden contar con la presencia de los propios Estados, lo que puede dar lugar a estructuras muy heterogéneas que garantizan una gobernanza a varios niveles (*multi-level governance*)[15]. Es así como han sido superadas viejas trabas de larga data, causadas o bien porque el ámbito competencial objeto de cooperación residía en el nivel estatal, o bien sencillamente porque algunos

[13] DO L núm. 347, de 20 de diciembre de 2013.

[14] España, sin embargo, decidió reproducir casi literalmente el contenido del Reglamento, cambiando sólo la expresión «autoridades regionales» por «Comunidades Autónomas». Por el contrario, Portugal según el Decreto-Ley núm. 376/2007, ha determinado que pueden ser miembros 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 (*Diário da República*, núm. 215, de 8 de noviembre de 2007).

[15] En el ámbito de la UE, el término gobernanza multinivel hace referencia a la "la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea**" (**Proyecto de Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones: Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza de múltiples niveles, doc. CDR 89/2009 fin, p. 5.

países carecían de entidades regionales, dado su reducido tamaño[16]. Empero, y aun reconociendo que la apertura a las entidades estatales es un avance muy significativo, la experiencia demuestra que aún persisten algunos problemas, sobre todo cuando se quiere emprender relaciones con terceros países que mantienen una estrecha relación con la UE. Cabe recordar que el Reglamento 1082/2006 no incluyó ni a los terceros Estados ni a sus entidades territoriales en la categoría de potenciales miembros, sino que dejó que fuera cada Estado Miembro el que libremente decidiera su participación sobre la base de un acuerdo entre ellos o mediante la adaptación de la legislación del país tercero (considerando 16)[17]. En todo caso, siempre debían comprender miembros situados en el territorio de, al menos, dos Estados miembros (artículo 3.2).

Ante la ausencia de desarrollos normativos internos, y teniendo en cuenta el fomento de la cooperación territorial en el marco de los instrumentos financieros para la acción exterior (tales como el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento de Ayuda Preadhesión, así como el Fondo Europeo de Desarrollo), el nuevo Reglamento 1302/2013 permite a terceros países, bajo ciertas condiciones, convertirse en miembros de las AECT. Además, siguiendo lo establecido en el artículo 8 de la Decisión 2013/755, también quedan abiertas a los países y territorios de ultramar (PTU)[18].Por una parte,

[16] En este sentido, Nicolás Levrat señala que 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 vecinos como su participación en estas relaciones de vecindad con entidades infraestatales vecinas en las que participarían como Estados" (*La Agrupación Europea de cooperación…,* op. cit., p. 5).

[17] Sólo Rumanía («Emergency Ordinance regarding the European Grouping of Territorial Cooperation», *Official Journal of Romania*, Part I, núm. 769, de 13-11-2007. Versión inglesa disponible en: http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx) y Francia (*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 financiare». Ley 2008-352 de 16 de abril de 2008, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 91, de 17-4-2008) se acogieron a esta posibilidad.

[18] Así lo establece el artículo 8: "En aplicación del artículo 7, apartados 1 a 3, de la presente Decisión, las iniciativas de cooperación u otras formas de cooperación también supondrán que las autoridades gubernamentales, las organizaciones regionales y subregionales, las autoridades locales y, si procede, otros organismos públicos y privados o instituciones (como los proveedores de servicios públicos) de un PTU puedan participar en las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) conforme a las normas y los objetivos de las actividades de cooperación previstas en la presente Decisión y en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 y de acuerdo con las disposiciones aplicables al Estado miembro con que está vinculado el PTU" (Decisión

podrán constituirse estructuras plurilaterales conformadas por miembros situados en el territorio de, al menos, dos Estados miembros y uno o varios terceros países vecinos (artículo 3 bis)con tal de que el tercer país o un PTU y ese Estado miembro tengan una frontera terrestre o marítima común o tengan derecho a acogerse a un programa marítimo transfronterizo o a un programa transnacional conjunto en el marco del objetivo de la cooperación territorial europea, o bien a otro programa de cooperación a través de fronteras, mares o cuencas marítimas, incluso cuando estén separados por aguas internacionales. Además, ya no se exige que una AECT esté integrada por miembros situados en el territorio de, al menos, dos Estados miembros, pues ahora también es posible crear estructuras bilaterales o plurilaterales formadas por entidades situadas en un único Estado miembro y de uno o varios terceros países, vecinos de ese Estado miembro o sus regiones ultraperiféricas, si el Estado miembro considera que "es coherente con el alcance de su cooperación territorial en el contexto de la cooperación transfronteriza o transnacional o de las relaciones bilaterales con los terceros países de que se trate" (artículo 3 bis, párrafo 2).En cualquier caso, y dado que el Reglamento 1082/2006 no puede aplicarse en terceros países, deberá comprobarse que estos han aprobado la participación de futuros miembros, o bien en su derecho interno, por medio de condiciones y procedimientos equivalentes a los establecidos en la normativa europea, o bien se han celebrado acuerdos bilaterales o multilaterales entre terceros países y, al menos, un Estado miembro (artículo 4, apartado 3 bis).Siguiendo el esquema anterior, también podrá crearse una AECT integrada por miembros situados en el territorio de uno o más Estados miembros, incluidas sus regiones ultraperiféricas, y de uno o varios PTU, con o sin miembros procedentes de terceros países. No se permiten, sin embargo, entidades formadas exclusivamente por miembros procedentes de un Estado miembro y de uno o varios PTU relacionados con el mismo Estado miembro (artículo 3 bis, párrafos 4-6). Ahora bien, en estos supuestos, los Estados miembros vinculados con los PTU van a poder controlar su acceso a una AECT, ya que deberán aprobar su participación o proporcionar confirmación escrita al Estado miembro en el que vaya a ubicarse el domicilio social de que las autoridades competentes han aprobado su participación (artículo 4 bis).

Se ha simplificado también el procedimiento para modificar los convenios con el objeto de favorecer la ampliación de las AECT. Así, en caso de adhesión de un nuevo miembro procedente de un Estado que ya haya aprobado el convenio no deben notificarse los cambios a todos los Estados miembros cuyos miembros participen en la AECT, sino solo a aquellos donde tuviese su domicilio social y conforme a cuya

2013/755/UE del Consejo, de 25 de noviembre de 2013, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar con la Unión, DO núm. L 344, de 19 de diciembre de 2013).

legislación se haya constituido el futuro miembro (artículo 6 bis). Pero si el nuevo miembro pertenece a un Estado que no ha aprobado el Convenio, o procede de un tercer país, no será de aplicación la regla anterior, para así permitir que todos los Estados puedan pronunciarse sobre la oportunidad de tal adhesión, esto es, si es conforme a su interés público o su orden público (considerando 16).

Por último, en cuanto a su composición se refiere, se han incluido, junto con las entidades territoriales, nuevas categorías de miembros para promover que las AECT gestionen infraestructuras o servicios públicos de interés económico general. Así, y aunque el Reglamento 1082/2006 ya permitía a los organismos de Derecho público a efectos de la contratación pública participar en ellas, ahora se han abierto tanto a las empresas públicas (de acuerdo con la definición de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[19]) como a las empresas a las que se encomienda la prestación de servicios de interés económico general en ámbitos como la educación, la formación profesional, la asistencia sanitaria, el transporte público, el abastecimiento de agua o energía o la protección e inclusión social de los grupos vulnerables[20].

Los miembros de una AECT se encuentran también con ciertas limitaciones a la hora gestionan los recursos materiales y humanos. De acuerdo con el Reglamento 1082/2006, los estatutos de una AECT deberían recoger disposiciones sobre "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 del personal" (artículo 9, apdo. 2, letra d). Nada se decía, sin embargo, sobre las normas aplicables al personal, de modo que, si no se especificaba nada, sería de aplicación el derecho del Estado miembro en el que la AECT tuviese su domicilio social (art. 2.1.c.). En la práctica, la gran mayoría de ellas señalaban expresamente que la legislación aplicable sería la del país donde tuviese su sede. En estos casos, como nos recuerda el Comité de las

[19]De acuerdo con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales se entiende por *empresas públicas* aquellas "empresas sobre las cuales los poderes adjudicadores puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante por el hecho de tener la propiedad o una participación financiera en las mismas, o en virtud de las normas que las rigen. Se considerará que los poderes adjudicadores ejercen una influencia dominante, directa o indirectamente, sobre una empresa, cuando: tengan la mayoría del capital suscrito de la empresa; o dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa" (DO L 134, de 30 de abril de 2004).

[20] De este modo, el párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 se modifica como sigue: "1. Podrán ser miembros de una AECT las entidades siguientes […] d) empresas públicas a efectos del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo u organismos de Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; e) empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable".

Regiones, los trabajadores se enfrentan a ciertas dificultades en lo que respecta a la protección social o el régimen fiscal cuando desarrollan su actividad en un lugar diferente al del domicilio social[21]. Atenta a estas observaciones, el nuevo Reglamento recuerda que puede elegirse entre la legislación del domicilio social de la Agrupación, la del lugar de trabajo real de su personal o la legislación nacional del personal en cuestión[22].

Cabe recordar, por otra parte, que una AECT puede mantener además relaciones con terceros, lo que puede dar lugar a una responsabilidad contractual y extracontractual. En principio, esta responsabilidad es ilimitada, porque los miembros asumirán subsidiariamente todas las deudas en proporción a su contribución financiera (artículo 12, apartado 2). Se contempla, no obstante, la posibilidad de limitar la responsabilidad cuando al menos uno de sus miembros así la tenga con arreglo a su legislación nacional. Para proteger los intereses de terceros, se exige que se dé una publicidad sobre tal condición jurídica equivalente a la que se impone a otras entidades jurídicas según el derecho interno del país en el que la AECT tenga su domicilio social. A fin de reforzar esa seguridad, la versión modificada propone, además, que "cualquier Estado miembro interesado podrá exigir que la AECT suscriba una póliza de seguro adecuada o esté avalada por una garantía prestada por un banco u otra entidad financiera establecida en un Estado miembro, o que esté cubierta por una línea de crédito que ofrezca como garantía un organismo público o un Estado miembro para cubrir los riesgos inherentes a la actividad de la AECT"(artículo 12, apartado 2 bis)[23]. Estas previsiones están

[21]Dictamen del Comité de las Regiones sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT» (Dictamen de iniciativa), DO C núm. 104, de 2 de abril de 2011.

[22]Consecuencia de ello es la siguiente *Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y laComisión* (anexa al Reglamento1302/2013):

"El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión convienen en que, a la hora de la aplicar el artículo 9, apartado 2, inciso i), del Reglamento (UE) núm. 1082/2006 en su versión modificada, los Estados miembros deberán procurar, siempre que valoren las normas aplicables a los miembros del personal de las AECT propuestas en el proyecto de convenio, tener en cuenta las diferentes opciones disponibles de régimen laboral a elegir por la AECT, ya sea en el marco del derecho privado ya en el del público.

Cuando los contratos de empleo para los miembros del personal de las AECT estén regulados por el derecho privado, los Estados miembros tendrán también en cuenta el derecho de la Unión aplicable, como por ejemplo el Reglamento (CE) núm. 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), así como la prácticas jurídicas pertinentes de los demás Estados miembros representados en la AECT.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión consideran asimismo que cuando los contratos laborales de los miembros del personal de una AECT estén regulados por el Derecho público, serán de aplicación las normas de derecho público nacional del Estado miembro donde esté situado el órgano de la AECT correspondiente. No obstante, podrán aplicarse las normas de Derecho público del Estado

miembro en que radique el domicilio social de la AECT en lo concerniente a los trabajadores que hubieren estado sometidos a dichas normas antes de pasar a formar parte del personal de la AECT".

[23] Se trata de una solución importada de la regulación aplicable a los *Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas* (Reglamento (CE) núm. 723/2009 del Consejo de 25 de

pensadas, más bien, para realidades cooperativas basadas en fórmulas jurídico-privadas (por ejemplo, en Hungría y Rumanía), que no es el supuesto de nuestro país. El Real Decreto 37/2008 configuró a las Agrupaciones como personas jurídico-públicas[24], lo que supone situarnos ante un régimen de responsabilidad objetiva, sin culpa, y universal. De este modo, serán de aplicación las reglas sobre responsabilidad patrimonial desarrolladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Un último aspecto relevante de la reforma afecta al procedimiento de constitución y de aprobación de futuros miembros. El Reglamento 1082/2006 exige la autorización previa de los Estados miembros, si bien deja que cada uno de ellos regule el procedimiento a seguir. En el caso de España, la regulación se detalla en el ya citado Real Decreto 37/2008. Realizada la solicitud, se requiere no sólo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sino también del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Y, si estamos ante una entidad local, será preceptivo también el informe de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan (artículo 5.5). La resolución autorizatoria o denegatoria cuando uno de los solicitantes sea un Estado, un órgano de la Administración General del Estado o una Comunidad Autónoma, corresponde al Consejo de Ministros; en el resto de casos, corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 6.2)[25]. El Reglamento 1082/2006 estipula que, como norma general, deberá resolverse la solicitud en el plazo de tres meses (artículo 4). Pues bien, dado que este plazo rara vez se ha cumplido, el nuevo Reglamento 1302/2013 amplía a seis meses el plazo máximo del que goza la Administración para responder a los promotores de estas iniciativas. En caso contrario,

---

junio de 2009 relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas [ERIC] DOUE L núm. 206, de 8 de agosto de 2009, art. 14.3).

[24] BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008.

[25] Para asegurar una adecuada coordinación durante la tramitación de las solicitudes y así evitar versiones dispares de los textos constitutivos, se ha adoptado un conjunto de medidas con los países vecinos. Con Portugal, se ha acordado que los órganos encargados de la instrucción de los procedimientos de la autorización, al margen de la notificación al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, deberán comunicar las solicitudes de creación de una AECT junto con los textos constitutivos. Posteriormente, y de manera sincrónica, será notificada cualquier solicitud de modificación. Y, finalmente, antes de su aprobación definitiva por las autoridades competentes, habrá un intercambio de ambos textos para comprobar la coincidencia de su contenido. Con Francia, se ha acordado que, una vez recibida una solicitud, sea notificada vía diplomática a través de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores. Los órganos encargados de la instrucción del procedimiento se intercambiarán las observaciones sobre las iniciativas presentadas y acordarán un listado único de modificaciones a la propuesta de textos constitutivos. Antes de su aprobación definitiva, los Ministerios de ambos países se intercambiarán nuevamente los textos por vía diplomática para comprobar la inclusión de las modificaciones propuestas y la correspondencia entre ambas versiones. Por último, informarán sobre la concesión de la autorización y su publicación oficial (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*, última actualización: marzo de 2014, disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html).

esto es, si no se contesta o no se formulan objeciones dentro de ese plazo[26], el convenio se considerará aprobado, con lo que se quiere evitar, así, que se dilate su aprobación en el tiempo sin justificación alguna[27]. Ahora bien, esta posibilidad no es aplicable cuando se trata de crear una nueva AECT, pues se exigirá una aprobación formal del convenio por parte del Estado miembro en el que vaya a situarse el domicilio social. Con todo, este nuevo procedimiento ofrece una mayor seguridad jurídica, ya que la solicitud, como ha ocurrido en algunos casos, no podrá ya sufrir retrasos arbitrarios. Además, su constitución será ahora más ágil, en tanto que sólo el convenio (y no los estatutos) será objeto de aprobación formal.

La adquisición de la personalidad jurídica de la AECT no se produce, sin embargo, con la concesión de la autorización. Es preciso, posteriormente, su registro y/o publicación del convenio y los estatutos (o ambas cosas, como dice ahora el Reglamento 1302/2013) con arreglo al derecho nacional aplicable en el Estado donde tuviese su domicilio social (artículo 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 ésta entonces, a tenor de lo dicho en el Reglamento, la que da lugar al nacimiento de la Agrupación (artículo 5). 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 (artículo 7.3)[28]. Y una vez realizada la inscripción, y no antes, se procederá por el mismo Ministerio a su publicación en el Boletín Oficial del Estado (artículo 9). Además, el propio Real Decreto dictamina que la inscripción es el acto que habilita a la AECT para efectuar las actuaciones administrativas necesarias para poder llevar a cabo su actividad (artículo 7.6). En todo caso, aunque es un acto imprescindible para su creación, se encuentra totalmente reglado, por lo que la Administración no tiene nada que valorar, toda vez que es el propio Reglamento el que impone al Estado miembro la aceptación de la inscripción

[26] Cabe recordar que la normativa española (Real Decreto 37/2008) 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" (artículo 6.3).

[27] Añade el nuevo artículo 4. 3 que "cualquier petición de información adicional por parte del Estado miembro a un futuro miembro interrumpirá el plazo indicado en el párrafo tercero. El período de interrupción se iniciará el día siguiente a la fecha en que el Estado miembro haya enviado sus observaciones al futuro miembro y durará hasta que el futuro miembro haya respondido a las observaciones. No obstante, no se interrumpirá el plazo indicado en el párrafo tercero si el futuro miembro presenta una respuesta a las observaciones hechas por el Estado miembro en un plazo de diez días hábiles desde el inicio del período de interrupción".

[28] Si la AECT 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 (artículo 7.4)".

una vez otorgada la autorización[29]. Para una mayor transparencia, finalmente, el nuevo Reglamento 1302/2013 indica que en el plazo de diez días laborables a partir del registro o la publicación del convenio y los estatutos de la nueva AECT, deberá enviarse al Comité de las Regiones una solicitud (con los datos que figuran en el anexo del Reglamento), que, a su vez, transferirá a la Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea para que publique una nota en la serie C del Diario Oficial de la Unión Europea en la que se anuncie la creación de la AECT (nuevo artículo 5.2).

2. Las Estrategias Macrorregionales: una cooperación transnacional reforzada

A la vez que se perfilaba la nueva figura colaborativa que acabamos de ver, las instituciones europeas articularon un nuevo modelo de cooperación para fomentar el desarrollo coherente de ciertas regiones europeas: las estrategias macrorregionales. Se trataba de una nueva herramienta para reforzar la cohesión territorial en el ámbito de la cooperación transnacional basada en el enfoque seguido por la iniciativa INTERREG. Sin embargo, se hacía sin una regulación jurídica diferenciada, aunque con una premisa clara conocida como las tres "noes": los nuevos proyectos *no* debían comportar nuevas instituciones, *no* debían implicar nueva legislación europea y *no* debían entrañar fondos adicionales de la UE. No perseguía, en consecuencia, configurar una nueva figura jurídica sino, a partir de las iniciativas y acciones ya existentes, fortalecer las relaciones de la UE con sus vecinos.

El término "macrorregión" tiene su origen en el ámbito de las relaciones internacionales. Hace referencia a aquellas unidades o subsistemas territoriales que se encuentran a caballo entre el nivel estatal y el nivel global[30]. Envolvería, así, un número limitado de Estados vinculados por una relación geográfica y por un elevado nivel de interdependencia mutua[31]. En principio, se crearon sobre la base de características y retos comunes, pero con el tiempo han adquirido un enfoque más funcional, integrando además entidades infraestatales muy heterogéneas. Ésta es la orientación que las autoridades europeas han imprimido a este tipo de iniciativas a tenor de los últimos desarrollos normativos.

El *Libro Verde sobre la cohesión territorial* de 2008 puso de manifiesto la necesidad de abordar a una escala geográfica adecuada, mediante un enfoque integrado, los

[29] SANZ RUBIALES, I., "La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)…", cit., p. 693.

[30] SÖDERBAUM, F., "Comparative regional integration and regionalism", en LANDMAN, T. y ROBINSON, N. (ed.), *Sage handbook of comparative politics* , SAGE Publications, Londres, 2009, p. 478.

[31] NYE, J. *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*, Little, Brown and Company, Boston, 1971, p. 7.

problemas que afectan a diversas partes y sectores, lo cual podría exigir la cooperación de instancias y autoridades locales, regionales y nacionales. La acción política podría servir para abordar los desafíos comunes pero, sobre todo, para superar las divisiones de las fronteras administrativas[32]. De acuerdo con este planteamiento, se presentó en 2009 la*Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico*, primer documento que hace referencia expresamente al fenómeno de la macrorregión. En él se afirma que estamos ante un instrumento político innovador que abarcaría "varias regiones administrativas que tienen suficientes asuntos en común para justificar un planteamiento estratégico único"[33]. Al año siguiente, también en esta línea, el *Quinto informe sobre la cohesión* indicó que, para lograr el objetivo de la cohesión territorial, algunos problemas no pueden afrontarse desde un único nivel administrativo, sino que exige una dimensión geográfica apropiada que puede englobar una macrorregión[34]. El nuevo Reglamento de disposiciones comunes de la actual programación financiera recoge una definición aún más completa del concepto de estrategia macrorregional: "un marco integrado, refrendado por el Consejo Europeo, que puede recibir ayudas, entre otros, de los Fondos EIE, con objeto de abordar desafíos comunes a los que se enfrenta una zona geográfica determinada en relación con Estados miembros y terceros países situados en la misma zona geográfica y que, por tanto, se benefician de una cooperación reforzada que contribuye al logro de la cohesión económica, social y territorial"[35]. A partir de esta definición, y otras normas de *soft law* europeas, podemos descubrir los elementos configuradores de este novedoso instrumento.

El primer lugar, comprobamos que la decisión de crear una macrorregión, al menos formalmente, nace del Consejo Europeo, que insta a la Comisión a que diseñe una estrategia en un determinado plazo de tiempo. No obstante, detrás de ese mandato descubrimos la voluntad de compromiso de los territorios concernidos de emprender una

[32] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. *Libro Verde sobre la cohesión territorial*. *Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (COM(2008) 616 final, de 6 de octubre de 2008, p. 3).

[33] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico (COM(2009) 248/4, de 10 de junio de 2009, p. 6).

[34] Comisión Europea, *Invirtiendo en el futuro de Europa*. Quinto Informe Sobre la Cohesión Social, Económica y Territorial, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010, p. 24.

[35] Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013, art. 2, párr. 31).

acción coordinada más estrecha así como experiencias cooperativas previas[36]. Las autoridades territoriales juegan en este punto un papel fundamental, ya que facilitan la conexión entre los diferentes niveles gubernamentales[37]. En cualquier caso, a partir de ese momento se abre un extenso proceso de consultas ascendente (*bottom up*) que involucra a diferentes partes interesadas, no sólo a autoridades nacionales, regionales y locales, sino también al sector privado, la sociedad civil o el mundo académico. Finalizada esta fase, la Comisión elabora un marco coherente de referencia y un plan de acción para abordar los retos planteados que queda plasmado en una "comunicación" dirigida a diferentes instituciones de la UE. La primera parte suele identificar cuáles son los retos comunes y las oportunidades de la zona, cuáles son los objetivos perseguidos y cuáles son los mecanismos de gobernanza. La segunda, desarrollada habitualmente en un documento separado, enuncia el "Plan de Acción" donde se indican las prioridades concretas de la macroregión. Se organizan en torno a cuatro niveles: *pilares* (son los desafíos principales), *áreas prioritarias* (que representan los ámbitos que pueden ser mejorados, bien haciendo frente a los retos fijados, bien aprovechando las numerosas oportunidades de la región*); acciones* (que son intervenciones que los países y las partes interesadas llevan a cabo para hacer frente a las diferentes áreas de actuación); y *proyectos* (que no se trata de un listado detallado de ellos, sino de un conjunto de ejemplos para estimular nuevas iniciativas).

Otra de sus notas características es su dimensión transnacional. Se busca poner en marcha nuevos proyectos en un marco multilateral, más allá de las fronteras de la UE, con el objeto de trabajar con los países vecinos enpie de igualdad[38].Todas las estrategias aprobadas hasta el momento, como veremos más adelante, cuentan con la participación de terceros Estados. Su ámbito territorial de aplicación es flexible (aunque siempre se remiten a un listado determinado de Estados) y con vocación de ampliación, ya que todas ellas están abiertas a nuevos socios de la región. Su ámbito material de actuación depende de las prioridades fijadas en la Estrategia correspondiente. Sus resultados serán muy diversos, pero principalmente, se concretarán en la puesta en marcha de nuevos proyectos o el impulso de otros ya iniciados; la creación de redes e iniciativas conjunta; o la mejora de la elaboración de políticas de la UE.

Uno de los puntos más débiles, como ha reconocido la propia Comisión, es la

[36] Al respecto, CARMONA CONTRERAS, A. (dir.), *El lugar de las Macro-Regiones en el marco de la cooperación territorial europea: presente y futuro*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2014, pp. 25-26.

[37] Véase SPINACI, G., "El Mediterráneo y las Estrategias Europeas Macrorregionales", AGUDO ZAMORA, M. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M. (coords.), *II Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2013, p. 92.

[38] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las Estrategias Macrorregionales (COM (2013) 0468 final, de 27 de junio de 2013, p. 2).

gobernanza de las estrategias macrorregionales, entendiéndose como tal, un proceso de dimensiones políticas que determina cómo deben prepararse y aplicarse las acciones conjuntas y quién debe dirigirlas y coordinarlas[39]. Como ya hemos apuntado, esta nueva forma de cooperación no debe, en principio, entrañar nuevas instituciones, sino que debe buscarse un uso más racional de los recursos existentes [40] .En este reparto de responsabilidades, la Comisión asume en la actualidad el liderazgo estratégico: es la principal fuerza impulsora. Actúa de mediadora independiente cuando hay desacuerdos importantes, promueve la integración en las políticas de la UE y facilita la evaluación de los progresos realizados. Tal labor no se ejerce aisladamente, sino, como en el caso de la Estrategia para el Adriático y el Jónico, con el apoyo de un grupo de expertos de alto nivel con representantes de los miembros de la UE y de países terceros[41]. Debería, no obstante, reducirse el protagonismo de la Comisión al mismo tiempo que acrecienta la presencia de los países y regiones participantes. Para ello, señala la Comisión, sería conveniente establecer una presidencia rotativa para un periodo determinado encargada, a su vez, de organizar un foro anual donde se evalúen los progresos realizados. Se propone, además, el nombramiento de un representante especial, para que asuma las funciones de coordinación, información y aplicación a escala ministerial. La coordinación administrativa entre los participantes es otro de los aspectos que deben perfeccionarse. Esta tarea se lleva a cabo por los puntos de contacto nacionales, integrados por funcionarios de alto nivel de los ministerios, en colaboración con personal de la Comisión. Sería conveniente que asuman el liderazgo operativo y que se reúnan periódicamente bajo la presidencia de la estrategia eurorregional. El grupo de alto nivel debería, asimismo, vigilar por una mayor coherencia entre las acciones de la UE y los objetivos de cada estrategia. Por último, debe reforzarse el papel de los expertos nacionales en la aplicación de las iniciativas y proyectos, no sólo de los países de la UE sino también de regiones y terceros Estados, para lo cual pueden recibir el apoyo de las instituciones regionales internacionales ya existentes [42] .En todo este entramado el programa INTERACT sirve de apoyo para coordinar la estrategia a escala de la UE.

Hasta la fecha se han puesto en marcha tres iniciativas. La pionera, y la que ha

[39] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la gobernanza de las estrategias macrorregionales (COM(2014) 284 final, de 20 de mayo de 2014, p. 3).

[40] Ibídem.

[41] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (COM (2014) 357 final, de 17 de junio de 2014).

[42] Para más detalle de todas estas propuestas véase: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la gobernanza de las estrategias macrorregionales (COM(2014) 284 final, de 20 de mayo de 2014).

inspirado el resto[43], fue la *Estrategia para la región del Mar Báltico* (EUSBSR). Su área de cooperación comprende el territorio de ocho países de la UE que circundan dicho espacio marítimo (Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia) junto a Rusia, Noruega y Bielorrusia. El marco integrado descansa sobre cuatro pilares: permitir un medio ambiente sostenible, aumentar la prosperidad de la región, aumentar la accesibilidad y garantizar la seguridad en la región[44].En este espacio hay en marcha más de cien proyectos (de los cuales destacamos CLEANSHIP, dirigido a reducir la contaminación de buques, o BALTFISH, en materia de gestión pesquera) e iniciativas conjuntas (como el programa de investigación y desarrollo sobre el Mar Báltico conocido como BONUS)[45].

Le siguió la *Estrategia para la Región del Danubio* (EUSDR), que comprende los territorios de la cuenca hidrográfica (Alemania, Austria, Eslovaquia, Chequia, Croacia, Hungría, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria, dentro de la UE, y Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania, fuera de la UE). Los ejes principales de actuación son cuatro: conexión de la región del Danubio, protección del medio ambiente, fomento de la prosperidad y refuerzo de la región[46]. De todos sus proyectos destacamos DANUBE FLOODRISK, sobre prevención de inundaciones[47].

La última en aprobarse fue la *Estrategia para la región del Adriático y del Jónico* (EUSAIR), en junio de 2014[48]. El punto de partida fue la *Estrategia marítima para los mares Adriático y Jónico*, adoptada por la Comisión el 30 de noviembre de 2012[49]y ahora incorporada a la actual estrategia macrorregional. Afecta a ocho países: cuatro de la UE (Croacia, Grecia, Italia y Eslovenia) y cuatro de fuera de la UE (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia). Y se centra en los siguientes pilares, todos ellos relativos a la economía marítima: crecimiento azul, redes de transporte, conectividad energética, protección del medio marino y promoción del turismo sostenible[50].

---

[43] Véase SCHEWE, C., "Legal aspects of the Baltic Strategy -International Law in a European Macro-Region", *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 10, 2010, p. 191.

[44]Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la UE para a región del Mar Báltico (COM (2009) 248/4, de 10 de junio de 2009).

[45] Más información en http://www.balticsea-region-strategy.eu.

[46]Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio (COM(2010) 715 final, de 8 de diciembre de 2010).

[47] Más información en http://www.danube-region.eu/about.

[48] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (COM (2014) 357 final, de 17 de junio de 2014).

[49]Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia marítima para los mares Adriático y Jónico (COM (2012) 713 final, de 30 de noviembre de 2012).

[50] Más información en http://www.ai-macroregion.eu

Las autoridades europeas no cierran la puerta a nuevas iniciativas, pero requieren ciertas exigencias: deben tener una importancia estratégica que refuerce las políticas horizontales de la UE; deben contener retos y oportunidades claros, con un ámbito geográfico preciso; y el apoyo político debe traducirse en medios materiales[51]. En estos momentos, después del mandato del Consejo Europeo de 2013[52], está abierto el proceso de consultas para la elaboración de la *Estrategia para la Región Alpina*, que tendrá como misión primordial corregir los desequilibrios territoriales, económicos y sociales entre las ciudades y las zonas rurales de los Alpes. Estarían involucrados siete países: Austria, Francia, Alemania, Italia, Liechtenstein, Eslovenia y Suiza.

Visto lo anterior, no podemos hablar de una nueva estructura de cooperación transfronteriza de amplio alcance. Tampoco de un tipo de eurorregión de nueva generación. Estamos, más bien, ante un marco político que conecta y coordina los intereses de las entidades regionales con los gobiernos estatales a escala trasnacional para mejorar sus dinámicas de cooperación territorial. Se inserta en la lógica de la globalización, que exige una cada vez mayor influencia internacional, y está muy unido a la idea de la geografía funcional, a partir de la cual cabe configurar"espacios de actuación de geometría variable adaptados a las exigencias diversas que en cada caso han de afrontarse"[53]. Y, claro está, refuerza la gobernanza multinivel por la variedad de los agentes participantes en ellas[54], lo cual tiene un impacto muy positivo en diferentes ámbitos de actuación europeo, como la red transeuropea de transporte y energía o la cooperación en materia de protección civil.

No deben confundirse con otras iniciativas conjuntas de vocación interregional de igual denominación. En el territorio ibérico, por ejemplo, se ha conformado la Macrorregión "Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE)", que integra a las regiones de Asturias, Castilla y León, Galicia, Región Norte y Centro de Portugal[55]. La mayoría de ellas mantienen ya una estrecha colaboración mediante las Comunidades de Trabajo. Ahora, con este proyecto, se pretende reforzar, sin sustituir las estructuras existentes, esta cooperación (hasta el momento ceñida a las relaciones transfronterizas) con el

[51] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las Estrategias Macrorregionales (COM (2013) 0468 Final, de 27 de junio de 2013, p. 10 y ss.).

[52] Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013, doc. EUCO 217/13, de 20 de diciembre de 2013.

[53] CARMONA CONTRERAS, A. (dir.), *El lugar de las Macro-Regiones en el marco de la cooperación territorial europea…,* op. cit., , p. 19.

[54] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las Estrategias…, cit., p. 5.

[55] El primer Memorando de Entendimiento fue firmado en Valladolid el 17 de septiembre de 2010. El 9 de mayo de 2014, en Oporto, se adhirieron Asturias y la Región Centro de Portugal. (textos disponibles en www.eucyl.jcyl.es).

objetivo de resolver problemas conjuntos pero también de potenciar su representación exterior. Y es que, en realidad, pretende actuar como un grupo de presión ante las instituciones europeas; se busca la mejora de su posicionamiento exterior para competir en mejores condiciones por los fondos estructurales y de inversión que a continuación veremos.

3. La cooperación territorial en la nueva política de cohesión y en los instrumentos financieros para la acción exterior

La AECT no es un objetivo en sí mismo, sino que se configura, básicamente, como una herramienta para gestionar fondos estructurales en aras a fomentar la cooperación territorial. De hecho, hay una relación cada vez más estrecha entre la regulación de los fondos estructurales y la regulación de la AECT. En el anterior periodo de programación, las referencias a ella eran muy escasas, siendo el artículo 18 del Reglamento del FEDER el más relevante, por cuanto recogía la posibilidad de delegar en una Agrupación la responsabilidad de la gestión del programa operativo, confiándole los cometidos de la autoridad de gestión y de la secretaría técnica conjunta[56]. La AECT *Gran Región*, creada en abril de 2010 e integrada por Luxemburgo y entidades territoriales de Francia, Bélgica y Alemania, constituyó la primera entidad que ejerció el papel de autoridad de gestión de un programa transfronterizo, en concreto, el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza INTERREG IV A - Grand Región 2007-2013[57].Ahora bien, en ningún caso la Comisión exigía la creación de una nueva figura para desempeñar esta función; sólo era necesario la existencia de una entidad con personalidad jurídica que pudiese firmar contratos con el beneficiario principal. Tal fue el caso del *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, que actuó como Autoridad de Gestión del Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia- Andorra 2007-2013 (Interreg IVA - POCTEFA). Aparte de esta función, han sido también beneficiarias únicas de las operaciones en el marco de los respectivos programas de cooperación, ya que asociaban a países de al menos dos países que actuaban de acuerdo con las condiciones estipuladas en el artículo 19 del Reglamento del FEDER: concepción conjunta, ejecución conjunta, personal en común y financiación conjunta.

La actual programación ha reforzado esta interconexión de manera más clara y precisa. Para el periodo 2014-2020 la política de cohesión reformada posee una nueva

[56] 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, DO L 210, de 31 de julio de 2006.

[57] Sobre dicho programa véase www.interreg-4agr.eu.

arquitectura legislativa que comprende un reglamento de disposiciones comunes[58] y reglamentos específicos para cada uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER)[59], Fondo Social Europeo (FSE)[60], Fondo de Cohesión[61], Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)[62] y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP)[63]. Junto a ellos, como ya apuntamos, se aprobó un reglamento propio para el objetivo de la cooperación territorial europea[64]. Del análisis de todos ellos podemos llegar a las siguientes conclusiones: primera, al considerarse un organismo de derecho público (art. 2, párr. 16 del Reglamento de disposiciones comunes) los gastos de una AECT serán subvencionables; segunda, y por igual motivo, podrán ser beneficiarias de un *Plan de Acción Conjunto*, un nuevo tipo de operación que se gestiona en función de los resultados que pretenden alcanzarse (art. 104 Reglamento de disposiciones comunes y art. 9 Reglamento CTE), o de una *Inversión Territorial Integrada*, una nueva herramienta que permite aplicar estrategias territoriales o de desarrollo urbano mediante el uso integrado de varios fondos (art. 36 Reglamento de disposiciones comunes y art. 11 Reglamento CTE); y, tercera, como ya ocurriera en la programación anterior, podrán ser beneficiarias únicas de una operación

[58] Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

[59] Reglamento (UE) n ° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1080/2006 (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

[60] Reglamento (UE) n ° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1081/2006 del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

[61] Reglamento (UE) n ° 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1084/2006 (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

[62] Reglamento (UE) n ° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1698/2005 del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

[63] Reglamento (UE) n ° 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n ° 2328/2003, (CE) n ° 861/2006, (CE) n ° 1198/2006 y (CE) n ° 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n ° 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149, de 20 de mayo de 2014).

[64] Reglamento (UE) n ° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013).

con tal de que cuenten con al menos dos países participantes para el caso de las acciones de cooperación transfronteriza y transnacional y tres si estamos ante un caso de cooperación interregional (art. 12. 3 Reglamento CTE). Asimismo, podrán asumir la responsabilidad de gestionar un programa de cooperación o parte de éste (art. 22 Reglamento CTE).

Debemos plantearnos también la utilidad de esta figura en el marco de los instrumentos financieros para la acción exterior, aunque ninguno de ellos propone expresamente que puedan servir para la realización de acciones en estos ámbitos. Es posiblemente el Instrumento Europeo de Vecindad el que mayor interés puede tener, en la medida en que la cooperación transfronteriza a lo largo de la frontera exterior compartida de la Unión es una prioridad de la política de vecindad[65]. De hecho, se ha tratado en esta nueva programación de armonizar sus procedimientos con los existentes en el contexto de la cooperación territorial europea, para fomentar, como ya ocurriera en la etapa anterior bajo el Instrumento Europeo deVecindad y Asociación (IEVA), iniciativas de cooperación con la participación de entidades territoriales[66]. El propio Reglamento de disposiciones comunes requiere a los Estados miembros y a la Comisión a mejorar la coordinación entre los diferentes instrumentos financieros y les insta, para una mayor integración territorial, a "aprovechar las sinergias entre las actividades de cooperación territorial en el marco de la política de cohesión y de los instrumentos europeos de vecindad, en particular por lo que se refiere a las actividades de cooperación transfronteriza, teniendo en cuenta el potencial que ofrecen las AECT"[67].Estos cambios pueden ser aprovechados por las entidades infraestatales españolas para promover nuevas iniciativas con proyección exterior. Cabe recordar que las regiones españolas están incluidas en dos futuros programas de cooperación transfronteriza. Por una parte, el Programa de Cooperación Transfronteriza Regional de la Cuenca Mediterránea (ENI CBC Med), que abarca 76 territorios de 14 países, entre ellos España, siendo elegibles Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares, Ceuta, Melilla; y, por otra, el nuevo Programa de cooperación transfronteriza entre España, Portugal y Marruecos (Programa Atlántico Medio 2014 - 2020), que previsiblemente comprenderá España (Andalucía e Islas Canarias), Portugal (Algarve, Alentejo y Madeira) y Marruecos (Tanger-Tetouan, Gharb-Chrarda-Beni Hssen, Raba-Sale-Zammour-Zaer, Casablanca,

[65]Reglamento (UE) nº 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77, de 15 de marzo de 2014).

[66] Señala al respecto J. Janer Torrens que "la AECT también se configura como un instrumento que sirve para potenciar la proyección exterior de las regiones y entes locales con independencia de lo que disponga el marco constitucional nacional al ser una figura sometida a una norma comunitaria que goza de aplicabilidad directa" ("La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas…, cit., p. 124).

[67] Anexo I, punto 4.9.

Chaouia-Ouardigha, Doukkala-Abda, Marrakech-Tensift-Al Haouz, Souss-Massa Draa, Guelmim, Laaetoune-Boujdour-Sakia-El HamraetOued Ed-DahabLagouira)[68]. Si en este caso, no como ocurrió en la anterior programación, Marruecos acepta su participación en el programa transfronterizo, se abrirían nueva vías de cooperación que podrían desembocar en la creación de una estructura bilateral tal como ahora reconoce la reglamentación europea[69].

Por lo que se refiere a las Macrorregiones, y aunque no se crean para obtener fondos adicionales de la UE, la nueva programación 2014-2020 ha tenido también muy presente esta nueva herramienta. Por una parte, el *Marco Estratégico Común*, de acuerdo con el Reglamento de disposiciones comunes, deberá tener en cuenta, a la hora de fijar los ámbitos prioritarios, las estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas. Por otra, de acuerdo con el Reglamento de la CTE, la Comisión deberá también tenerlas presente cuando defina las zonas de cooperación transnacional que recibirán ayudas. Y, además, una de las prioridades de inversión del FEDER será "mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y de las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública mediante el desarrollo y la coordinación de estrategias macrorregionales y de las cuencas marítima". En suma, aunque no existe un nuevo instrumento, ni siquiera un capítulo específico para ellas, la nueva reglamentación valora positivamente todas aquellas acciones dirigidas a la aplicación de las respectivas estrategias. No se debe olvidar tampoco que, al margen de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, pueden recibir, igualmente, el respaldo de otras fuentes de financiación como la proveniente del Mecanismo de inversiones en redes transeuropeas "Conectar Europa" , el programa de investigación europea Horizonte 2020 , el programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) o el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) , así como de los instrumentos financieros para la acción exterior (tales como el Instrumento Europeo de Vecindad o el Instrumento de Ayuda Preadhesión).

[68] European Commission, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020. Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, disponible en http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf.

[69] Tal posibilidad es defendida por la profesora I. González García, que además nos recuerda la posibilidad de incorporar a Gibraltar como territorio de ultramar ("La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, 2013, pp. 569-570).

III. LAS NOVEDADES EN EL MARCO JURÍDICO DEL CONSEJO DE EUROPA

La irrupción de los nuevos instrumentos jurídicos de la UE ha impulsado la modernización del marco jurídico desarrollado por el Consejo de Europa. Fruto de ello ha sido la creación de una nueva figura para la cooperación territorial que se presenta con unos rasgos ciertamente similares a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. De este modo, se abren nuevas oportunidades para que los países europeos puedan crear estructuras de cooperación institucionalizadas que se adapten a sus nuevas necesidades. Ahora bien, como el procedimiento seguido para su creación ha sido la elaboración de un nuevo Protocolo, la puesta en marcha de este tipo de iniciativas exigen, en principio, la previa ratificación por parte de cada Estado. Entre tanto,y ante los obstáculos que han aflorado a la hora de fortalecer ciertas prácticas cooperativas tradicionales, se han buscado soluciones jurídicas *ad hoc* para resolverlos, tal como ha hecho nuestro país como veremos a continuación.

1. La apertura de los acuerdos interestatales de desarrollo a las autoridades nacionales

Lo que se conoce como el acervo del Consejo de Europa en materia de cooperación territorial es un corpus de normas jurídicas integrado por varios acuerdos internacionales: el *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales* (Madrid, 21 de mayo de 1980) y tres protocolos que los complementan y lo desarrollan. El Convenio Marco Europeo supuso el reconocimiento jurídico del fenómeno de la cooperación transfronteriza, aunque, en verdad, se trataba de un texto que sólo recogía compromisos de carácter general[70]. Las normas y obligaciones contenidas en él no eran de aplicación directa sino que requerían medidas internas normativas de desarrollo para su plena eficacia. Fue el *Protocolo Adicional* al Convenio Marco Europeo (Estrasburgo, de 9 de noviembre de 1995) el que, amén de intentar salvar algunos obstáculos jurídicos que se habían detectado durante la aplicación inicial del Convenio, reconocióun derecho de las entidades infraestatales a promover acciones de cooperación transfronteriza[71].

Con el paso de los años, la cooperación dejó de estar circunscrita a las relaciones de vecindad, esto es, a las relaciones entre instancias territoriales contiguas, lo que planteó la necesidad de otorgar cobertura jurídica a esta nueva realidad, que llegó con la

[70] 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.

[71] El Convenio entró en vigor de forma general el 1 de diciembre de 1998. España no lo ha firmado.

conclusión del *Protocolo núm. 2* al Convenio Marco Europeo (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998). Resumidamente, este nuevo acuerdo viene a ampliar el derecho que tenían reconocido las entidades territoriales a la cooperación interterritorial, definida como "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)[72].

Las autoridades territoriales de nuestro país, sin embargo, tuvieron que esperar muchos años para poder llevar a cabo una cooperación eficaz, porque España, como otros países, formuló, tal como permitía el Convenio Marco Europeo, una declaración que condicionada su aplicación a la celebración de acuerdos interestatales con otras Partes. Finalmente se concluyeron tales tratados de cobertura, pero de manera muy tardía: quince años después de que se abriese a la firma con Francia, a través del *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Bayona, de 10 de marzo de 1995)[73], y veintidós años después con Portugal, con 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)[74]. Durante todo ese tiempo, y pese a la ausencia de un marco jurídico adecuado, se concluyeron los primeros convenios de cooperación y se instituyeron también los primeros órganos de cooperación transfronteriza (que gozarían sólo de eficacia jurídica a partir de la conformidad expresa de los correspondientes Estados, tal como se contemplada en la segunda declaración del Convenio[75])pero sin personalidad jurídica. Pese a sus limitaciones (pues sus finalidades quedaban restringidas a la realización de estudios sobre cuestiones de

[72] El Convenio entró en vigor de forma general el 1 de febrero de 2001. España no lo ha firmado.

[73] 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 véase FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., "El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo", *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 49, 1997, pp. 9-28; TAMBOU, O., "Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco−espagnole", *Revue Belge de Droit International*, nº 31, 1998, pp. 538-598.

[74] 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 véase SOBRIDO PRIETO, M. , "El Tratado hispano−portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8, 2004, pp. 1-16; MERCHÁN PUENTES, M.J., "El Tratado bilateral hispano−portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, pp. 717-740.

[75] Sobre la práctica española véase los trabajos de los libros dirigidos por los profesores CARRERA HERNÁNDEZ, F.J (*Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid 2000); FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (*La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Atelier, Barcelona, 2008); y HERRERO DE LA FUENTE, A.A. (*La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002).

interés común, la formulación de propuestas de cooperación, intercambio de información y la promoción de las relaciones entre diferentes actores públicos y privados), estas estructuras resultaban de gran relevancia pues actuaban como centro neurálgico canalizador del resto de iniciativas transfronterizas. Ahora bien, las nuevas necesidades de tipo prestacional (como la realización de obras públicas, la gestión común de servicios públicos o fondos europeos) demandan la constitución de organismos con personalidad jurídica, para, entre otras cosas, poder celebrar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles, contratar personal o compareceren juicio. Esta opción, en España, sólo sería viable tras la conclusión de los tratados de cobertura, que, en aras de una mayor seguridad jurídica, se limitaron a habilitar figuras ya existentes en cada uno de los ordenamientos jurídicos: el *Consorcio*, con arreglo al ordenamiento jurídico español; las *Agrupaciones de Interés Público de Cooperación Transfronteriza* (Groupementsd'intérêt public de coopération transfrontaliére) o las *Sociedades de EconomíaMixta Locales* (Sociétés d'economie mixte locales), de acuerdo con la legislación francesa; y las *Empresas Intermunicipales* (Empresas Intermunicipais) y las *Asociaciones de Derecho Público* (Associações de Direito Público), del derecho portugués. De este modo, nuestras autoridades, además de dar respuesta a las necesidades en materia de cooperación transfronteriza, venía a aplicar no sólo las normas y obligaciones delConvenio Marco Europeo sino también las del primer Protocolo adicional, motivo por el cual España no lo ha firmado aún[76].

Pese a todos estos avances, se han seguido presentando algunas trabas a ciertas iniciativas transfronterizas que han sido recientemente superadas a través de fórmulas jurídicas insólitas como veremos enseguida. Es el caso de la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (CTP), la primera estructura de cooperación transfronteriza con participación de entidades españolas. Fue creada el 15 de abril de 1983 en Burdeos mediante un Protocolo de Acuerdo sin base jurídica convencional alguna. Lo integran, aún hoy, la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Región de Languedoc-Roussillon, la Región de Midi-Pyrénées y la Comunidad Foral de Navarra, así como el Principado de Andorra. La CTP era, sencillamente, como rezaba el segundo de los preceptos de su acuerdo constitutivo, un centro de reunión para intercambiar y discutir cuestiones técnicas con el fin de desembocar en soluciones coordinadas en el interés común de sus miembros. Transcurrido cierto tiempo desde el inicio de sus actividades, sus fundadores

[76] Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid 2003, p. 24; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas* (última actualización: abril de 2014, disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/Coop_Transfronteriza.html).

se plantearon la necesidad de su reconocimiento jurídico, sobre todo para poder ejecutar acciones financiadas con fondos estructurales europeos. Sin embargo, ninguno de los países a los que pertenecían los miembros de la CTP había ratificado aún el Convenio Marco Europeo, por lo que hubo que recurrir a una ley francesa de 1901 para crear una Asociación de derecho privado[77].

Con la entrada en vigor del Tratado de Bayona, sus miembros decidieron impulsar sus relaciones transfronterizas, mejorando su capacidad de acción, para la cual acudieron a la figura recogida en la legislación española. Gracias a ello, podían a partir de ese momento realizar actuaciones típicas de esa estructura asociativa, como contraer obligaciones o contratar personal, pero también, lo que era más relevante, gestionar las ayudas económicas privadas y públicas, sobre todo las de la UE. De hecho, el *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*(Jaca, de 17 de marzo de 2005)[78]se convirtió en la Autoridad de Gestión del Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia- Andorra 2007-2013 (Interreg IVA - POCTEFA), como vimos anteriormente. Sin embargo, el Consorcio no incluyó a uno de los miembros fundadores de la CTP, Andorra. Nos encontrábamos, así, paradójicamente, ante dos organismos (pues la CTP no desaparece, sino que sigue existiendo con su propia naturaleza jurídica[79]) con socios diferentes, ya que el marco jurídico vigente no ofrecía otra alternativa: el pequeño país pirenaico no había firmado el Convenio Marco Europeo y el Tratado de Bayona sólo permitía la participación de entidades territoriales; además, la nueva figura comunitaria en ciernes sólo estaba pensada para la cooperación entre miembros pertenecientes a la UE.

Para resolver esta situación se llegó a un acuerdo tripartito entre España, Francia y el Principado de Andorra en febrero de 2010 por el cual este último de adhería al Tratado de Bayona. Además, se comprometía a crear un *Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza* que, a los efectos del Tratado, tendría la condición de entidad territorial[80].

---

[77] Sobre ella véase BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, M., "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza", *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 36, 1984, pp. 469- 490; BLANC ALTEMIR, A. "La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico", *Afers Internacionals*, nº 17, 1989, pp. 39-56; FERNÁNDEZ SOLA, N. y PERALTA LOSILLA, E., "El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial", *Revista de Instituciones Europeas*, 21, 1994, pp. 499-528.

[78] Texto en BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2005.

[79]BELTRÁN GARCÍA, S.: "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", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 14, 2007, p. 7

[80] 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 hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (Andorra la Vella, de 16 de febrero de 2010), texto en BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2012.

Una vez establecido, y de acuerdo con lo estipulado en la cuarta cláusula del Convenio Interadministrativo por el que se creó el Consorcio, se aprobó, por decisión del Comité Ejecutivo de la CTP de 27 de octubre de 2010, su incorporación y se concluyó un *Convenio de adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la CTP*(Pamplona, el 15 de noviembre de 2012) con la consiguiente modificación de los estatutos[81]. A través de esta fórmula, ciertamente original, el Consorcio pasaría a agrupar a todos los países fundadores de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Sin duda, se trata de un modelo que puede ser extrapolable en otros ámbitos, tanto transfronterizos como interregionales, de gran interés cuando estamos en presencia de microestados, la mayoría de los cuales no han firmado el Convenio de 1980 porque no les interesa la participación de sus entidades territoriales en las relaciones de cooperación territorial. Buscan, más bien, que sean ellos mismos los autorizados a suscribir convenios de cooperación.

2. Las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación

El marco jurídico que ofrecía el Convenio Marco Europeo y sus protocolos era sin embargo incompleto, en la medida en que, aunque contemplaba la posibilidad de crear organismos de cooperación transfronteriza (con o sin personalidad jurídica), no contenía apenas disposiciones sustantivas, sino que se remitía frecuentemente a normas internas, dando lugar por ello a estructuras muy diversas, con una naturaleza y extensión de la personalidad jurídica, en su caso, que variaba en función del Estado donde tuviese la sede. Los expertos del Consejo de Europa, para paliar esta situación, propusieron en un primer momento elaborar un derecho completamente uniforme aplicable a las relaciones de vecindad con independencia de cuál fuera el territorio y el ordenamiento jurídico en el que desplegara sus efectos, sin dejar mucho margen de actuación a los Estados[82], lo que desembocaría inevitablemente en una cierta homogenización de la legislación aplicable en la materia[83]. Los Estados, sin embargo, no estaban dispuestos a respaldar un proyecto tan ambicioso, lo que dio lugar a importantes modificaciones que transformaron considerablemente el texto originario. Tras años de negociaciones, se concluyó el 16 de noviembre de 2009 en Utrecht el *Protocolo tercero al Convenio marco*

[81] Texto en BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2013.

[82]Exposición de motivos del proyecto de Protocolo n° 3 relativo a la institución de agrupaciones eurorregionales de cooperación, *Doc LR-CT (2004)* 15 de 12 de julio de 2004, p. 6.

[83] Al respecto véase HUESA VINAIXA, R., "La «eurorregión»: marco jurídico y proyección de futuro. (especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)", en MARTINEZ PEREZ, E. (coord.), *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas- JCYL, Valladolid, 2006, pp. 131-145.

europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativa a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación[84]*.* El nuevo tratado, en vigor desde el 1 de marzo de 2013[85], crea una nueva figura jurídica con muchas remisiones al derecho interno que ha sido, no obstante, recientemente completado mediante un anexo con disposiciones más detalladas que facilita la aplicación del Protocolo y que,o bien podrán reproducirse literalmente, o bien podrán ser adaptadas a las necesidades de cada país (art. 13)[86]. Se trata sólo de un modelo estatutario o de otra índole, de carácter recomendatorio, basado en las tradiciones comunes de los Estados europeos en este campo, que no deberá necesariamente implantarse en su totalidad, sino que también podrá transponerse parcialmente.

El Protocolo abre una tercera vía a escala internacional para canalizar actividades de cooperación institucionalizada bajo fórmulas de Derecho público. Casi todos los acuerdos bilaterales actuales se limitan a consentir el acceso a figuras jurídicas preexistentes, permitiéndose, sólo en algunos supuestos, dotarse de su propios estatutos para acomodarse mejor a sus necesidades específicas. Sólo excepcionalmente se crean nuevos organismos, como es el caso de la Agrupación Local de Cooperación Transfronteriza recogida en los Acuerdos de Karlsruhe y de Bruselas[87], si bien esta estructura está sujeta al Derecho interno que se aplica a los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal del miembro donde tenga su sede. Ahora, no hay una remisión general ni específica a estructuras de cooperación existentes, sino que estamos ante una nueva solución jurídica, en la que el Protocolo goza de la primacía normativa en la regulación de la *Agrupación Eurorregional de Cooperación* (AEC), lo mismo que acontece en la AECT, ordenada primariamente por el Reglamento europeo.

---

[84] Disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm

[85] Han ratificado el Protocolo los siguientes países: Chipre, Francia, Alemania, Eslovenia, Suiza y Ucrania.

[86] Appendix to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs), *Model legal provisions to ensure the implementation of the Protocol on Euroregional Co-operation Groupings (ECGS)*. Aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 10 de julio de 2013. Disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206-1.pdf

[87] *Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux* , de 23 de enero de 1996 (*Journal Officiel de la République Française*, de 29 de agosto de 1997) ; *Accord entre le gouvernement de la République française, d'une part, et le gouvernement du royaume de Belgique, le gouvernement de la Communauté française, le gouvernement de la région wallonne et le gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, de 16 de septiembre de 2002 (*Journal Officiel de la République Française*, de 5 de julio de 2005). Véase al respecto, FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., "Le Traité de Bayonne et l´Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales", en LEJEUNE, Y. (dir.), *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruselas 2005, pp. 37 y ss.

Se convierte, así, en una nueva estructura dotada de personalidad jurídica, que posee la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas por la legislación nacional del Estado en que esté establecida, con un presupuesto propio, y regida, al margen de lo establecido en el Protocolo, por su estatuto y el derecho de la Parte en el que tenga su sede (art. 2 y 5). Su finalidad es "promover, apoyar y desarrollar, a favor de las poblaciones, la cooperación transfronteriza e interterritorial entre sus miembros, dentro de sus ámbitos de competencia comunes y respetando las competencias establecidas por los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados de que se trate" (art. 1.2)[88].

La nueva estructura se ha configurado de manera muy similar a la creada por la UE. Cabe recordar que la propuesta de Reglamento por la que se establece la AECT y el Anteproyecto de Protocolo tercero se presentaron la misma semana (julio 2004), aunque sólo este último hacía referencia a los trabajos en curso en la UE. Ya en él se señalaba la conveniencia de que ambas figuras fueran lo más parecidas posible para evitar inconvenientes a la hora de conformar entidades entre entidades territoriales de Estados miembros y no miembros de la UE[89].Por lo que se refiere a su composición, las diferencias son muy pocas. Aunque se trata de un instrumento al servicio de las entidades infraestatales, puede incluir también a Estados miembros del Consejo de Europa. Además, adelantándose a las reformas de la AECT, se introduce una cláusula de apertura que permite la incorporación de entidades territoriales de un Estado no Parte en el Protocolo si éste posee una frontera común con una Parte que lo sea o que se convierte en Estado sede de la AEC, siempre y cuando medie un acuerdo entre ambos (art. 3.2). También, se prevé, tomando como referencia la definición de "organismo de Derecho Público" que recoge la Directiva 2004/18/C[90], que puedan ser miembros los organismos dotados de personalidad jurídica creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, bien cuya actividad esté en su mayor parte financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de ese tipo, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien más de la mitad de los miembros que compongan el órgano de

[88] Como señala el *Informe Explicativo*, dicho precepto proporciona una máxima flexibilidad en cuanto a los motivos que pueden llevar a su creación: puede ceñirse a resolver problemas particulares, como la prevención de catástrofes, o enfocarse a desarrollar una cooperación territorial global en todos los ámbitos de competencia de los potenciales miembros. Además, pueden incluirse entre sus objetivos la ejecución de programas promovidos por la UE, así como la gestión de otros recursos financieros proporcionados por terceros (*Informe explicativo del Protocolo nº 3 al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativa a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (AEC)*, disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/206.htm.)

[89] Véase HUESA VINAIXA, R., "La «eurorregión»: marco jurídico…", cit., pp. 137-138.

[90] 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 obras, de suministro y de servicios (DOUE L núm. 134, de 30 de abril de 2004).

administración, de dirección o de control haya sido designados por el Estado, las entidades o autoridades territoriales u otros organismos de Derecho público (artículo 3.1.2).

Como ocurre con el resto de instrumentos jurídicos, las autoridades nacionales pueden controlar la participación de las entidades territoriales, sea mediante un sistema de autorización previa, sea a través de un mecanismo de comunicación previa (art.4.4). No obstante, cabe la posibilidad de renunciar a cualquier control de manera general para determinadas categorías de miembros o para ciertos tipos de cooperación (artículo 4.6). En cualquier caso, sólo podrá denegarse la participación en una AEC por razones de legalidad (no se ajuste a lo dispuesto en el Protocolo o en la legislación interna) o por razones de oportunidad (interés general u orden público). Deberá motivarse siempre, lo cual beneficiará a las entidades territoriales, pues se elimina cualquier discrecionalidad a la hora de pronunciarse sobre la concesión de la autorización. Resulta por el contrario perjudicial para ellas la ausencia en el texto de un plazo máximo para resolver, ya que se puede dilatar, sin motivo alguno, su aprobación, sin que sea posible apelar, como hace la normativa española, a la técnica del silencio positivo para obtener la autorización[91].

Las AEC se constituyen mediante el correspondiente acuerdo o convenio, donde se recogen una serie de indicaciones como son su denominación, listas de miembros, sede, duración, finalidades y ámbito de actuación territorial. Las reglas de funcionamiento se desarrollan en los estatutos (art. 4). En este punto, cabe advertir que, a diferencia del Reglamento que regula la AECT, el texto del Consejo de Europa no determina las reglas mínimas organizativas de las AEC. Creemos que es una decisión acertada, porque si bien el Reglamento 1082/2006 impone una estructura orgánica mínima (asamblea y director), ésta no responde al esquema tradicional de muchos países, como el caso español, donde la existencia de órganos plenarios decisorios representados por todos los miembros es habitual, pero no lo es tanto la figura del director. En su lugar suele situarse un presidente que ejerce su cargo de manera rotatoria[92].

[91] Según el Real Decreto 37/2008la solicitud se entenderá estimada trascurrido el plazo de tres meses a partir de la presentación de una solicitud sin que se haya dictado resolución (art. 6.3).

[92] Para el profesor Nicolas Levrat la "elección corresponde a una tradición gestora anglosajona, pero se enfrenta a las prácticas de los países latinos en los que la función principal de representación la ostenta un presidente, generalmente titular de un mandato electivo", *La Agrupación Europea de cooperación…,* op. cit., p. 98.

IV. CONSIDERACIONES FINALES: LA FÁCIL COEXISTENCIA DE LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS EN ESPAÑA

Ninguna de las figuras jurídicas que acabamos de examinar se crearon para sustituir los mecanismos ya existentes[93]. Son sólo nuevas herramientas que buscan dar soluciones a los retos y desafíos que se presentan en el ámbito de la cooperación territorial. Por consiguiente, los organismos en funcionamiento no tienen por qué adaptarse a las exigencias de este nuevo marco jurídico. Así, las estructuras sin personalidad jurídica que nacieron al abrigo de alguno de los acuerdos de cobertura conviven sin muchas fricciones con entidades con personalidad jurídica, compartiendo iguales socios y un ámbito geográfico de actuación similar. Cabe traer a colación el caso de la *Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal* (constituida el 31 de octubre de 1991 y posteriormente adaptada a las previsiones del Tratado de Valencia en 2006[94]) cuyos miembros, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal y la Comunidad Autónoma de Galicia, crearon posteriormente la *Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal*, y la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, antes examinada, cuyos miembros constituyeron en 2005 un *Consorcio* bajo el mismo nombre.

La competencia se plantea, entonces, entre las figuras con personalidad jurídica, y, por lo que se refiere a España, sólo se planeta en el ámbito transfronterizo, pues, por el momento, es el único tipo de cooperación territorial que ofrece un amplio abanico de oportunidades para institucionalizar diferentes proyectos colaborativos. Si analizamos con detalles cada una ellas, lo cierto es que sólo podemos apreciar diferencias en cuanto a su composición. En este sentido, un consorcio, si se quiere utilizar para llevar a cabo una cooperación entre entidades que se encuentran en el mismo nivel administrativo puede rivalizar con la estructura auspiciada por la UE, ya que tiene un perfil similar. Sólo si se busca una formación heterogénea, con entidades locales, regionales o nacionales, dejaría de ser una opción viable. Pese a ello, nuestras entidades territoriales se han decantado claramente por la herramienta de la UE. Al amparo de los instrumentos promovidos por el Consejo de Europa se han tramitado cerca de 70 convenios de cooperación, dando lugar a diferentes organismos de cooperación transfronteriza con la

[93] 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". Y el Protocolo tercero indica en el artículo 15 que éste "no afectará a la aplicabilidad de los tratados vigentes entre las Partes en el ámbito de la cooperación transfronteriza o interterritorial, ni a la posibilidad para las Partes que lo deseen de concluir nuevos tratados sobre la cuestión".

[94] Texto en BOE núm. 117, de 17 de mayo de 2006.

participación tanto de entidades locales como de Comunidades Autónomas, la mayoría orientados a establecer un marco general de colaboración, sin un objetivo específico[95]. Sin embargo, el ritmo de creación ha sufrido un brusco frenazo desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Esta nueva estructuraha tenido muy buena acogida en nuestro país si nos atenemos a las estadísticas: de las cuarenta y tres AECT constituidas hasta el momento en el territorio de la UE diez cuentan con la participación de entidades territoriales españolas[96], de las cuales ocho se circunscriben al ámbito transfronterizo[97], con origen en organismos o estructuras con una larga trayectoria en las relaciones de vecindad. Esta tendencia, entre otras razones, puede obedecerse al mayor protagonismo de la AECT en los instrumentos financieros de la UE. Es indudable que, como ya hemos apuntado, nació para optimizar la gestión y ejecución de los fondos europeos. Ahora bien, dicho objetivo puede lograrse a través de otras estructuras jurídicas afines que gozan también de las condiciones que estipulan los reglamentos financieros.

Si nos ceñimos a las iniciativas transnacionales e interregionales, la competencia desaparece. Nuestro país no parece dispuesto a firmar, por ahora, ninguno de los protocolos del Convenio Marco Europeo, por lo que nuestras entidades territoriales se van a ver privadas del acceso a las nuevas estructuras antes expuestas. De este modo, sólo les queda el recurso de la AECT. Y así lo han hecho, con interesantes propuestas como *Ciudades de la Cerámica, AECT Limitada* (AEuCC), formada por Asociaciones de Ciudades de España, Francia, Italia y Rumania[98];la *Agrupación Europea de Cooperación*

[95] Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas* (última actualización: abril de 2014, disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/Coop_Transfronteriza.html)

[96] Sobre la práctica española véase JANER TORRENS, J. D., "La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas…, cit., pp. 131 y ss.

[97] Con participación de entidades locales: *Duero-Douro* (Texto en BOE nº 97, de 21 de abril de 2009); *Eurocidade Chaves-Verín* (Texto en BOE nº 178, de 26 de julio de 2013); *ZASNET* (Texto publicado en *Diário da República*, nº 55, de 19 de marzo de 2010); *Pirineos-Cerdanya* (Texto del Convenio y de los Estatutos en https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/CoRActivities/Pages/Pirineus-Cerdanya.aspx.). Con participación de entidades regionales: *Galicia-Norte de Portugal* (Texto en BOE nº 262, de 30 de octubre de 2008); *Espacio Portalet* (Texto en BOE nº 144, de 17 de junio de 2011); *Pirineos-Mediterráneo* (Textos en www.euroregio.eu/es/eurorregion/convenciones); y *Eurorregión Aquitania-Euskadi* (Textos en www.aquitaine-euskadi.eu/una-aect-eurorregional.html).

[98] Tal como señala su Convenio y Estatuto, la cerámica es el eje director de todas sus acciones y estrategias conjuntas. Así, entre sus funciones se encuentran la mejora de los procesos de producción, tanto desde un punto de vista de la eficiencia energética como del diseño de nuevos productos y técnicas de comercialización; el fomento de la formación profesional en este ámbito; la promoción turística de sus territorios y la difusión de los productos cerámicos; o la realización de actuaciones encaminadas a la integración con el sector cerámico industrial en materia de I+D+i, prácticas comerciales, internacionalización, clusters o propiedad intelectual (Texto en BOE nº 21, de 24 de enero de 2014).

Universitaria Pirineos-Mediterráneo (AECT AECU-PM), un proyecto en tramitación que reúne a organismos públicos no territoriales (las Universidades de Girona, Illes Balears, Perpiñán y la Pierre y Marie Curie) cuyo objetivo es crear un espacio transfronterizo francocatalán de educación superior e investigación que permita ofrecer a los estudiantes una amplia diversidad de formaciones e itinerarios de excelencia; *Archipiélago del Mediterráneo (ARCHIMED)*, formada exclusivamente por regiones insulares[99];o la *Red Europea de Conocimiento Urbano Limitada* (EUKN EGCT). En este último caso nos encontramos ante un modelo sui generis de cooperación, integrada exclusivamente por autoridades nacionales de los Estados miembros, que, a diferencia de los proyectos tradicionales, se configura como una plataforma para fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias[100].Constituye, pues, un instrumento muy interesante en términos de gobernanza multinivel, por la participación en sus actividades de los distintos niveles administrativos implicados en el diseño de las políticas urbanas de la UE[101]. Cabe recordar que la AECT fue precisamente ideada al servicio de este objetivo, si bien la mayoría de ellas integran socios del mismo nivel. Una de las pocas excepciones es la *AECT Hospital Cerdanya*, integrada por entidades territoriales muy heterogéneas: la Comunidad Autónoma de Cataluña, por parte española, y la Agencia

[99] Son miembros fundadores de esta AECT la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (España), la Región de Sicilia (Italia) y la Agencia de Desarrollo de Lárnaca (Chipre). Posteriormente, se han incorporado, por parte italiana, la región de Cerdeña, la Asociación Nacional Italiana de Pequeñas Islas (ANCIM) y la organización ARCES, y, por parte griega, la región de Creta (Más información es www.gectarchimed.eu).

[100]Nace de la *European Urban Knowledge Network* (Red Europea de Conocimiento Urbano), creada en 2004 bajo la presidencia holandesa de la UE con el objetivo de intercambiar entre las autoridades locales europeas prácticas sobre el desarrollo urbano. Gestiona una gran base de datos electrónica gratuita accesible para especialistas y profesionales de las políticas urbanas en donde se pueden encontrar casos de estudio, trabajos de investigación, documentos de políticas, asuntos contextuales, descripción de redes, noticias actualizadas y reuniones. Está integrada por quince Estados (Alemania, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia). Cada uno de ellos posee un Punto Focal Nacional (PFN), que se encarga, amén de coordinar las tareas a nivel nacional, de divulgar el conocimiento europeo e internacional. En nuestro país, esta tarea la asume la Secretaría de Estado de Vivienda, dependiente del Ministerio de Fomento. La nueva EUKN EGTC Limitada vio la luz a finales de 2012. No obstante, nuestro país no forma parte de la nueva AECT. De acuerdo con el Convenio, son miembros de ella las autoridades públicas competentes de un conjunto de países, entre los que estaría España. De este modo, el Ministerio de Fomento inició en noviembre de 2011 los trámites para participar en ella. La Administración General de Estado, durante el procedimiento de autorización, realizó algunas observaciones al Convenio y los Estatutos propuestos que requerían cambios importantes. Ninguna de las recomendaciones pudieron ser incluidas, pero ello no impidió que los textos se aprobaran a finales de 2012. De resultas de esta situación, España no es miembro de la nueva AECT, pero goza de la condición, recocida expresamente en el propio Convenio (art. 5), de "futuro miembro oficial", desempeñando hasta entonces del papel de "activo observador" (Más información en http://www.eukn.eu).

[101] Al respecto, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE (COM (2014) 490 final, de 18 de julio de 2014).

Regional de Hospitalización Languedoc-Rosellón y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados, por parte francesa[102].

Todo este conjunto de organismos de cooperación territorial pueden cohabitar con proyectos de integración territorial más amplios. La Comisión Europea, en su informe relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales, invita a los participantes en ellas a explorar las oportunidades de la AECT[103]. Por el momento, esta situación no se ha planteado porque no hay ninguna iniciativa formal en proyecto para constituir una macrorregión, aunque ya se ha apuntado que podría ser una herramienta adecuada para la gestión común de amplios espacios, como el Mar Mediterráneo, lo cual facilitaría la aplicación de políticas europeas como la marítima integrada[104]. El Programa de Cooperación Transfronteriza Regional de la Cuenca Mediterránea en el marco del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad puede contribuir a este objetivo si los proyectos ejecutados a su amparo fomentan la cohesión entre las entidades territoriales, que serán, en último término, las que presionen a sus Estados miembros para avanzar en un esquema macrorregional.

[102] Texto en BOE nº 36, de 11 de febrero de 2011.

[103] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las Estrategias…, cit., p. 10.

[104] Véase GONZÁLEZ GARCÍA, I., "La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos…, cit., p. 558 y ss.