Revista de Estudios Europeos, n.º 56, 2010, 109-126

LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (UNIÓN EUROPEA) FRENTE A LAS AGRUPACIONES EURORREGIONALES DE COOPERACIÓN (CONSEJO DE EUROPA): ¿COMPETENCIA O COMPLEMENTARIEDAD?

Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ
Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público
Universidad de Valladolid

SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.– DOS FIGURAS JURÍDICAS RIVALES CON NUMEROSOS ELEMENTOS EN COMÚN. A. Creadas *ex novo* por el ordenamiento jurídico internacional y comunitario. B. De carácter opcional y no limitadas a las relaciones de vecindad. C. Con un marco jurídico regulador mínimo. III.– AUNQUE COMPLEMENTARIAS, PESE A SUS POCAS DIFERENCIAS. A. En cuanto a su composición. B. Su ámbito de actuación. C. Y su procedimiento de creación. IV–.OBSERVACIONES FINALES. V.–BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En julio de 2004 la Unión Europea y el Consejo de Europa comenzaron una particular carrera por el liderazgo en el ámbito de la cooperación transfronteriza con la presentación (con dos días de diferencia)[1] de sendos proyectos para mejorar e impulsar las relaciones entre entidades situadas en el territorio de diferentes Estados. En principio, el Consejo de Europa partía con ventaja en esta competición, pues, ciertamente, tenía una mayor experiencia en la materia. De hecho, venía ofreciendo desde principios de los años 80 un marco jurídico cada vez más desarrollado para llevar a cabo este tipo de actividades[2]. Por el contrario, la Unión Europea, con un bagaje más pobre en la materia, tenía a su disposición herramientas legislativas más ágiles (reglamento) para poner en práctica eficaz-

[1] «Exposición de motivos del proyecto de Protocolo n.º 3 relativo a la institución de agrupaciones eurorregionales de cooperación», doc. LR-CT (2004) 15, de 12 de julio de 2004; y «Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», doc. COM(2004) 496 final, de 14 de julio de 2004.

[2] Véase al respecto BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La coopération transfrontalière régionale et locale», RCADI 243, 1993, pp. 293-418 ; HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. J. MARTÍNEZ PÉREZ) Gabinete de Iniciativas Transfronterizas– JCYL, Valladolid, 2006, pp. 9-36; LEVRAT, N., «L emergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l Europe», en *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole* (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas, 2005, pp. 17-37.

mente y con más rapidez su nueva propuesta. Este hecho, al final,ha sido determinante y ha motivado que la UE tome cierta ventaja sobre su competidor. Así, desde la entrada en vigor del *Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial*[3] el 1 de agosto de 2006 se han puesto en funcionamiento dieciséis iniciativas[4]. Entre tanto, los países del Consejo de Europa no se pondrían de acuerdo hasta el 16 de noviembre de 2009, cuando concluyeron en Utrecht el *Protocolo tercero al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativa a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación*[5]. Ambos proyectos, en su presentación original, eran muy diferentes; sin embargo, pasados los años, se ha producido, como veremos en seguida, una cierta sincronización entre ambas figuras jurídicas. Bueno, en realidad, lo que ocurrió es que los representantes del Consejo de Europa decidieron finalmente aprobar un texto casi mimético al ya vigente en el ámbito comunitario, fruto del poco éxito de su iniciativa primigenia. Sea como fuere, y aunque el instrumento jurídico elaborado en Estrasburgo aún no ha entrado en vigor[6], resulta oportuno ahora examinar cuáles son las oportunidades que ofrecen cada uno de ellos.

---

[3] DOUE L núm. 210, de 31 de julio de 2006.

[4] Con participación española se han constituido seis AECT: *Galicia-Norte de Portugal* (Formada por la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal (CCDR-N) y la Xunta de Galicia. BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2008); *Pirineos-Mediterráneo* (Formada por las Comunidades Autónomas de Cataluña y las Islas Baleares junto a las Regiones de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon, no publicada. Texto disponible en http://www.euroregio-epm.org/eu/AppJava/es/sala_de_prensa/documents_oficials.jsp); *ARCHIMED Archipiélago Mediterráneo* (Formada por las Islas Baleares, la Región de Sicilia y la Agencia de Desarrollo de Larnaca. Texto en http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/ARCHIMED.aspx); *Duero-Douro (*Formada por 96 municipios, el Organismo Autónomo D-Arribes y la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local, por parte española, y 69 municipios y freguesías, junto a la Associação de Freguesias da Raia e do Côa, por parte portuguesa. Texto en BOE núm. 97, de 21 de abril de 2009); *ZASNET* (Integrada por las Diputaciones Provinciales de Zamora, Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora junto a las Asocieaciones de Municipios de Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y Duero Superior. Texto en *Diário da República,* núm. 55, de 19 de marzo de 2010); *Hospital de la Cerdaña* (Formada por la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de la República Francesa, la Agencia Regional de Hospitalización de Languedoc-Rosellón y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados. BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2011). Con más detalle véase JANER TORRENS, J.D., «La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial, *RGDC* 35, 2010, pp. 117-142. El resto de AECT creadas en el territorio Europeo son: *Abaúj-Abaújban; Amphictyony; Eurodistrict Strasbourg – Ortenau; Eurodistrict Strasbourg – Ortenau ; INTERREG – Programme Grande RégionIster-Granum ; Karst-Bodva ; Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai; West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d Opale y UTTS* (textos disponibles en http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx).

[5] Texto disponible en http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm.

[6] En virtud del párrafo segundo del artículo 19 se exige para su entrada en vigor cuatro instrumentos de ratificación. Sólo está abierto a la firma de los Estados signatarios del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales. No es necesario ser Parte de ninguno de los Protocolos posteriores. Hasta la fecha sólo lo han firmado diez Estados: Alemania, Armenia, Bélgica, Francia, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Países Bajos, Eslovenia y Suiza.

II. DOS FIGURAS JURÍDICAS RIVALES CON NUMEROSOS ELEMENTOS EN COMÚN

A pesar de lo que pudiera parecer en principio, la creación de ambos organismos responde a lógicas diferentes: por una parte, el objetivo último del Reglamento 1082/2006 es el fortalecimiento de la cohesión económica y social a través de la promoción de la cooperación territorial[7]. No supone, entonces, una acción legislativa aislada, sino que se vincula a la programación de los fondos estructurales, como una herramienta más para contribuir a una gestión adecuada de los instrumentos financieros de la UE[8]. El Protocolo tercero no obedece, en cambio, a razones económicas, sino más bien jurídicas: constituye un paso más en la simplificación de los procedimientos que permiten la creación de estructuras institucionalizadas de cooperación y ofrece una mayor seguridad jurídica a las entidades que pretendan mantener una relación entre ellas[9]. A pesar de ello, el contenido de ambos textos es, como veremos a continuación, muy similar, con un conjunto reducido de normas materiales con muchos puntos en común. Hasta la extensión es parecida: el texto comunitario contiene 18 artículos frente a los 22 del texto del Consejo de Europa, muy lejos de los 76 del proyecto inicial de 2004.

A. CREADAS *EX NOVO* POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

Las autoridades comunitarias tuvieron claro desde un primer momento que su intención no era crear un instrumento jurídico aplicable de manera uniforme en todos los territorios, sino que debían respetar la diversidad de prácticas y

---

[7] De acuerdo con el *Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N.º 1260/1999* (DOUE L núm. 210/38, de 31 de julio de 2006) el «objetivo de la «cooperación territorial europea» perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado» (art.3.2, c).

[8] El propio Tribunal de Cuentas, en un Informe especial (núm. 4/2004) relativo a la programación de la iniciativa comunitaria de cooperación transeuropea Interreg III ya apuntó que era necesario profundizar más en la cooperación a través de verdaderas estructuras comunes (párr. 16). Texto en DOUE C núm. 303, de 7 de diciembre de 2004. Para el profesor Nicolas LEVRAT «es evidente que la posible solución de recurrir a un instrumento jurídico fiable y eficaz para inscribir el proceso de cooperación, ya sea transfronterizo o territorial, debería representar un progreso considerable y absorber el chocante desfase que existía y perduraba entre las ambiciones declaradas en el marco de la cohesión económica y social de realizar una cooperación territorial, y la realidad de las realizaciones concretas resultantes de la misma *La Agrupación Europea de cooperación territorial –AECT–,* Comité de las Regiones, Bruselas, p. 63.

[9] *Informe explicativo del Protocolo n.º 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.

experiencias existentes en cada país[10]. Este planteamiento motivó, básicamente, que se lograra rápidamente un acuerdo entre los países comunitarios[11]. Por el contrario, los expertos del Consejo de Europa aspiraban a 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, lo que desembocaría inevitablemente en una cierta homogenización de la legislación aplicable en la materia[12]. Por tal motivo, a nuestro entender, se dilató tanto la puesta en marcha de la figura jurídica elaborada en Estrasburgo; de hecho, la situación no fue desbloqueada hasta que se abandonó tan ambicioso proyecto por un texto más flexible con más remisiones a la normativa interna. Ahora, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 3 del *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales* (Madrid, 21 de mayo de 1980)[13], se prevé sólo que las Partes puedan recurrir a las disposiciones de un anexo (pendiente aún de aprobación por el Comité de Ministros) que contendrá disposiciones más detalladas para la constitución y funcionamiento de las AEC, y que, o bien podrán reproducirse literalmente, o bien podrán ser adaptadas a las necesidades de cada país. Así pues, se tratará sólo de un modelo estatutario o de otra índole, facultativo, 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 (art. 13).

En cualquier caso, ambos textos crean organismos diferentes a los ya existentes en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales. El *Convenio-Marco*, como ya hemos apuntado en otro lugar, sirvió, ciertamente, para impulsar la coo-

---

[10] El quinto considerando del Reglamento así lo decía expresamente: «El presente instrumento no está destinado […] a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad».

[11] También contribuyó, según Nicolas LEVRAT, el vínculo con la programación de los Fondos Estructurales y las exigencias derivadas de la ampliación. Resulta de todos modos sorprendente, añade el autor, su rápida adopción al tratarse de una cuestión jurídicamente tan compleja y también sensible desde el punto de vista político, sobre todo además si lo comparamos con otras figuras comunitarias, como la Agrupación Europea de Interés Económico o la Sociedad Europea, que tuvieron que pasar más de diez años desde la propuesta de la Comisión para su adopción. *La Agrupación Europea de cooperación…,* op. cit., p. 68.

[12] Como nos recuerda la profesora Rosario HUESA VINAIXA «la idea que subyace al proyecto es la de proporcionar una especie de «uniforme jurídico» que las eurorregiones que lo deseen podrán vestir para beneficiarse de sus ventajas. Se considera especialmente interesante la adopción de este estatuto único para aquellas eurorregiones encaminadas a desempeñar el mismo papel a lo largo y ancho de Europa: contribuir al desarrollo integrado del área geográfica que abarcan, en muchos casos con apoyo financiero de los fondos estructurales de la Unión Europea». En «La «eurorregión»: marco jurídico y proyección de futuro. (especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. MARTINEZ PEREZ), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas– JCYL, Valladolid, 2006, p. 137.

[13] Texto en BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990 (corrección de errores en BOE núm.260, de 30 de octubre de 1990). El Convenio entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981 y para España entró en vigor el 25 de noviembre de 1990. Forman parte de él 36 Estados.

peración transfronteriza, pero no supuso por sí misma el reconocimiento de un verdadero derecho de las entidades territoriales a participar en los organismos de cooperación territorial[14]. Dicha habilitación se produjo posteriormente mediante la celebración de acuerdos internacionales bilaterales o plurilaterales. La mayoría de ellos, como los celebrados por España con los países vecinos, no creaban nuevas estructuras de cooperación transfronteriza, sino que, en la línea del *Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, de 9 de noviembre de 1995)[15], sencillamente autorizaban el establecimiento o su integración en figuras ya existentes. Por una parte, según el *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Bayona, de 10 de marzo de 1995)[16] podían crease con arreglo al derecho francés una *Agrupación de Interés Público de Cooperación Transfronteriza* (Groupements d'Intérêt Public de Coopération Transfrontaliére) o una S*ociedad de Economía Mixta Locales* (Société d'Economie Mixte Locales). Y, por otra parte, según 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)[17] una *Empresa Intermunicipal* (Empresas Intermunicipais) o una *Asociación de Derecho Público* (Associações de Direito Público). En ambos casos también podría recurrirse a la figura del *Consorcio* si se optase por aplicar el ordenamiento jurídico español[18]. Sólo excepcionalmente se crean nuevos organismos, como ocurrió en los Acuerdos de Karlsruhe de 1996 (entre Francia, Alemania,

---

[14] Véase MARTÍNEZ PÉREZ, E.J., «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», Anuario Aragonés del Gobierno Local, vol. 1, 2009, pp. 235 y ss.

[15] El Convenio entró en vigor de forma general el 1 de diciembre de 1998. Forman parte de él 21 Estados. España no lo ha firmado. Por lo que se refiere a nuestros vecinos, Andorra no lo ha firmado, Portugal lo hizo el 9 de mayo de 1997 y Francia lo ratificó el 4 de octubre de 1999.

[16] Texto en BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997. El tratado entró en vigor el 24 de febrero de 1997. Para un análisis más exhaustivo: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», REDI 49, 1997, pp. 9-28; TAMBOU, O., «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco–espagnole», RBDI 31, 1998, pp. 538-598.

[17] 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: SOBRIDO PRIETO, M. , «El Tratado hispano–portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», REEI 8, 2004, pp. 1-16; MERCHÁN PUENTES, M.J., «El Tratado bilateral hispano–portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», RDCE 15, 2003, pp. 717-740; PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M.ª 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.

[18] 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).

Luxemburgo y Suiza)[19] y de Bruselas de 2002 (entre Francia y Bélgica) con la *Agrupación Local de Cooperación Transfronteriza* (Groupement local de coopération transfrontalière)[20]. El Reglamento 1080/2006 establece, sin embargo, una nueva persona jurídica de derecho comunitario. Aunque de manera supletoria se aplica el derecho nacional, es el derecho comunitario quien crea y atribuye la personalidad jurídica a las AECT[21]. El Protocolo tercero sigue esta misma estrategia y, a diferencia de los tratados internacionales elaborados hasta la fecha en la órbita del Consejo de Europa, configura una nueva entidad jurídica, las *Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación*, que, a nuestro juicio, no supondrá una modificación de los organismos de cooperación transfronteriza en vigor, sino que será una nueva modalidad que se añadirá a los ya existentes.

B. DE CARÁCTER OPCIONAL Y NO LIMITADAS A LAS RELACIONES DE VECINDAD

El recurso a cualquiera de los dos organismos de cooperación territorial es voluntario. No existe pues la obligación, por el hecho de pertenecer a estas organizaciones internacionales, de acogerse a ellas. La norma comunitaria, aunque se trata de un Reglamento (por definición, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembros), deja bien claro que la nueva

---

[19] *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.

[20] *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 *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole* (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas 2005, pp. 37 y ss.

[21] Así lo entiende gran parte de la doctrina. Los profesores Antonio EMBID IRUJO y Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ así lo deducen, entre otros argumentos, de la norma jurídica que da origen a la nueva figura y de la jurisprudencia comunitaria respecto a otros organismos transfronterizos como la Sociedad Cooperativa Europea. En *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial*. *Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español,* Iustel, Madrid, 2008, pp. 105 y ss. Por su parte, Iñigo SANZ RUBIALES añade «que no sería lógico crear una persona jurídica de derecho nacional cuando la mayor parte de los Estados comunitarios han ratificado el Tratado de Madrid sobre cooperación transfronteriza, que enmarca la posible creación de Organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica propia, amparados en diversas categorías estatales. Por el contrario, el caso de la AECT no responde a ninguna categoría previa, aunque eso no impide que el derecho regulador de alguna organización se pueda aplicar supletoriamente ex artículo 2.1.». «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *RDCE* 31, 2008, p. 689.

herramienta jurídica tiene carácter facultativo (considerando 8 y 15). No se exige siquiera su constitución aunque medie financiación comunitaria. En un principio, la creación de esta nueva figura generó muchas expectativas en los Estados Miembros, sobre todo en nuestro país, por la errónea creencia de que ello facilitaría la obtención de recursos económicos de la UE; más aún si tenemos en cuenta que la principal misión de las Agrupaciones iba a ser precisamente la gestión de proyectos y programas financiados por fondos comunitarios. Sin embargo, la realidad ha sido otra y la mayoría de las AECT han sido constituidas, tal como preveía el Reglamento, sin contribución financiera de la Comunidad (art. 7. 3, párrafo segundo)[22]. Tampoco ha tenido mucho éxito la previsión normativa del Reglamento 1080/2006 regulador del Fondo Europeo de Desarrollo Regional que permite delegar en una AECT la gestión del Programa Operativo[23]. Tan sólo se ha creado una en marzo de 2010 (la *AECT Gran Región*) entre Luxemburgo y entidades territoriales de Francia, Bélgica y Alemania en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza *INTERREG IV A – Grand Región 2007-2013*[24]. En nuestro país, en cambio, se ha recurrido para estos cometidos a las estructuras ya existentes en virtud de otros acuerdos internacionales, como ha sido el caso del *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos,* que en la actualidad ejerce de Autoridad de gestión en el Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013[25].

En esta línea, 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». No se exige, en consecuencia, la adaptación de los organismos en funcionamiento a las disposiciones del Protocolo, aunque, desde luego, es factible su transformación. Como no se prevé procedimiento específico para ello, podrían resultar interesante acogerse a las reglas procedimentales relativas a la conversión en *Agrupaciones de Cooperación Eurorregionales* que enunciaba el proyecto inicial de 2004[26].

Por otra parte, ambos instrumentos jurídicos no sólo promueven la cooperación transfronteriza, limitada a las relaciones de vecindad entre entidades terri-

---

[22] Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Susana BELTRÁN «la posibilidad de poder seguir actuando desde un organismo privilegiado de cooperación como van a ser las AECT sin estar condicionadas a la realización de proyectos subvencionados a través de financiación comunitaria es una oportunidad más para impulsar la cooperación entre regiones de largo alcance que debería sobrevivir a los fondos comunitarios». En «Qué esperar de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en relación a los organismos de cooperación creados por las Comunidades Autónomas», *RGDC* 14, 2007, p. 24.

[23] *Reglamento (CE) núm. 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) N.º 1783/1999* (DOUE L núm. 210, de 31 de julio de 2006).

[24] DOUE S núm. 70, de 10 de abril de 2010.

[25] Aprobado por la Decisión C(2008)5569, de 1 de octubre de 2008.

[26] «Exposición de motivos del proyecto de Protocolo n° 3 relativo…», cit., art. 18.

toriales ubicadas en zonas geográficamente contiguas, sino también la cooperación interterritorial o interregional[27]. Ello no supone una gran novedad en el ámbito del Consejo de Europa, toda vez que el *Protocolo núm. 2 al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998)[28] amplió el derecho que tenían reconocido las entidades territoriales a la cooperación interterritorial (art. 2), 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). Nuestro país no lo ha firmado, por lo que las entidades españolas no disponen aún de la posibilidad de llevar a cabo este tipo de actuaciones. Lo podrían hacer, en cambio, al amparo de la normativa comunitaria. En la práctica, sin embargo, casi todas las AECT que se han constituido en el territorio comunitario se han limitado a las relaciones de vecindad. Una excepción es la *AECT Anfictionía*, creada en diciembre de 2008 entre cuarenta y dos municipios griegos, siete chipriotas, tres italianos y uno francés[29]; o la *AECT ARCHIMED Archipiélago Mediterráneo*, formada por territorios geográficamente alejados que no comparten fronteras terrestres (las Islas Baleares, la Región de Sicilia y la Agencia de Desarrollo de Larnaca de Chipre)[30].

C. CON UN MARCO JURÍDICO REGULADOR MÍNIMO

Los instrumentos jurídicos que crean estas nuevas figuras no realizan una regulación pormenorizada de ellas. De este modo, pueden adoptar formas diferentes en función de los estatutos y de la legislación nacional del territorio donde tenga su sede. No obstante, deberán reunir unos mínimos requisitos: todas tendrán personalidad jurídica y poseerán la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas en la legislación nacional de cada Estado[31]. En nin-

---

[27] El párrafo segundo del artículo 1 del Reglamento dice que «La AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo «cooperación territorial», con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social»; en tanto que el Protocolo tercero dice que «la finalidad de la AEC es promover, apoyar y desarrollar, a favor de las poblaciones, la cooperación transfronteriza e interterritorial entre sus miembros, dentro de sus ámbitos de competencia y respetando las competencias establecidas en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados de que se trate» (art. 1.2).

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

[29] DOUE S núm. 248, de 20 de diciembre de 2008.

[30] De acuerdo con el artículo 2 del Convenio su sede se encuentra en Taormina, Sicilia (Italia), por lo que no es necesaria su publicación en el BOE (texto en http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/ARCHIMED.aspx).

[31] Artículo 2 del Protocolo tercero y artículo 1.3 del Reglamento 1082/2006. De este modo, podrán, entre otras cosas, celebrar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles, contratar personal o comparecer en juicio.

guno de los dos supuestos, empero, se determina si estamos ante estructuras con personalidad jurídica de Derecho público o privado[32]; su naturaleza jurídica dependerá de la legislación aplicable. En la práctica (sólo evaluable por ahora respecto a la herramienta comunitaria) la mayoría de los países europeos han optado por el derecho público, excepto Hungría y Rumanía que han elegido la forma privada[33].

Ambas Agrupaciones se constituyen de igual manera: 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; y están dotadas de sus propios estatutos, que establecen sus reglas de funcionamiento[34]. En este punto, cabe advertir que, a diferencia de la regulación comunitaria, 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[35].

III. AUNQUE COMPLEMENTARIAS, PESE A SUS POCAS DIFERENCIAS

A pesar de la convergencia que se produjo finalmente con relación a los aspectos más relevantes del funcionamiento de ambas herramientas jurídicas, el

---

[32] El Proyecto de 2004 permitía que las *Agrupaciones de Cooperación Eurorregionales* fuesen organismos de Derecho Público (art. 3.1) o de Derecho Privado (art. 3.2). En este último caso sólo era viable en la medida en que las entidades territoriales pudiesen, de acuerdo con el sistema jurídico de sus respectivos Estados, participar en asociaciones, sociedades o agrupaciones de Derecho civil o mercantil».

[33] Véase al respecto el estudio del Consejo de Europa *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects*, 2009 (disponible en http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx), pp. 38 y ss.

[34] Artículo 4 del Reglamento 1082/2006 y del Protocolo tercero.

[35] 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. Aunque no es muy habitual, algunos organismos de cooperación transfronteriza creados al amparo de la legislación española incorporan la figura del director. Entre otros, el *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Jaca, el 17 de marzo de 2005). Texto en BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2005. Integrado actualmente por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco, por parte española, y las Regiones de Aquitaine, Languedoc-Roussillon Septimanie y Midi-Pyrénées, por parte francesa; y el *Consorcio Bidasoa-Txingudi* (Desembocadura del Río Bidasoa, de 23 de diciembre de 1998). Texto en BOE núm. 73, de 26 de marzo de 1999. El mismo día (23 de diciembre de 2008) en que finalizaba la duración del convenio interadministrativo, fijado en diez años, se produjo su renovación por otros diez años más (BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2009).

nuevo Protocolo tercero es más completo y, a su vez, más flexible. Introduce algunas mejoras que amplia las posibilidades de actuación de las entidades territoriales, tanto desde el punto de vista participativo como competencial.

A. EN CUANTO A SU COMPOSICIÓN

El nuevo Protocolo, siguiendo la estela de la normativa comunitaria, conforma la nueva entidad cooperativa como un instrumento al servicio de las comunidades y autoridades locales y regionales, aunque, por primera vez, faculta a los Estados del Consejo de Europa a integrarse en ellas si las entidades territoriales dependientes de ellos son miembros (art. 3). El marco jurídico convencional anterior no ofrecía esta posibilidad, si bien, en la práctica, algunas experiencias ya incorporaban a las entidades estatales: era el caso del *Euro-Institut franco-alemán de Kehl*[36], que en diciembre de 2003 adoptó la forma jurídica de *Agrupación Local de Cooperación Transfronteriza* según el Acuerdo de Karlsruhe y del cual forma parte el Estado francés pese que dicho tratado no lo permite. En otras ocasiones, se han buscado soluciones jurídicas *ad hoc* para algunas iniciativas, como la trazada por el *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 territoriale*s (Andorra la Vella, de 16 de febrero de 2010)[37]. Andorra fue uno de los países fundadores de la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Burdeos, de 4 de noviembre de 1983). Sin embargo, cuando se crea el *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Jaca, el 17 de marzo de 2005)[38], queda fuera de él porque, en principio, el Tratado de Bayona no permite la participación de Estados. Así, para salvar este impedimento, se tuvo que celebrar un acuerdo internacional entre los tres países (España, Francia y Andorra) por el cual este último podría participar en las estructuras de cooperación en él previstas (entre otras, los Consorcios) mediante un organismo creado a tal efecto.

En cualquier caso, no siempre fue posible canalizar jurídicamente todos los proyectos de cooperación transfronteriza planteados, entre otras cosas, porque muchos de ellos afectaban a ciertas competencias en manos de los Estados. Urgía pues, en aras además de una mayor previsibilidad y seguridad jurídica, abrir los organismos transfronterizas a las entidades estatales. Gracias a ello se han desbloqueado algunas iniciativas, como, en nuestro entorno, la creación del *Hospital fronterizo de la Cerdaña*. Se trata de una propuesta ya en marcha que pretende ofrecer asistencia sanitaria a los ciudadanos de ambos lados de la fron-

---

[36] Véase su composición en http://www.euroinstitut.org.
[37] Texto en Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, núm. 323, de 25 de junio de 2010.
[38] Texto en BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2005.

tera, en concreto, a los habitantes de las comarcas de la Cerdaña (en España) y de la Alta Cerdaña y Capcir (en Francia), a través de una AECT integrada por la Generalitat de Cataluña, la Agencia Regional de Hospitalización de Languedoc-Rosellón y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados y el Gobierno de la República Francesa[39].

No ha conseguido la nueva herramienta jurídica comunitaria, sin embargo, resolver con claridad la cuestión de la participación de las entidades territoriales de terceros países. Aunque el Reglamento 1082/2006, en el último momento (y sólo en su preámbulo, no en la parte dispositiva donde se enumeran las categorías de posibles miembros de una AECT), abrió la puerta a su incorporación, no lo hizo de manera uniforme, sino que lo dejó en manos de los Estados miembros, quedando así supeditado a lo que estableciese la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros (considerando 16). Nada se dice en él, pero habría igualmente que barajar la posibilidad de que se haga directamente por la Unión Europea, mediante la conclusión de acuerdos internacionales con países con los que mantiene una estrecha relación, como son los que éstan en vías de adhesión, los que integran el Espacio Económico Europeo y todos aquellos que comparten fronteras terrestres o marítimas que se benefician de la Política Europea de Vecindad[40]. Por el momento sólo dos países comunitarios (Rumania, si el ordenamiento jurídico del tercer Estado lo permite[41], y Francia, con entidades de países fronterizos del Consejo de Europa)[42] admiten expresamente socios de fuera de la UE. Con todo, no se ha conseguido por ahora materializar ninguna de las iniciativas, aunque existen algunas ya en proyecto, como la *AECT Alpe Adria Pannonia* entre regiones de Austria, Italia, Eslovenia, Hungría y Croacia. El Protocolo tercero se pronuncia con mayor claridad sobre

---

[39] Texto en BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2011.

[40] En este sentido, Nicolas LEVRAT afirma que «está comprobado que la utilización de la AECT en las fronteras exteriores de la Unión puede resultar útil, tanto para las autoridades territoriales próximas a las fronteras exteriores como para dirigir una política exterior de la UE, de vecindad por medio de la cooperación transfronteriza (o transnacional), o descentralizada en el marco de una cooperación de tipo interregional con socios de países terceros. *La Agrupación Europea de cooperación...,* op. cit., p. 116.

[41] «Emergency Ordinance regarding the European Grouping of Territorial Cooperation», *Official Journal of Romania*, Part I, núm. 769, de 13 de noviembre de 2007 (versión inglesa disponible en http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx).

[42] *Code général des collectivités territoriales*, artículo L.1115-4-2:

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

esta cuestión mediante la introducción de una cláusula de apertura sometida a ciertas condiciones (artículo 3, párr. 2): por una parte, se permite la incorporación de entidades territoriales de un Estado no Parte en el Protocolo si éste posee una frontera común con una Parte que sea o se convierta en Estado sede de la *Agrupación Eurorregional de Cooperación*; y, por otra, que medie un acuerdo entre esos dos países.

Inicialmente también estaba prevista la participación de las entidades privadas. El último proyecto de Protocolo presentado antes de su aprobación definitiva apostó por la inclusión tanto de entidades privadas sin ánimo de lucro como de las entidades con ánimo de lucro que llevasen a cabo servicios públicos (tales como las cámaras de comercio o las asociaciones de sindicatos), con la finalidad de mejorar la financiación de las AEC[43]. No en vano el *Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión* prevé la participación de los agentes sociales en la gestión de los programas de la UE. No se consiguió. Tan sólo se admitieron, lo cual supone una copia casi exacta de la definición de «organismo de Derecho Público» que recoge la Directiva 2004/18/CE[44], 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 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, párr. segundo).

B. SU ÁMBITO DE ACTUACIÓN

Las AECT son organismos con fines especiales limitadas «a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social» (art. 7.2)[45]. El problema es que la cooperación territorial europea es un concepto dinámico; no deja de ser un objetivo ligado a la programación de los

---

[43] *Revised draft (4) Protocol no. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between territorial communities or authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings*, doc. LR-IC (2009)2, de 30 de enero de 2009.

[44] *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.

[45] El profesor SANZ RUBIALES define la AECT como «una corporación de fines especiales, adaptada a la gestión de proyectos y programas comunitarios de cooperación territorial, «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial…, cit., p. 688.

fondos estructurales y, por tanto, con un contenido variable, que depende de las prioridades que las autoridades comunitarias fijen para cada modalidad de cooperación[46], lo que conlleva cierta incertidumbre sobre su compatibilidad con los fines de los potenciales proyectos colaborativos transfronterizos. Hay que tener presente, además, que, si bien la constitución de AECT es posible sin contribución financiera de la UE, su ámbito de actuación, que en este caso puede ser restringido por los Estados Miembros, deberá responder asimismo a alguno de los objetivos que persiguen los fondos comunitarios (art. 7.3, párr. tercero); de ahí que, si las autoridades nacionales realizan una interpretación restrictiva de dicha disposición, podrían rechazarse la creación de determinadas Agrupaciones (por ejemplo, culturales) si no responden a las preferencias de las intervenciones estructurales. Nuestro país, por ejemplo, en el Real Decreto 37/2008[47] por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento 1082/2006, dictamina que la autorización o denegación de la participación de un miembro español en la AECT proyectada dependerá de la adecuación de la naturaleza y el objeto del proyecto de AECT a la finalidad de reforzar la cohesión económica y social (artículo 6.4). Más explícito incluso ha sido nuestro país vecino, que, amén de la ejecución de los proyectos europeos, establece que las iniciativas con sede en Portugal promoverán «a realização de estudos, planos, programas e projectos ou outras formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades públicas susceptíveis de contribuírem para o desenvolvimento dos respectivos territórios, com ou sem co –financiamento público, nacional ou comunitário, bem como gerir infraestruturas e equipamentos e ainda prestar serviços de interesse público» (art.3)[48].

El Protocolo tercero, en cambio, se limita a decir en el artículo 7 que la AEC llevará a cabo las misiones que sus miembros le encomienden dentro de su ámbito competencial. Tal como se expone en 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

---

[46] Así lo ha criticado el profesor Nicolas LEVRAT en los siguientes términos: «subrayamos que resulta un tanto curioso utilizar los criterios prioritarios de la programación de los fondos estructurales para determinar el ámbito de las funciones que los componentes de una cooperación territorial desean asignar a su herramienta común que constituirá la AECT. En efecto, aunque la lógica de la programación de los fondos estructurales aparece inicialmente, en las definiciones de los objetivos prioritarios y las modalidades de asignación de los recursos comunitarios, como un proceso *arriba-abajo* –justificado por la necesidad de concentrar la intervención del presupuesto comunitario en un número limitado de objetivos prioritarios que deben, por tanto, estar definidos necesariamente en el nivel superior, y compensado por la evolución del proceso de programación, especialmente durante la elaboración de los PO en relación con el principio de asociación–, la creación de la AECT aparece como una iniciativa *de abajo-arriba*. Nos parece que determinar los ámbitos posibles del ejercicio de estas iniciativas de los actores sobre el terreno en relación a prioridades presupuestarias establecidas con fines distintos plantea algunas dificultades en cuanto a la coherencia», *La Agrupación Europea de cooperación...,* op. cit., p. 111.

[47] Texto en BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008

[48] Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre (*Diário da República*, núm. 215, de 8 de noviembre de 2007).

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.

C. Y SU PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN

De igual modo que la mayoría de los acuerdos internacionales concluidos hasta el momento en la materia[49], ambos instrumentos jurídicos posibilitan que las autoridades nacionales puedan controlar, aunque de manera limitada, la participación de las entidades territoriales. La normativa comunitaria siempre exige la autorización de los Estados Miembros, en tanto que el Protocolo tercero prevé, alternativamente, un mecanismo de comunicación previa (art.4.4); e incluso la posibilidad de renunciar a cualquier control (información, notificación o autorización) de manera general, para determinadas categorías de miembros o para ciertos tipos de cooperación (artículo 4.6). En cualquier caso, si no se renuncia a él, 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). Pero deberá siempre motivarse, como establece la norma comunitaria, lo cual beneficiará a las entidades territoriales, pues se elimina cualquier discrecionalidad a la hora de pronunciarse sobre la concesión de la autorización[50]. Resulta por el contrario perjudicial para ellas la ausencia en el texto de un plazo máximo para resolver (recordemos que los Estados, como norma general, disponen de un plazo de tres meses desde la fecha de recepción de la solicitud para resolver sobre una AECT), 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[51].

---

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

[50] Así lo entiende una parte de la doctrina (EMBID IRUJO, A., y FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial*…, cit., pp. 125 y ss.; *La Agrupación Europea de cooperación…,* op. cit., p.118), aunque otros, como SANZ RUBIALES, consideran que las autoridades estatales gozan de un limitado poder discrecional para valorar los supuestos denegatorios enunciados en el Reglamento 1082/2006 («La Agrupación Europea de Cooperación Territorial…, cit., 692-693.

[51] Según el Real Decreto 37/2008 la 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).

Una vez otorgada la autorización, se procederá también en ambos casos al registro o publicación en el Estado donde se tenga el domicilio social. Ahora bien, consideramos que mientras que el Reglamento 1082/2006 señala que se trata de una condición para que la AECT adquiera personalidad jurídica, en definitiva para que nazca jurídicamente (así lo dice expresamente el artículo 5.1), no lo es para las AEC, pues nada se dice al respecto (art. 4.7). La publicación podría convertirse entonces sólo en una mera exigencia para que se produzcan efectos frente a terceros, tal como ocurre en España según el procedimiento de suscripción de convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales regulado en el Real Decreto 1317/1997[52].

Nos parece, por el contrario, muy acertada la inserción en el texto de la obligación de publicar el acuerdo constitutivo en todos los Estados de que dependan sus miembros. Cabe recordar que el legislador comunitario no ofreció una respuesta acertada a esta cuestión. La previsión de insertar una nota en el *Diario Oficial de la Unión Europea* anunciando la creación de la AECT (que finalmente se hace en la serie «S»), sólo nos ofrece la posibilidad de conocer poco más que el nombre, los objetivos, los miembros y su domicilio social (art. 5.2), pero no su contenido completo[53]. Tampoco han resuelto este problema los Estados Miembros. En nuestro país, por ejemplo, no se publican oficialmente si tienen su sede fuera de España, aunque formen parte de ellas entidades territoriales españolas[54].

De igual forma, resulta más acertado el modo de abordar la cuestión de los límites competenciales. De acuerdo con el artículo 7.4 del Reglamento «las funciones asignadas a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior». Para un amplio sector doctrinal una interpretación amplia de dicho precepto llevaría a un resultado absurdo, pues no se podría otorgar competencia alguna a una AECT[55]. Por ello, la mayoría de los autores defienden una postura

---

[52] Texto y comentarios en MAP, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid 2003, pp. 107 y ss.

[53] El Comité de las Regiones está llevando a cabo una importante labor de difusión mediante la creación de un portal de las AECT (http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx) donde podemos encontrar, *inter alia*, el marco jurídico comunitario, las medidas de transposición nacionales, las iniciativas en vigor y en preparación, así como estudios y publicaciones doctrinales en la materia.

[54] Así se desprende del artículo 9 del Real Decreto 37/2008: «La publicación de los estatutos de las AECT con domicilio social en España, así como sus modificaciones, se realizará por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en el «Boletín Oficial del Estado» una vez remitida la documentación prevista en el artículo 7.3».

[55] Sobre este punto, pueden verse los trabajos del profesor SANZ RUBIALES: «Potestades públicas y cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. J. MARTINEZ PEREZ), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas– JCYL, Valladolid, 2006, pp. 39 y ss.; y «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial…, cit.», pp. 696 y ss.

hermenéutica restrictiva que garantice el ejercicio de ciertas atribuciones. Con todo, consideramos que el párrafo tercero del artículo 7 resulta menos controvertido, pues no establece una prohibición general, sino que, como proponían algunos para el Reglamento[56], apuesta, en sintonía con lo dispuesto en los Tratados de Bayona y Valencia, por la enumeración de las competencias excluidas: «La misión encomendada a una AEC no irá referida al ejercicio de poderes reglamentarios. La AEC no estará facultada para tomar medidas de alcance general o que puedan afectar a los derechos y libertades de las personas, ni para imponer gravámenes de índole fiscal [y] no podrá ejercer las competencias de las entidades o autoridades territoriales como agentes del Estado de que dependan, excepto en el caso en que esté debidamente autorizada por este último. Sí podrá ejercer las competencias que le confieran los Estados miembros de la AEC» (artículo 7.3 y 7.4).

IV. OBSERVACIONES FINALES

Como acabamos de ver, ambas organizaciones regionales crearon finalmente dos figuras jurídicas con una fisonomía similar. No obstante, el instrumento creado en el marco del Consejo de Europa, de fecha posterior, tomó buena nota de las lagunas y deficiencias detectadas por la doctrina y los operadores jurídicos en el funcionamiento de las *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial* e introdujo de este modo algunas mejoras como acabamos de exponer. Por ello, no debe mirarse con recelo a las nuevas *Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación*. Antes bien, las autoridades comunitarias deberían prestar atención a estos cambios e intentar enmendar en lo posible la norma comunitaria para perfeccionar su funcionamiento. Y una buena oportunidad se presentará en breve, pues el Reglamento 1082/2006, en previsión de que pudieran detectarse problemas, introdujo una cláusula de revisión que obligaba a la Comisión a presentar antes del 1 de agosto de 2011 un informe sobre la aplicación del Reglamento, junto con propuestas de modificación si los estimare procedentes (art.17)[57].

En todo caso, consideramos que ambos instrumentos jurídicos son complementarios, pues las AECT son herramientas que, en principio, sólo sirve para poner en marcha proyectos de cooperación territorial en el territorio comunitario. Cabe además recordar que ninguno de ellos desplaza con su presencia a los organismos de cooperación transfronteriza previstos en otros acuerdos interna-

---

[56] Véase LEVRAT, N., *La Agrupación Europea de cooperación…,* op. cit., p. 115.

[57] En este sentido el Comité de las Regiones adoptó en su reunión de 27 y 28 de enero de 2011 un dictamen de iniciativa sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT», doc. CDR 100/2010 fin.

cionales vigentes en la materia, sino que sencillamente se presentan como una opción más, ampliando entonces el abanico de posibilidades de actuación. Serán entonces los futuros socios los que, en función de sus necesidades, decidan finalmente la forma jurídica que debe darse a su proyecto. Debe quedar claro, no obstante, que, en principio, la elección de la forma comunitaria no garantiza *per se* la obtención de financiación comunitaria, sino que, como muestra la práctica, también puede lograrse recurriendo a otras estructuras institucionalizadas fuera del marco regulatorio de la UE.

V. BIBLIOGRAFÍA

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», *RGDC* 14, 2007.

BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La coopération transfrontalière régionale et locale», RCADI 243, 1993, pp. 293-418. -CARRERA HERNÁNDEZ, F. J, *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid 2000

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.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «Le Traité de Bayonne et l Accord de BruXelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales», en *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole* (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas 2005, pp. 37-50.

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.

HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. J. MARTINEZ PEREZ), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas-JCYL, Valladolid, 2006, pp. 9-36.

HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos , Madrid, 2002.

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

JANER TORRENS, J. D., «La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial», *RGDC* 35, 2010, pp. 117-142.

LEVRAT, N. y otros, *La Agrupación Europea de cooperación territorial –AECT–,* Comité de las Regiones, Bruselas, 2007.

LEVRAT, N., «L emergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l Europe», en *Le Droit des relations transfrontalières entre*

autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas, 2005, pp. 17-37.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local,* vol. 1, 2009, pp. 233-261.

MERCHÁN PUENTES, M. J., «El Tratado bilateral hispano–portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE* 15, 2003, pp. 717-740.

PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M.ª 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.

SÁNZ RUBIALES, I., «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *RDCE* 31, 2008, pp. 673-710.

SÁNZ RUBIALES, I., «Potestades públicas y cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. J. MARTINEZ PEREZ), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas– JCYL, Valladolid, 2006, pp. 39-60.

SOBRIDO PRIETO, M. , «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI* 8, 2004, pp. 1-16.

TAMBOU, O., «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *RBDI* 31, 1998, pp. 538-598.