

LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ADMINISTRATIVA Y MERCANTIL

*Marcial Herrero Jiménez**

RESUMO

La cooperación transfronteriza constituye, sin duda, un factor de desarrollo, y de cohesión económica, social y territorial. Este fenómeno se ha ido desarrollando en ambos lados de la frontera luso-española de forma paulatina desde el año 1986; sin embargo, ni en el ámbito de las relaciones bilaterales entre ambos países, ni en general en el ámbito comunitario, existe un instrumento jurídico idóneo para encauzar estas formas de cooperación.

Conscientes de la necesidad de dar respuesta a este vacío legal, la Comisión y el Parlamento Europeo, el 14 de Julio de 2004 presentaron una Propuesta de Reglamento relativo a la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza. Esta propuesta inicial, que fue sometida a la opinión y debate de otras instituciones y organizaciones comunitarias, ha sido modificada en la Sesión Plenaria de 7 de Marzo de 2006, definiéndola, finalmente, como Agrupación Europea de Cooperación Territorial, y previendo su entrada en vigor el 1 de Enero de 2007.

INTRODUCCIÓN

Uno de los fundamentos básicos en que se apoya el desarrollo de la Unión Europea es el incremento de las relaciones entre los Estados Miembros, y principalmente, las relaciones entre las regiones fronterizas, fomentando el intercambio de personas, capitales e ideas entre estos territorios y sus poblaciones, y reforzando así la cohesión económica, social y territorial que se persigue.

En el entorno que nos ocupa, y en concreto, las relaciones entre España y Portugal, y más concretamente, entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el Alentejo y la Región Centro de Portugal, la historia determinó que la frontera entre ambos países resultase un verdadero valladar para la relación entre los dos países y sus poblaciones, lo que ha

* Abogado. Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Centro Asociado de Plasencia. Miembro del Comité de Expertos del Gabinete de Iniciativa Joven de la Junta de Extremadura.

determinado que ambos países hayan tomado en ocasiones direcciones totalmente opuestas y contradictorias, en una actitud recíproca de olvido y desinterés. Sin embargo, a partir de 1986, con la adhesión a las Comunidades Europeas, el entorno cambia, y también el interés recíproco de ambos países en conocerse, y en promover actividades e iniciativas de cooperación, como medida de fomento del desarrollo de los países, así como de los territorios fronterizos.

La cooperación transfronteriza, transnacional o interregional ha ido surgiendo de forma casi espontánea, y en algunas ocasiones apoyada por proyectos y líneas de actuación europeas (como por ejemplo INTERREG), pero sin una base jurídica clara y eficiente.

2. DIFICULTADES PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

Las iniciativas y actividades de cooperación transfronteriza presentan, además de las dificultades que pueda presentar cualquier tipo de actividad de cooperación entre dos o más sujetos, unas dificultades añadidas como consecuencia del carácter transnacional de los sujetos intervinientes y del ámbito objetivo y finalidad de la actividad en sí.

Veamos algunas de estas dificultades:

- 1º) Falta de tradición en la cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Como ya hemos expuesto, la historia más reciente ha situado a España y Portugal en posturas, si no contrapuestas, al menos muy distantes, a pesar de la cercanía geográfica. No existen estructuras ni experiencias consolidadas en el tiempo, en este ámbito, y las primeras iniciativas han de buscarse siempre, a raíz del ingreso de ambos países en la Comunidad Europea, en el año 1986.
- 2º) Diferencias lingüísticas. Como en cualquier actividad en que estén implicados dos o más partes de diferentes nacionalidades, si no comparten la misma lengua, éste hecho podrá ser un valladar más a la cooperación. No obstante, las similitudes entre ambas lenguas, hacen bastante fácil salvar este escollo, y en ambos lados de la frontera se observa un esfuerzo notable, por parte de las administraciones, para promocionar el estudio de la lengua del país vecino.
- 3º) Disparidad de capacidades jurídicas y de obras, respecto a los distintos sujetos intervinientes en la cooperación transfronteriza en uno y otro país. En España, existe la figura de la Comunidad Autónoma, con un ámbito competencial cada vez mayor, y muy distinto de las competencias de las administraciones locales lusas. Tengamos en cuenta que aunque en el artículo 6.1 de la Constitución portuguesa se establece que se respetan los principios de autonomía de las colectividades locales dentro del Estado Unitario que constituye Portugal, sin embargo, la región, como colectividad local prevista en el artículo 238.1 no ha sido desarrollada, y no existe. En este estado de cosas, nos encontramos, por un lado, en el Estado español, como sujetos de esta actividad de cooperación transfronteriza, a las regiones (o Comunidades Autónomas), y los municipios (así como otras entidades supramunicipales, como las Mancomunidades o las provincias), mientras que en el lado portugués, hemos de centrar la atención en las freguesías y los municipios.
- 4º) Ausencia de instrumentos jurídicos específicos para la cooperación transfronteriza. En la actualidad, podemos afirmar que no existe ningún instrumento jurídico en el derecho comunitario, que sea aplicable a las distintas formas de cooperación transfronteriza que han ido naciendo en la práctica de las relaciones entre países o entre regiones, municipios o cualesquiera otras entidades públicas.

En la práctica se ha optado, en ocasiones, por acudir a la figura de la “Agrupación Europea de Interés Económico” (European Economic Interest Grouping), o a los acuerdos bilaterales entre Estados miembros, pero ni una ni otra solución se adapta de forma adecuada a la organización de una cooperación estructurada de los programas de los Fondos Estructurales dentro de la iniciativa INTERREG, lo que aconsejaba la creación de un instrumento jurídico único para todo el territorio de la Unión Europea, un instrumento de cooperación a escala comunitaria, que permitiese crear en el territorio comunitario agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica para mejorar las condiciones en las que se ponen en práctica las iniciativas de cooperación.

Con la intención de enmendar este problema y dar cobertura legal a las numerosas actividades de cooperación transfronteriza que se desarrollan en el entorno comunitario, el 14 de Julio de 2004 se presentó la iniciativa de la Comisión europea relativa a la institución de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza, al amparo de lo dispuesto en el artículo 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea¹.

3. MARCO JURÍDICO ACTUAL.-

En la actualidad, el marco jurídico existente en el ámbito de la cooperación transfronteriza viene constituido, principalmente, por los siguientes instrumentos jurídicos:

1º) TRATADO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN HISPANO PORTUGUÉS, DE 1997.

Este Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués de 22 de Mayo de 1997², no es propiamente un instrumento jurídico, pero hemos de citarlo aquí, porque representa una institucionalización formal de la intención política de fomentar las actividades de cooperación transfronteriza entre España y Portugal, como instrumento que *“contribuirá al desarrollo armónico de las relaciones que derivan de un patrimonio histórico y cultural compartido por los países ibéricos y los países iberoamericanos”*.

En el Tratado se declara la voluntad de ambos Estados de mantener relaciones de *“buena vecindad y de múltiples cooperación, tanto en el plano bilateral como en el marco de las Organizaciones Internacionales”*.

Como consecuencia de este Tratado de Amistad se sucedieron varias Cumbres Hispano-Portuguesas, que han ido dotando de solidez y contenido programático las relaciones transfronterizas.

Al amparo del Tratado bilateral de 1997 se han constituido diversas entidades con el objetivo de realizar actividades de cooperación transfronteriza, como es el caso de la “Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca”, constituida el 31 de Mayo de 2001³, por la Asociación de Municipios del Duero Superior y la Diputación Provincial de Salamanca como grupo de acción concertada transfronteriza.

¹ Establece el párrafo tercero del artículo 159 del Tratado de Roma: “Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

² Ratificado por Instrumento de 17 de Abril de 1978 (B.O.E. de 30 de Mayo de 1978).

³ En el acuerdo constitutivo se hace referencia tanto al Tratado bilateral de 1997, como al Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de 1980, y se hace expresa mención a “las importantes acciones desarrolladas por la Comunidad de Trabajo Norte de Portugal – Castilla y León y su contribución al estrechamiento de las relaciones entre las dos regiones en los ámbitos económico, social, educativo, cultural y de las administraciones públicas”.

2º) CONVENIO MARCO SOBRE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA, DE 1980.-

Este convenio marco se firmó en Madrid, el 21 de Mayo de 1980, al amparo del ordenamiento jurídico internacional, con el objetivo principal de concentrar la acción de los Estados y demás entes territoriales (regiones, municipios, etc.), en actividades que favorezcan el desarrollo de las zonas fronterizas, e impulsar las relaciones transfronterizas entre los diversos agentes sociales y administraciones de los Estados firmantes.

En el Convenio-Marco se fijan las líneas de comportamiento que deben seguir los Estados signatarios a efectos de establecer un marco de actuación favorable para que las distintas colectividades y autoridades locales, regionales o nacionales, puedan iniciar y desarrollar actividades de cooperación transfronteriza, y para ello será necesario orientar los respectivos ordenamientos jurídicos hacia una sucesiva y paulatina armonización.

Del Convenio-Marco, hemos de destacar los siguientes conceptos:

- a.- Cooperación transfronteriza: se considerará cooperación transfronteriza *“toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de acuerdos y de los arreglos necesarios a tal fin”*.
- b.- Comunidades o autoridades territoriales: se entienden como tales las *“comunidades o autoridades u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado”*.

En el Convenio Marco se incluye, como Anexo, un apéndice con modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales.

3º) PROTOCOLO DE COOPERACIÓN SUSCRITO ENTRE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LA REGIÓN DEL ALENTEJO, de 1992, Y PROTOCOLO DE COOPERACIÓN SUSCRITO ENTRE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LA REGIÓN CENTRO DE PORTUGAL, de 1994.

En los años 90, varios años después del ingreso de Portugal y España en la Comunidad Europea, y cuando ya se han desarrollado importantes iniciativas y actividades en el ámbito de la cooperación transfronteriza entre ambos países y en concreto entre la región extremeña y los territorios vecinos de Portugal⁴, se evidencia la necesidad de instrumentar un marco propio para las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las “regiones” fronterizas del país vecino, y así, se firman dos instrumentos:

- 1º) Protocolo de Cooperación suscrito entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, firmado el día 17 de Enero de 1992 en Puente Ajuda.
- 2º) Protocolo de Cooperación suscrito entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal, firmado el 27 de Mayo de 1994 en Alcántara.

⁴ Citamos, así, por ejemplo, los numerosos proyectos desarrollados, sobre todo en el ámbito de la iniciativa INTERREG, por el Patronato Pedro de Ibarra de Alcántara, la Associação para o Desenvolvimento da zona Centro-Sul (ADRACES) y la Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata (ADISGATA).

Ambos Protocolos se celebraron al amparo del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza, firmado en Madrid el 21 de Mayo de 1980⁵, así como del artículo 6.2.h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que establece, como uno de los objetivos centrales de la política extremeña, el estrechamiento de los vínculos entre Extremadura y Portugal.

Los Protocolos no son normas jurídicas, por lo que el valor que tienen es el de compromiso mutuo de colaboración entre las partes signatarias, donde se trata de establecer las “bases de la cooperación institucional por las que se pueda regir la futura programación de proyectos y acciones de interés común” constituyendo verdaderas declaraciones de intenciones políticas, plasmando en ambos la voluntad de los firmantes de promover e impulsar las actividades de cooperación transfronteriza.

En ambos Protocolos se señalan cuáles han de ser los campos de actuación en los que se deba desarrollar la cooperación entre ambas partes:

- 1ª) Vías de comunicación e infraestructuras.
- 2ª) Protección del medio ambiente.
- 3ª) Protección y difusión del patrimonio histórico artística.
- 4ª) Fomento de los intercambios comerciales y desarrollo de los sectores de la empresa y la industria.
- 5ª) Intensa colaboración en el sector primario.
- 6ª) Fomento e intercambio en materia cultural y de educación.

4º) TRATADO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA PORTUGUESA SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES.

Este Tratado fue firmado en Valencia el 3 de Octubre de 2002⁶, y parte de la previsión contenida en el artículo 7 del Tratado de Amistad y cooperación de 1997, que consigna el compromiso de ambos Estados de coordinar sus esfuerzos con el fin de conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico social de las zonas transfronterizas.

En el Tratado de 2002 se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas que palien las dificultades que se plantean en la práctica en la cooperación transfronteriza entre ambos países, derivadas, principalmente, de las diferencias en sus respectivos regímenes jurídicos internos de organización política y administrativa.

El Tratado tiene por sujetos destinatarios a las “instancias territoriales portuguesas” y “entidades territoriales españolas”. Veamos el significado de ambas expresiones:

- a) “Instancias territoriales portuguesas”: se designa con esta expresión a las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués.
- b) “Entidades territoriales españolas”: se designa a las Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español.

⁵ Ratificado por España el 10 de Julio de 1990

⁶ B.O.E. 12 Septiembre 2003.

En el Tratado de Valencia se prevén los siguientes instrumentos jurídicos y organismos de cooperación:

- 1.- Los convenios de cooperación.- Son contratos entre las instancias y entidades territoriales que determinarán las obligaciones que asumen las partes, y el marco para la concertación de iniciativas, decisiones, programas, proyectos, etcétera, en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Igualmente, se crearán a través de los convenios organismo de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica.
- 2.- Organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica. Como tales se prevén las Comunidades de Trabajo y los Grupos de Trabajo.
- 3.- Organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica: serán las “Associações de Direito Publico” y las “Empresas Intermunicipais” previstas en el ordenamiento jurídico portugués, y los “Consortios” previstos en el ordenamiento jurídico español.

4. LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN SOBRE LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

El día 14 de Julio de 2004 se presentó la iniciativa de la Comisión Europea relativa a la institución de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza, por la que se pretendía establecer un instrumento armonizado como base para la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional descentralizada, otorgando competencias a los socios en los niveles regional y local.

Esta propuesta fue sometida a diferentes instituciones y corporaciones, a efectos de que emitiesen su dictamen sobre la iniciativa, y atendiendo algunas de las sugerencias formuladas⁷, se publicó el día 7 de Marzo de 2006 la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

4.1. DENOMINACIÓN

En la propuesta inicial de 14 de Julio de 2004, se definía este instrumento jurídico como “Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza”.

No obstante, en varios de los dictámenes que elaboraron las diferentes instituciones y organismos consultados (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social Europeo, Comunidad de Trabajo de las Regiones Transfronterizas, etc.), se proponía el cambio del término “transfronteriza” por otros como “transeuropea”⁸ o “territorial”.

⁷ La mayoría de estas enmiendas a la propuesta inicial fueron aprobadas por una amplia mayoría en la Sesión Plenaria de 6 de Julio de 2005.

⁸ En el Dictamen del Comité de las Regiones, del que fue ponente el Gobernado Civil de Burgenland (Austria) Sr. Niessl, se proponía que se denominase “Asociación Europea de cooperación Transeuropea”, “ya que esta denominación hace también posible el recurso a este instrumento jurídico para la cooperación transnacional e interregional”. En el mismo sentido se expresa, en su Dictamen de 6 de Abril de 2005, el Comité Económico y Social Europeo. Por su parte, la Comunidad de Trabajo de las Regiones Transfronterizas, en su posicionamiento publicado el 6 de Septiembre de 2004, proponen que se utilice el término de “Asociación Europea para la Cooperación” o “European Grouping for Cooperation”, y que el término general que se utilice, y que comprenda la colaboración interregional y transnacional sea el de “colaboración transeuropea”.

Finalmente, la Comisión acordó proponer la denominación de «**agrupación europea de cooperación territorial**» (AECT), como indicador de que la agrupación puede abarcar todo tipo de cooperación «territorial», es decir, transfronteriza, transnacional o interregional.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA

La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza gozará de personalidad jurídica propia, distinta de la de los miembros que la integren, y tendrá en los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica de actuación que su legislación reconozca a las personas jurídicas, con capacidad para realizar negocios jurídicos, y comparecer en procedimientos judiciales.

En cuanto a la legislación aplicable la Comisión propone que se la Agrupación se rija:

- 1º) Por el Reglamento del Parlamento y del Consejo Europea relativo a la creación de una AECT.
- 2º) En los casos en que el anterior Reglamento lo autorice expresamente, se observarán las disposiciones del convenio y los estatutos de la propia AECT.
- 3º) Como derecho supletorio se observaría la legislación de los Estados miembros aplicable a las agrupaciones nacionales de naturaleza y objeto similares del Estado miembro en el que tenga su sede la AECT.

4.3. COMPOSICIÓN

La AECT podrá estar integrada por:

- 1º) Estados miembros
- 2º) Entes regionales y locales
- 3º) Otros organismos públicos locales.

El recurso a este instrumento jurídico será de carácter facultativo, y será por la propia iniciativa de sus miembros por la que se decida la creación de la AECT.

4.4. FINALIDAD

Tal y como se recoge en la exposición de motivos y el propio articulado de la propuesta de reglamento, la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar actividades económicas y sociales de cooperación territorial, en sus diversas acepciones (transfronteriza, transnacional e interregional), entre sus miembros, a fin de reforzar la cohesión económica, territorial y social.

En el Posicionamiento de la Comunidad de Trabajo de las Regiones Fronterizas⁹ se proponía ampliar el objetivo, orientándolo, tanto a la cooperación entre corporaciones territoriales regionales y locales de la Unión Europea, como entre ellos y las “*corporaciones territoriales de estados terceros vecinos*”.

Para el cumplimiento de estos objetivos se podrán encomendar la AECT:

⁹ 6 de Septiembre de 2004

- a) la ejecución de los programas de cooperación territorial transfronteriza cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo a los Fondos Estructurales
- b) la realización de cualquier otra actividad económica o social de cooperación territorial transfronteriza, con o sin la intervención financiera de la Comunidad

4.5. CONVENIO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA EUROPEA

En el artículo 4 del Reglamento propuesto, se contempla la creación de un convenio por cada AEET que se cree, que deberá contemplar, como mínimo, el siguiente contenido:

- 1º) Nombre de la AEET y domicilio social.
- 2º) Objetivo, tareas, duración y condiciones de disolución de la AEET.
- 3º) Lista de miembros y responsabilidad de cada uno de ellos frente a la AEET y frente a terceros.
- 4º) Legislación aplicable a su interpretación y aplicación, que será la de uno de los Estados miembros.

El convenio habrá de notificarse a todos los miembros de la AEET, a los correspondientes Estados miembros y al Comité de las Regiones.

4.5. ESTATUTOS

Los estatutos serán la norma básica de organización de la AEET y, a partir de su aprobación, la AEET tendrá capacidad plena para actuar como persona jurídica, aunque también podrá encomendar las tareas de la AEET a uno de sus miembros.

En los Estatutos se deberán contener, al menos, las siguientes disposiciones:

- a) Lista de sus miembros, los principios operativos de sus órganos y sus competencias, así como el número de representantes de los miembros en los órganos pertinentes
- b) Los objetivos y funciones de la AEET, y sus relaciones con los miembros y los procedimientos de toma de decisiones
- c) Lengua o lenguas de trabajo
- d) Las disposiciones 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 que garanticen la estabilidad de las actividades de cooperación
- e) Las condiciones de contribución financiera de los miembros, las normas presupuestarias y contables aplicables, así como las responsabilidades financieras de cada miembro de la AEET
- f) La designación de los organismos responsables del control financiero y de las auditorías externas independientes.

4.6. ÓRGANOS

La AEET deberá nombrar un Director, que la representará y actuará en su nombre.

También existirá una Asamblea, que estará integrada por los representantes de los miembros de la AEET.

Los Estatutos podrán contemplar otros órganos adicionales.¹⁰

4.7. ENTRADA EN VIGOR DEL REGLAMENTO

En la propuesta modificada se prevé la entrada en vigor del Reglamento relativo a la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial el día 1 de enero de 2007, y será directamente aplicable en el territorio de todos los Estados miembros.

Contacto: marcialherrero@icac.es

¹⁰ En el Posicionamiento de la Comunidad de Trabajo de las Regiones Transfronterizas se sugería la creación de una Junta Directiva, y el Dictamen del Comité de las Regiones se preveía la creación de una Secretaría que habría de estar dirigida por un Director que respondiese ante la Asamblea.