

INVESTIGACIÓN EN **COOPERACIÓN** TERRITORIAL **EUROPEA**



LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN **EUROPA** ESPECIAL REFERENCIA A **ANDALUCÍA**



EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ
ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ



INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

LOS **INSTRUMENTOS** **JURÍDICOS** DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN **EUROPA**

ESPECIAL REFERENCIA A **ANDALUCÍA**



EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ
PROFESORA TITULAR DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ
PROFESOR CONTRATADO DOCTOR (ACR. TITULAR)
DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



Publicación incluida en el Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, enmarcado en el Proyecto 'Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)', liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Edita: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

Colabora: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

© De los textos: sus autores, 2014

© De la edición: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía
Av. De Roma s/n. (Palacio de San Telmo)
41004 Sevilla

Octubre de 2014

ISBN: 978-84-942605-1-3

DL: SE 1786-2014

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES INFRAESTATALES:	13
a. Los primeros pasos de la cooperación transfronteriza	13
b. El consejo de Europa: impulsor de la cooperación transfronteriza	15
c. La UE: impulsora de la cooperación territorial	19
LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN ESPAÑA Y PORTUGAL	27
a. La estructura administrativa española	28
b. La estructura administrativa en Portugal	34
EL MARCO JURÍDICO DEL CONSEJO DE EUROPA	41
a. El Convenio Marco de Madrid	41
b. El Tratado de Valencia	44
c. La práctica de la frontera hispano-lusa, con especial referencia a la andaluza	52
EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS AECT	69
a. La naturaleza jurídica de una AECT	71
b. La composición de una AECT	74
c. Las competencias de una AECT	78
d. El funcionamiento de una AECT	79
e. La práctica española, con especial referencia a Andalucía	82

6

EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL	103
a. De la comunicación previa a la autorización	103
b. Un control estatal tanto de legalidad como de oportunidad	106
c. Publicación y Registro: adquisición de la personalidad jurídica ...	107
OBSERVACIONES FINALES.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	119

PRÓLOGO

La obra que tienen en sus manos es la segunda de las monografías de investigación publicadas en el marco del *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*. Tras el primer libro dedicado a la figura estratégica de las macro-regiones en la Política de Cohesión 2014-2020, *Los instrumentos jurídicos de la cooperación territorial en Europa. Especial referencia a Andalucía* aborda las herramientas que tienen a su alcance las entidades territoriales españolas, y especialmente las andaluzas, para estructurar e institucionalizar sus acciones de cooperación territorial.

Los autores de este trabajo son los profesores de Derecho Internacional Público, Eva M^a Vázquez Gómez, de la Universidad de Córdoba, y Enrique Martínez Pérez, de la Universidad de Valladolid. La monografía es el resultado final de un proyecto de investigación homónimo que ha contado con la profesora Eva M^a Vázquez Gómez como investigadora principal, que a su vez, ha desarrollado las labores de Coordinadora de Investigación del *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*.

El libro analiza y describe las distintas opciones con las que cuentan los agentes de cooperación en nuestro país para dotar de estructuras consolidadas sus iniciativas de cooperación territorial. En este amplio abanico de posibilidades se encuentran los Grupos de Trabajo, los Consorcios y las recientes Asociaciones Europeas de Cooperación Territorial. El objetivo de la publicación no es otro que ofrecer la posibilidad de conocerlos en profundidad a través de la práctica recogida en el trabajo para que sean los agentes de cooperación los que determinen cuáles se adaptan mejor a sus necesidades.

El Centro de Estudios Andaluces edita esta monografía cumpliendo el trabajo encomendado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía dentro del *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*. El Plan, que se enmarca en el Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA) aprobado en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, es una iniciativa que tiene como objetivo fomentar el estudio y balance de aquellas actuaciones ya realizadas, así como la prospectiva de iniciativas a llevar a cabo en los próximos años en esta materia.

En el marco de este plan el Centro de Estudios Andaluces ha organizado en los tres últimos años congresos, jornadas y foros de encuentro; ha contribuido a la creación de una red de investigadores andaluces sobre cooperación territorial y ha publicado revistas y libros sobre la materia, entre otras actividades. De estas actuaciones es preciso destacar la organización de tres Congresos Europeos sobre Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, celebrados en Sevilla, Málaga y Córdoba, respectivamente, de los que se han publicado los correspondientes libros de actas.

Mercedes de Pablos Candón

Directora del Centro de Estudios Andaluces

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar a los socios potencialmente interesados en institucionalizar sus acciones de cooperación territorial los diferentes instrumentos jurídicos europeos que tienen a su alcance. Hasta fechas recientes, las entidades territoriales infraestatales sólo estaban facultadas para participar en aquellos organismos impulsados por el Consejo de Europa; ciertamente, disponían de diferentes opciones (con y sin personalidad jurídica), pero sin mucha flexibilidad, sobre todo en cuanto a su composición y su ámbito de actuación. Más bien, se abría únicamente la posibilidad a que entidades de terceros países participasen en ciertas estructuras propias de cada Derecho interno. La situación cambió profundamente con la creación en el seno de la Unión Europea en 2006 de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), pues, amén de ampliarse las posibilidades a disposición de los promotores europeos (pues no está destinada a sortear el marco jurídico previo existente), la nueva herramienta se abría a nuevas entidades territoriales, fundamentalmente a los propios Estados, y a nuevos tipos de cooperación, no solo, como venía siendo hasta ahora, a la transfronteriza. Podría ser incluso mayor el abanico de figuras a las que acogerse, pero, por ahora, las autoridades españolas no han considerado conveniente llevar a cabo la ratificación de los nuevos protocolos concluidos en el seno del Consejo de Europa y que ya están en vigor, como el Protocolo núm. 3 al Convenio Marco Europeo (Utrecht, de 16-11-2009), que instaura las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (AEC).

Así pues, las siguientes páginas se limitan a exponer los instrumentos a disposición de las entidades territoriales españolas, prestando especial atención a aquellos propios de la frontera hispano-portuguesa y, concretamente, a la práctica andaluza. Para ello, hemos dividido el trabajo en cinco partes. La primera examina el origen y la ampliación del ámbito de la cooperación entre entidades territoriales: transfronteriza, interregional y transnacional. En la segunda parte, se analizan las estructuras administrativas de Portugal y España. La tercera aborda el marco jurídico de la cooperación territorial del Consejo de Europa, mientras que la cuarta se centra en la normativa de la Unión Europea, deteniéndonos, en ambos casos, en la práctica existente. Finalmente, dedicamos un último capítulo a evaluar los diferentes procedimientos de control nacional.

PARTE PRIMERA

LAS NUEVAS
MODALIDADES DE
COOPERACIÓN
DE LAS **ENTIDADES**
INFRAESTATALES:

DE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA A LA
COOPERACIÓN TERRITORIAL



LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES INFRAESTATALES:

DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL¹

Durante los últimos años, se ha experimentado un cambio radical en el modo de entender la cooperación entre entidades infraestatales. Como veremos en las siguientes páginas, se ha pasado de un modelo informal de relaciones fronterizas a otro más institucionalizado que abarca espacios más extensos. Por otra parte, se ha ampliado enormemente el abanico de instrumentos a disposición de las entidades territoriales, pues, junto con el Consejo de Europa, ahora la Unión Europea ofrece sus propias herramientas jurídicas.

A. LOS PRIMEROS PASOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Ya en el siglo XVII, los entes locales situados a un lado y otro de determinadas fronteras europeas, pertenecientes a sistemas jurídicos diferentes pero con problemas e intereses comunes, intentaron aunar esfuerzos con el objetivo de encontrar soluciones pragmáticas y rápidas a sus necesidades. Entre ellas se encontraba el deseo de compensar las desventajas estructurales procedentes de su situación periférica con respecto al Estado del que formaban parte. Fuera como fuese, estas entidades pretendían resolver un problema de carácter tanto transfronterizo como local, evitando convertirlo en una cuestión internacional. Si los Pirineos han sido un claro ejemplo de los antecedentes más lejanos de la actual cooperación transfronteriza, la Comunidad de Intereses Económicos Moyenne-Alsace-Brisgau, activa desde 1956, se cita como el primer antecedente moderno censado de este tipo de cooperación².

1 Este capítulo ha sido elaborado por Eva M. Vázquez Gómez y Enrique J. Martínez Pérez.

2 *Vid.*, ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano Bernard: «La coopération transfrontalière regionales et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 293 y ss.

Tal y como ha afirmado el Comité de las Regiones, la cooperación transfronteriza tiene su origen en una conjunción de factores y circunstancias concretas íntimamente relacionados con la institución de la *frontera*. En el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, se forjaba un nuevo concepto de esta institución: la frontera va a dejar de ser considerada como una línea de separación de soberanías para convertirse en una zona formada por territorios que se encuentran a ambos lados de esa línea, pero que, aunque sometidos a distintos regímenes de todo tipo, sin embargo constituyen en muchos aspectos una unidad. Estos territorios necesitaban resolver conjuntamente problemas que les eran comunes, siendo conscientes de que la cooperación iba a mejorar de forma sustantiva sus condiciones de vida.

Sobre la base de lo anterior, comenzó a desarrollarse la cooperación transfronteriza, entendida como aquella entablada entre actores locales o regionales separados por una frontera. El paulatino desarrollo de esta cooperación se debió fundamentalmente, por un lado, a las repetidas modificaciones que las fronteras europeas habían sufrido, y por otro, a la progresiva permeabilidad de las fronteras nacionales. Esto es, la instauración de un gran mercado dentro del cual las fronteras nacionales ya no constituían obstáculos a la libre circulación de los trabajadores, los bienes, los servicios y los capitales, la realización de la Unión Económica y Monetaria y la supresión de los controles en las fronteras y el consiguiente fortalecimiento del cierre de las fronteras exteriores, se convirtieron en los factores determinantes que vendrían a justificar el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el viejo continente.

No obstante, si bien es cierto que la liberalización de los intercambios y de los desplazamientos beneficiaba a los agentes económicos privados, que veían cómo sus actividades mercantiles podían realizarse sin obstáculos jurídicos y económicos en un territorio cada vez más amplio de Europa, los actores públicos y, concretamente, los de proximidad —autoridades locales o regionales—, por el contrario, carecían de los mecanismos e instrumentos jurídicos destinados a responder a las demandas de los ciudadanos europeos en esta materia. Estas autoridades locales o regionales debían conformarse con actuar únicamente en la esfera territorial nacional, no pudiendo contribuir al desarrollo de una cooperación transfronteriza dirigida a superar el «efecto frontera» en una Europa decidida a cerrar sus innumerables cicatrices de la mano de la cooperación institucionalizada, esto es, de la cooperación protagonizada por las organizaciones internacionales.

En efecto, es en el seno de las organizaciones internacionales instauradas en Europa tras la II Guerra Mundial donde la cooperación entre entidades territoriales situadas a un lado y otro de la frontera va a experimentar su verdadero desarrollo gracias al diseño de un progresivo marco jurídico en esta materia. El Consejo de Europa (1949) y las entonces Comunidades Europeas (1951 y 1957), hoy Unión Europea (UE), son las orga-

nizaciones internacionales europeas encargadas de dotar a las autoridades locales o regionales de las herramientas jurídicas esenciales necesarias para la representación de su papel en el escenario de la cooperación transfronteriza, más tarde territorial, europea.

Bien es cierto que en los años sesenta se celebraron un gran número de acuerdos entre Estados vecinos con objeto de desarrollar la cooperación en torno a la frontera, pero no perseguían implantar un marco jurídico dentro del cual los actores pudieran desarrollar cooperaciones conforme a sus necesidades. Por el contrario, estos acuerdos bilaterales o multilaterales restringidos se dirigían a regular cuestiones precisas mediante mecanismos especialmente diseñados para una situación y unos retos claramente definidos. En estos acuerdos entre Estados, puede contemplarse la participación de las entidades territoriales junto con las autoridades estatales porque así lo decida el Estado en cuestión, pero el hecho de asociar a un ente territorial a mecanismos cooperativos contemplados en un tratado internacional interestatal no debe llevarnos a calificar dicha cooperación como cooperación transfronteriza. Entre la infinidad de acuerdos que instituyen este tipo de mecanismos, podemos citar los siguientes: la Comisión de ordenación del territorio entre la República Federal de Alemania y los Países Bajos (1967), la Comisión intergubernamental para la cooperación en las regiones fronteras entre Francia, Alemania y Luxemburgo (1969), o la Comisión para la ordenación de las regiones fronteras entre Francia y Bélgica (1970).

B. EL CONSEJO DE EUROPA: IMPULSOR DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Es en los inicios de la década de los setenta del siglo pasado, cuando pueden ser encontradas las primeras asociaciones de regiones fronteras en las que se pasa de la simple cooperación entre autoridades de ambos lados de la frontera a una verdadera administración conjunta³. Paralelamente, las autoridades locales reunidas en la Asociación de Regiones Fronteras Europeas (ARFE)⁴ reivindicaron activamente la adopción de un

3 Sobre estas primeras manifestaciones, entre otros, *vid.* DUPUY, Pierre M.: «La coopération régionale transfrontalière et le Droit International», *Annuaire Français de Droit International*, 1977, pp. 842 y ss. Asimismo, HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en AA. VV.: *Comunidades autónomas-Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 63 y ss.

4 La Asociación de Regiones Fronteras Europeas (ARFE), Association of European Border Regions (AEBR) en su versión inglesa, creada en 1971 en la ciudad alemana de Bonn, comenzó con 12 miembros y en la actualidad cuenta con más de 100. Para una mayor información sobre esta Asociación, *vid.* su sitio web <<http://www.aebr.eu/en/index.php>>.

acuerdo a nivel europeo, asistiendo asimismo a la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales donde impulsaron esta cooperación regional.

Fruto de todo ello fue la adopción en el seno del Consejo de Europa del *Convenio Marco Europeo sobre la cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales*⁵, también conocido como el Tratado de Madrid por ser esta la ciudad donde se firma un 21 mayo de 1980. Con la adopción de este convenio, se revaloriza el papel de estos entes y se incentiva la cooperación entre ellos en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, o la mejora de las infraestructuras locales y regionales. Para el Consejo de Europa, la cooperación transfronteriza, tanto local como regional, se constituía como un hecho natural que no podía ser obstaculizado por las fronteras estatales. Con el Tratado de Madrid, el Consejo de Europa venía así a culminar una labor desarrollada durante años.

El Convenio Marco Europeo o Tratado de Madrid recoge el compromiso de los Estados a facilitar y promover la cooperación transfronteriza, así como a promover la conclusión de los acuerdos necesarios para tal fin. En su artículo 2 se dispone que la *cooperación transfronteriza* es «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 los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin». Por su parte, se entiende por *comunidades o autoridades territoriales* aquellas «que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado».

Esta cooperación transfronteriza, también conocida como *cooperación transfronteriza clásica*, requería la previa celebración de acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollasen y especificasen las disposiciones del Convenio Marco Europeo, no permitiendo la participación de los Estados miembros como tales, sino solo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. Así, con el fin de poner en práctica una cooperación institucionalizada más profunda, se elaboró un *Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo*⁶ en el que, por primera vez, se reco-

5 Este Convenio entró en vigor el 22-12-1981 tras el depósito del cuarto instrumento de ratificación. Forman parte de él 38 Estados. El texto puede ser consultado en el sitio web del Consejo de Europa <<http://www.conventions.coe.int/Treaty>>.

6 El Protocolo Adicional al Tratado de Madrid fue adoptado en la ciudad de Estrasburgo el 9-11-1995. Entró en vigor el 1-12-1998 tras el depósito del cuarto instrumento de ratificación. Forman parte de él 24 Estados. Su texto puede ser consultado en el sitio web oficial del Consejo de Europa <<http://www.conventions.coe.int/Treaty>>.

nocía un derecho de las entidades territoriales a celebrar, en sus respectivos ámbitos de competencia, convenios para crear organismos de cooperación transfronteriza⁷; se dota a las entidades territoriales de un derecho subjetivo a desarrollar, por propia iniciativa, unas relaciones transfronterizas, no teniendo ya la necesidad de contar con la voluntad de los Estados.

Tres años después, fue adoptado el Protocolo núm. 2 al Tratado de Madrid⁸, donde, básicamente, se introduce el término *cooperación interterritorial*, definiéndolo como «cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la celebración de convenios con entidades territoriales de otros Estados»⁹. De esta manera, con este Protocolo, el marco jurídico establecido por el Consejo de Europa no va a estar dirigido exclusivamente a aquella cooperación protagonizada por los entes territoriales que comparten una misma frontera, sino que además se traslada a aquella cooperación donde las autoridades locales o regionales estén localizadas en Estados que no sean vecinos.

Por último, en noviembre de 2009, se adoptó el Protocolo núm. 3 al Tratado de Madrid¹⁰, donde se regula la posibilidad de constituir Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación, esto es, organismos de cooperación dotados de personalidad jurídica integrados por entidades o autoridades territoriales que tienen como finalidad apoyar y desarrollar la cooperación transfronteriza e interterritorial entre sus miembros dentro de sus ámbitos de competencia comunes¹¹. A diferencia del resto de instrumentos jurídicos del Consejo de Europa anteriormente citados, este Protocolo recoge un conjunto armonizado de reglas obligatorias relativas a la composición, creación y funcionamiento de estos organismos. Entre otros aspectos, esta nueva figura está abierta a los Estados miembros del Consejo de Europa y a los organismos de interés general sin ánimo de lucro financia-

7 Véase su artículo 1.

8 Este Protocolo fue adoptado el 5-5-1998 en la ciudad de Estrasburgo, entrando en vigor el 1-2-2001 tras el depósito del cuarto instrumento de ratificación. Forman parte de él 23 Estados. Su texto puede ser consultado en el sitio web oficial del Consejo de Europa <<http://www.conventions.coe.int/Treaty>>.

9 Artículo 1 del Protocolo núm. 2 al Tratado de Madrid.

10 Este Protocolo fue adoptado en 16-11-2009 en la ciudad de Utrecht, entrando en vigor el 1-3-2013 tras el depósito del cuarto instrumento de ratificación. Forman parte de él 6 Estados, si bien son 7 los que habiéndolo firmado aún no han depositado el instrumento de ratificación. Su texto puede ser consultado en el sitio web oficial del Consejo de Europa <<http://www.conventions.coe.int/Treaty>>.

11 Véanse sus artículos 1 y 2.

dos o controlados por las autoridades estatales o territoriales. Además, se permite que las entidades territoriales de un Estado que no sea parte en el Protocolo pero posea una frontera común con una Parte que sí lo sea pueda sumarse a una Agrupación Eurorregional de Cooperación si media un acuerdo entre ellos¹².

En relación con la postura española a este desarrollo normativo en el seno del Consejo de Europa, España deposita su instrumento de ratificación al Tratado de Madrid el 24-8-1990, entrando en vigor el 25 de noviembre de ese mismo año¹³. Por cuanto se refiere a los Protocolos adicionales, ninguno de ellos ha sido firmado por España. El ejecutivo español justifica la no firma de los protocolos 1 y 2 «debido fundamentalmente a que las respuestas a tales necesidades vienen cubiertas por la normativa vigente en España en materia de cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, entre la que se encuentran los Tratados bilaterales firmados con Francia y Portugal»¹⁴.

En busca del desarrollo necesario del Tratado de Madrid, España ha firmado dos tratados bilaterales tendentes a regular la cooperación transfronteriza entre nuestros dos Estados vecinos. El primero de los Acuerdos interestatales de desarrollo fue el *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, adoptado en Bayona el 10-3-1995, en vigor desde el 24-2-1997 y conocido como el Tratado de Bayona¹⁵. Este tratado supone la primera regulación en detalle para nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales del funcionamiento de la colaboración entre ellas y las instancias territoriales del otro lado de la frontera. Entre otras muchas cuestiones, el Tratado de Bayona contempla las entidades territoriales de cada parte sujetas al ámbito del tratado, se remite al ámbito competencial de aquellas en virtud del derecho interno de cada parte y realiza una regulación exhaustiva de los convenios de cooperación transfronteriza y de los organismos con o sin personalidad jurídica a que estos convenios puedan dar lugar. Para los organismos con personalidad jurídica, se habla de Agrupaciones de Interés Público, y de las Sociedades de Economía Mixta local por la parte francesa, y de los Consorcios por la parte española¹⁶.

12 Véase su artículo 3.2.

13 BOE núm. 248, de 16-10-1990 (corrección de errores en BOE núm. 260, de 30-10-1990).

14 Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *cit.*, p. 3.

15 *Vid.* BOE núm. 59, de 10-3-1997.

16 Sobre el Tratado de Bayona, entre otros, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: «El Tratado de Bayona de 10-3-1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», en *Revista Española de Derecho Internacional*, pp. 9 y ss.

Por cuanto respecta a la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, el *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*¹⁷, adoptado el 3-10-2002 y conocido como el Tratado de Valencia por ser esta la ciudad donde se adoptó, es el acuerdo interestatal de desarrollo del Tratado de Madrid relativo a la frontera hispano-portuguesa. El Tratado de Valencia regula el objeto, el ámbito territorial de aplicación, el régimen jurídico, el contenido y el derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza entre España y Portugal, además de establecer la Comisión Hispano-Portuguesa de seguimiento del tratado. En cuanto a los organismos de cooperación, la regulación es más extensa que en el Tratado de Bayona, recogándose las Comunidades de Trabajo y los Grupos de Trabajo para los organismos sin personalidad jurídica, mientras que, para el caso de los organismos con personalidad jurídica, las Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales para Portugal y los Consorcios para España.

C. LA UE: IMPULSORA DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

El proceso de integración de la Unión Europea no podía pasar por alto una cooperación protagonizada por las entidades locales o regionales situadas en diferentes Estados miembros¹⁸. Es en 1975, tras la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, y respondiendo a una de sus reivindicaciones, cuando se decide crear un nuevo fondo europeo encargado de apoyar las políticas de desarrollo regional. La creación del FEDER y la instauración de la Política Regional procuraron poner fin a los desequilibrios regionales entre los Estados miembros, nueve en aquel momento. Ciertamente, esos desequilibrios ya existían en 1957, pero se pensó que irían desapareciendo con el progresivo funcionamiento del mercado común; es más, en los textos constitutivos de las Comunidades Europeas no se recogía disposición alguna relativa a una Política Regional tendente a servir de base que justificara la acción de la Comunidad en materia de cooperación transfronteriza. Con la adopción del Acta Única Europea de 1986, se introduce por vez primera la Cohesión Económica y Social como prolongación a una Política Regional que no estaba dando los frutos deseados. Como consecuencia de este impulso a la Política Regional, los Fondos Estructurales fueron objeto de una profunda reforma dirigida a concentrarlos para alcanzar cinco objetivos determinados por la Comunidad en las regiones más desfavorecidas.

17 Vid. BOE núm. 219 de 12-9-2003.

18 Sobre este particular, vid. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: «El Estado de la Cooperación Territorial en la Unión Europea», AGUDO ZAMORA, Miguel y VÁZQUEZ GÓMEZ, Eva M. (coords.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Junta de Andalucía, 2012, pp. 17 y ss.

En 1990, como ayuda suplementaria a la Cohesión Económica y Social, se creó el Programa INTERREG con la finalidad de ayudar tanto a las zonas fronterizas interiores como a las exteriores de la Unión Europea a superar los problemas específicos en materia de desarrollo, derivados de su aislamiento, en las economías nacionales y en la Unión Europea en su conjunto. El Programa INTERREG era un programa de Iniciativa Comunitaria cuyo objetivo debía realizarse mediante tres tipos de acciones: la programación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos, la introducción de medidas dirigidas a mejorar el flujo de información a un lado y otro de las fronteras, y el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas comunes para apoyar y alentar la cooperación. La segunda versión de este programa, INTERREG II 1994-1999, estableció como objetivo prioritario para la concesión de financiaciones comunitarias el apoyo a la creación de estructuras institucionales o administrativas compartidas, ampliando su ámbito de acción más allá del estricto ámbito de la vecindad, incorporándose la cooperación transnacional y, más tarde, la interregional. El último de estos programas de Iniciativa Comunitaria, INTERREG III 2000-2006, vino a darle un nuevo enfoque a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Englobando a estos tres tipos de cooperación, nace la *cooperación territorial europea*.

La primera fase de la quinta ampliación de 2004 trajo consigo la necesaria reforma de los Fondos Estructurales. La entrada de los diez nuevos Estados miembros incrementaba enormemente las diferencias de desarrollo, por lo que los Fondos Estructurales se desviarían automáticamente a los nuevos Estados miembros en detrimento de los antiguos, surgiendo así la necesidad de encontrar nuevos criterios de asignación de los recursos. En este sentido, la Política de Cohesión para el período 2007-2013, apostó por la concentración de los gastos y la reorientación de los flujos financieros de la Política de Cohesión, abandonó los programas de Iniciativa Comunitaria (INTERREG) y, como no podía ser de otra manera, trasladó la cooperación territorial europea al centro del proceso de integración, cuando hasta aquel entonces se había venido desarrollando en los márgenes de este. No en vano, la cooperación territorial pasa a convertirse en el tercer objetivo de la Cohesión Económica y Social. En este sentido, 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) núm. 1260/1999*, 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»¹⁹.

19 DO L núm. 210/38, de 31-7-2006, artículo 3.2.c.

Junto con los nuevos Fondos Estructurales, se aprueba el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), nueva figura dotada de personalidad jurídica, constituida por entidades u organismos de, al menos, dos Estados miembros de la Unión Europea, que acompaña a la cooperación territorial europea como el instrumento jurídico tendente a reforzar la cohesión económica y social y a desarrollar iniciativas de cooperación territorial —transfronteriza, transnacional e interregional—. A diferencia de la cooperación clásica, la nueva herramienta comunitaria permite la participación de Estados al lado de las autoridades territoriales. De esta manera, esta posible asociación ofrece asimismo un potencial formidable de desarrollo en términos de gobernanza multinivel. Este novedoso instrumento nace para llegar a constituirse en el germen de un importante desarrollo de las autoridades territoriales en este tipo de cooperación, de la realización de una cohesión territorial e incluso del proceso de integración en su conjunto. La AECT fue concebida como un nuevo instrumento jurídico para que los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales puedan afrontar, tanto en el marco de los programas de la Unión Europea como fuera de estos, los problemas jurídicos y administrativos tradicionalmente encontrados en la gestión de los programas y proyectos de cooperación territorial. En definitiva, la AECT suponía un cambio absoluto de perspectiva con respecto al derecho de la cooperación transfronteriza, precursora de la cooperación territorial europea.

La Política de Cohesión reformada para el periodo 2014-2020²⁰ posee una nueva arquitectura legislativa que comprende, junto con un Reglamento global que establece normas comunes para el Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP)²¹ y cuatro reglamentos específicos para el FEDER²², el FSE²³,

20 Para un acercamiento a los rasgos principales establecidos para este nuevo periodo, RUIZ DE CASAS, José Antonio: «La Cooperación Territorial Europea en el nuevo periodo de programación 2014-2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, núm. 3, Junta de Andalucía, 2013, pp. 6 y ss.

21 Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, 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) núm. 1083/2006 del Consejo (DO L 347, 20-12-2013).

22 Reglamento (UE) núm. 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, 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) núm. 1080/2006 (DO L 347 de 20-12-2013).

23 Reglamento (UE) núm. 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1081/2006 del Consejo (DO L 347 de 20-12-2013).

el Fondo de Cohesión²⁴ y el FEADER²⁵, un Reglamento específico para la cooperación territorial europea²⁶. Es en este último, Reglamento (UE) núm. 1299/2013, donde se definen, para el objetivo de cooperación territorial europea, los objetivos prioritarios y la organización del FEDER, los criterios que deben cumplir los Estados miembros y las regiones para poder beneficiarse de la ayuda del FEDER, los recursos financieros disponibles para recibir ayudas del FEDER y los criterios aplicables para decidir su asignación. Asimismo, este Reglamento establece las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación efectiva, el seguimiento, la gestión financiera y el control de los programas operativos correspondientes al objetivo de cooperación territorial europea, incluso cuando terceros países participan en dichos programas.

En virtud del artículo 2 de este Reglamento 1299/2013, específico para la cooperación territorial europea, el actual ámbito de cooperación que será apoyado por el FEDER es el siguiente:

- «1. La cooperación *transfronteriza* entre regiones adyacentes para favorecer el desarrollo regional integrado entre regiones vecinas fronteras terrestres y marítimas de dos o más Estados miembros, o entre regiones fronteras vecinas de al menos un Estado miembro y un país tercero en las fronteras exteriores de la Unión, distintas de las cubiertas por programas en el marco de los instrumentos financieros externos de la Unión.

2. La cooperación *transnacional* en grandes espacios transnacionales, en la que participen socios nacionales, regionales y locales, y que incluya también la cooperación transfronteriza marítima en casos no cubiertos por la cooperación transfronteriza, con el fin de lograr un mayor grado de integración territorial de dichos territorios.

24 Reglamento (UE) núm. 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1084/2006 (DO L 347 de 20-12-2013).

25 Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, 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) núm. 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20-12-2013).

26 Reglamento (UE) núm. 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, 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 20-12-2013).

3. La cooperación *interregional* para reforzar la eficacia de la Política de Cohesión al fomentar:
 - a. el intercambio de experiencias centrado en objetivos temáticos entre socios de toda la Unión, en particular en lo relativo al desarrollo de las regiones contempladas en el artículo 174 del TFUE, en relación con la identificación y difusión de buenas prácticas con vistas a su transferencia principalmente a programas operativos en el marco del objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo, pero también, cuando sea pertinente, a programas de cooperación;
 - b. el intercambio de experiencias relativas a la identificación, transferencia y difusión de buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano sostenible, incluidos los vínculos entre los ámbitos urbano y rural;
 - c. el intercambio de experiencias relativas a la identificación, transferencia y difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores en relación con la ejecución de programas y acciones de cooperación así como con el recurso a las AECT;
 - d. el análisis de las tendencias de desarrollo en relación con los objetivos de cohesión territorial, incluidos los aspectos territoriales de la cohesión económica y social, y desarrollo armonioso del territorio de la Unión.»

Conjuntamente, se ha adoptado el Reglamento 1302/2013, que introduce algunos cambios para eliminar todas aquellas trabas que impiden o imprimen una lentitud innecesaria al proceso de constitución de las AECT²⁷. Así lo había constatado la Comisión, que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento 1082/2006, señaló la conveniencia de flexibilizar y aclarar determinadas cuestiones con el fin de acelerar el nacimiento de las Agrupaciones y mejorar, a su vez, su funcionamiento²⁸.

27 Reglamento (UE) núm. 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17-12-2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (DO L 347 de 20-12-2013).

28 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5-7-2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones, doc. COM(2011) 610 final, de 6-10-2011, pp. 2 y ss.

PARTE SEGUNDA

LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN ESPAÑA Y PORTUGAL



LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN ESPAÑA Y PORTUGAL²⁹

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3, el Tratado de Valencia se aplica, por parte española, a las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; y a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo, y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local. Por lo que se refiere a Portugal, comprende las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarve; las Asociaciones de Municipios y otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTS III, definida por el Derecho interno portugués «Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve», y a los municipios situados en las mencionadas NUTS III.

No obstante, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria del artículo 13 que amplía el ámbito de aplicación del Tratado, pues en ella se dice que «será asimismo aplicable a las entidades e instancias territoriales incluidas en el área de intervención del Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A que no estén incluidas en el ámbito de aplicación determinado en el artículo 3». Este

29 Este capítulo ha sido elaborado por Eva M. Vázquez Gómez.

precepto viene a enlazar la Iniciativa comunitaria INTERREG III con el Tratado de Valencia, convirtiendo en cierto modo el área de intervención de dicha Iniciativa Comunitaria en el verdadero punto de partida para señalar con precisión su ámbito de actuación.

De este modo, y por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, se aplicaría en principio, por una parte, a Andalucía y a las Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y del Algarve. Y, por otra parte, a las provincias de Huelva, Córdoba, Sevilla y Cádiz, del lado español, y a las áreas NUTS III portuguesas Alto Alentejo, Alentejo Central, Bajo Alentejo, Alentejo Litoral y Algarve, incluidos sus municipios.

A. LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

La Constitución española en su artículo 137 establece que «(e)l Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que por Administraciones Públicas debemos entender la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

Sobre la base de estas dos disposiciones, se desprende, por un lado, el marcado carácter territorial de estas Administraciones, al ser ellas las que articulan la organización territorial del Estado, siendo considerado el territorio no como una mera demarcación del espacio, sino como un componente constitutivo. Por otro lado, estas son las tres únicas Administraciones recogidas por la Constitución española, por lo que debe destacarse su posición central y originaria en el conjunto de la organización administrativa.

En el marco de esta organización, debe ser incluida asimismo toda aquella Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia perteneciente a cualquiera de las Administraciones Públicas citadas. Nos estamos refiriendo a los Organismos Públicos y a las Administraciones corporativas.

Esta organización administrativa, según se establece en el artículo 103 de la Constitución, deberá servir con objetividad a los intereses generales y deberá actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Asimismo, continúa afirmando este artículo, los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.

La Administración del Estado, Autonómica y Local españolas no están concebidas para operar en territorios diferenciados, delimitados por una frontera, sino que actúan, superponiéndose, sobre el mismo territorio. Ahora bien, cada Administración contempla el mismo territorio desde una perspectiva diferente, ya sea estatal, autonómica o local³⁰. Es por ello por lo que las competencias de cada una de ellas se asignan y distribuyen entre Administraciones, en un primer término, y entre los órganos administrativos que las integran, con posterioridad.

Si la Administración del Estado es la considerada administración central, las Administraciones Autonómica y Local se enmarcarían en la organización estatal periférica, siendo las Comunidades Autónomas, por un lado, y las Provincias y Municipios, por otro, las que las integrarían, respectivamente. Dado el objeto de este trabajo, haremos únicamente una breve mención a esta administración periférica, esto es, la administración local y autonómica.

1. La Administración Local

La entidad local básica de la organización territorial del Estado es el Municipio³¹. Con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, el Municipio está compuesto por la organización, el territorio y la población. Centrándonos en el primero de estos elementos, la organización municipal puede presentarse a través del Ayuntamiento o a través el Concejo Abierto.

El Ayuntamiento se compone del Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local³². El Pleno está integrado por todos los Concejales, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto por los vecinos. El Alcalde es el Presidente del Ayuntamiento. Su elección puede estar en manos de los concejales o de los vecinos, si bien este último sistema, pese a estar recogido expresamente en el artículo 140 de la Constitución española, no ha sido previsto por el legislador ordinario. Por último, la Junta de Gobierno Local, prevista para los Municipios con más de 5.000 residentes, está presidida por el Alcalde e integrada por los

30 En este sentido, véase ESTEVE PARDO, José: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 129 y ss.

31 El artículo 140 de la Constitución española establece: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

32 Sobre la organización municipal, COSCULLUELA MONTONER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2013, pp. 235 y ss.

Concejales a los que, en un número no superior a un tercio del total de los que corresponde al Ayuntamiento, puede nombrar y cesar su Presidente (el Alcalde) libremente, dando cuenta al Pleno³³. Junto con el Alcalde, el Pleno y, en su caso, la Junta de Gobierno, en todos los Municipios se prevé la presencia de los Tenientes de Alcalde, que asisten al Alcalde, así como la posibilidad de crear Comisiones y otros órganos municipales cuya finalidad es el estudio e informe de los asuntos que posteriormente deben debatirse en el Pleno.

El Concejo Abierto, previsto por la LO 2/2011 como régimen voluntario de los Municipios de hasta 100 residentes, es un régimen de organización municipal basado en la democracia directa, esto es, todos los vecinos son el órgano fundamental sustituyendo al Pleno, estableciéndose únicamente elecciones para el nombramiento del Alcalde por sufragio universal, directo, secreto y por el sistema mayoritario.

Por otro lado, en el marco municipal podemos encontrarnos entidades inframunicipales que tienen por objeto administrar los intereses públicos locales en los núcleos de población dispersos y diferenciados del lugar donde se ha establecido la capitalidad del Municipio —aldeas, pedanías, barrios, anteiglesias...—, entidades supramunicipales, como la Comarca o las Áreas Metropolitanas, o las Mancomunidades de Municipios que, a diferencia de las dos instituciones anteriores, tienen carácter asociativo.

La Provincia³⁴, por su parte, es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. El territorio de la Provincia comprende los términos de los Municipios integrados en la Provincia y su población también está integrada por la propia de todos los Municipios de la Provincia. La organización provincial de las Provincias de régimen común se integra en las Diputaciones provinciales cuyos órganos son el Pleno, integrado por todos los Diputados provinciales, el Presidente, elegido por los Diputados de entre ellos, y la Junta de Gobierno, integrada por el Presidente y un número de Diputados que no exceda de un tercio del total, libremente nombrados y cesados por aquel dando cuenta al Pleno. Asimismo, en las Diputaciones podrán crearse órganos para el estudio, informe o consulta de los asuntos que debe decidir el Pleno.

33 Artículo 23 de la LRBRL.

34 El artículo 141 de la Constitución española establece:

«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincia estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»

2. La Administración Autonómica. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía

Las Comunidades Autónomas³⁵ están constituidas por provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, por los territorios insulares y por una provincia con entidad regional histórica. Las Comunidades Autónomas representan el principio de autonomía recogido en el artículo 2 de la Constitución española, siendo su norma institucional básica el Estatuto de Autonomía, que debe contener la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas³⁶.

En este sentido, es el artículo 148 de la Constitución española la base que debe ser tomada para el establecimiento de las competencias de cada Comunidad Autónoma en cada uno de sus Estatutos, teniendo en cuenta asimismo lo recogido en el artículo 149.3, en virtud del cual «(l)as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Por cuanto se refiere a la estructura orgánica de las Comunidades Autónomas, las 17 existentes en la actualidad, más Ceuta y Melilla, que se constituyeron en dos ciudades con Estatuto de Autonomía propio, han seguido una estructura común: una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente del

35 El artículo 143 de la Constitución española establece: «1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos».

36 En este sentido, *vid.* Montero Elena, Concepción M.: «Estudio comparativo de las estructuras administrativas en las regiones del Algarve y Alentejo y la Comunidad Autónoma de Andalucía a nivel regional, local y asociativo», FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (dir.): *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Junta de Andalucía, 2008, pp. 171 y ss.

Consejo de Gobierno, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

Por cuanto respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁷, el artículo 59 de su Estatuto establece que corresponde a Andalucía «la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía. b) La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos». Asimismo, en su artículo 89 se afirma que «Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley».

Sobre este particular, el Municipio se constituye como la entidad territorial básica de Andalucía que ejercerá con plena independencia las competencias expresamente recogidas en el artículo 92 del Estatuto, únicamente sujetas a los controles de constitucionalidad y legalidad, así como aquellas transferidas o delegadas por ley³⁸. Asimismo, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge expresamente, en primer término, las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan³⁹, y, en segundo lugar, la posibilidad de crear comarcas como una agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines⁴⁰.

Por su parte, la Provincia viene regulada por el artículo 96 del Estatuto como la entidad local con personalidad propia, determinada por la agrupación de municipios, debiendo ser aprobada por las Cortes Generales la posible alteración de los límites provinciales mediante ley. La Diputación, a la que le corresponde el gobierno y la administración de la provincia, desempeñará las competencias contempladas en el artículo 96 del Estatuto, pudiendo llegar a ejercer las delegadas por la Comunidad Autónoma, que será siempre la que conservará la dirección y el control de aquéllas.

37 El Estatuto de Andalucía, adoptado por Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, puede ser consultado en *BOE* núm. 68, de 20-3-2007.

38 Estatuto de Andalucía, artículo 93.

39 *Ibidem*, artículo 94.

40 *Ibidem*, artículo 97.

En todo caso, la estructura territorial recogida por el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá ajustar sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales determinados en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local⁴¹.

Por cuanto se refiere a la distribución de las competencias, como ya ha sido apuntado, es la Constitución el instrumento a través del cual se realiza la atribución de las mismas. Es en ella donde se establecen unos listados de materias de los que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, mientras que otras materias quedan en manos del Estado y de su Administración. Para las materias no contempladas en esas listas, entrarán en juego unas cláusulas de cierre. Son los respectivos Estatutos de Autonomía —o bien por el propio Estatuto o bien a través de una ley de la Comunidad que concreta la atribución de una competencia previamente asumida en el Estatuto a la Administración Autónoma— los que asumen competencias para la Comunidad Autónoma. En el caso de Andalucía, el Título II de su Estatuto (artículo 42 y siguientes), dedicado a las «Competencias de la Comunidad», regula la asunción de competencias ya sean exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el citado Título respetando en su ejercicio lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto⁴². Asimismo, el Estatuto dispone que la «Comunidad Autónoma de Andalucía ejercerá las competencias no contempladas expresamente en este Estatuto que le sean transferidas o delegadas por el Estado»⁴³.

Respecto de la cooperación territorial, el Título IX del Estatuto relativo a las «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma» establece en su artículo 246 que «(l)a Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

41 *Ibidem*, artículo 89.2.

42 *Ibidem*, artículo 42.1.

43 *Idem*, párrafo 3.

B. LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN PORTUGAL

La Constitución portuguesa de 2-4-1976 establece en su artículo 235 que la organización democrática del Estado comprende la existencia de *Autarquías locais*, Administraciones Locales en español. Estas entidades locales, continúa diciendo el artículo 235, son personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos cuya función es la de alcanzar los intereses propios de las poblaciones a las que representan. Las Administraciones locales portuguesas están conformadas por las Freguesias, los Municipios y las Regiones Administrativas; no obstante, los entes locales de las Regiones Autónomas de Madeira y de Azores estarán formados por Freguesias y Municipios⁴⁴.

1. Las Freguesias y los Municipios

La administración local portuguesa está articulada por una Asamblea deliberativa elegida por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos censados en el área de la respectiva entidad local, y un órgano ejecutivo colegiado presidido por el candidato que encabece la lista más votada para la Asamblea⁴⁵. El gobierno local tiene autonomía administrativa y financiera, pero se encuentra sometido a la supervisión y control del gobierno central.

Por cuanto se refiere al sistema de competencias en el marco de la estructura administrativa portuguesa, es la ley la que establece el cuadro de transferencias de atribuciones a las Administraciones Locales, así como la delimitación de la intervención de la administración central y de la administración local sobre la base de los principios de la descentralización administrativa y de la autonomía del poder local. La descentralización de poderes trata de asegurar el refuerzo de la cohesión nacional y de la solidaridad interregional y de promover la eficacia y la efectividad de la administración pública con objeto de proteger los derechos de los administrados. Por su parte, la descentralización administrativa procura la materialización del principio de subsidiariedad, siendo el nivel de la administración más adecuado el que ha de llevar a cabo la actuación para actuar

44 El artículo 236 de la Constitución portuguesa establece que las categorías de entidades locales son las freguesias, los municipios y las regiones administrativas, si bien, para las regiones autónomas de las Azores y de Madeira las entidades locales son las freguesias y los municipios. Sobre este particular, MONTERO ELENA, Concepción M.: «Estudio comparativo de las estructuras administrativas en las Regiones del Algarve y Alentejo y la Comunidad Autónoma de Andalucía a nivel regional, local y asociativo», FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (dir.): *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Junta de Andalucía/Atelier, 2008, pp. 153 a 181.

45 Constitución portuguesa, artículo 239.

con racionalidad, eficacia y proximidad a los ciudadanos. Los ámbitos de consulta, planteamiento, gestión, inversión, fiscalidad y licencia son aquellos en los que podrán intervenir las Administraciones Locales.

La Constitución portuguesa, tras el mencionado planteamiento general, recoge unas disposiciones específicas a cada una de las entidades locales. En este sentido, en su artículo 244 se establece que las Freguesias tienen como órganos representativos a la Asamblea de Freguesias —órgano deliberatorio⁴⁶— y la Junta de Freguesias —órgano ejecutivo colegial⁴⁷—. No obstante, las Freguesias con menos de 150 electores podrán constituirse en Asamblea por reuniones plenarias de los ciudadanos con derecho a voto⁴⁸. Por otro lado, dos o más Freguesias geográficamente continuas o insertas en el territorio de un mismo municipio pueden constituir una Asociación de Freguesias, persona colectiva de Derecho Público destinada a administrar intereses comunes.

Por su parte, los Municipios están compuestos por la Asamblea Municipal y la Cámara Municipal⁴⁹. El primero de ellos es el órgano decisorio del Municipio y está constituido por los Presidentes de las Juntas de Freguesias junto con un número de electos que ha de ser superior a estos. Por su parte, la Cámara Municipal es el órgano ejecutivo colegiado del Municipio presidido por el Alcalde.

Un conjunto de Municipios pertenecientes a una misma área geográfica puede llegar a conformar una Comunidad o Asociación intermunicipal. Mientras que las Comunidades tienen por objeto la consecución de fines generales de interés común, las Asociaciones intermunicipales persiguen fines específicos de interés común a los Municipios asociados. Unidas a estas Comunidades o Asociaciones intermunicipales, entre las diferentes entidades locales portuguesas, teniendo como base a los Municipios, podemos también citar a las Grandes Áreas Metropolitanas y a las Comunidades Urbanas. Si las Grandes Áreas Metropolitanas deben estar constituidas por un mínimo de nueve Municipios y, al menos, 350.000 habitantes, las Comunidades Urbanas han de comprender un mínimo de tres municipios y un mínimo de 150.000 habitantes.

46 *Ibidem*, artículo 245.

47 *Ibidem*, artículo 246.

48 *Ibidem* artículos 245 y 246.

49 *Ibidem*, artículo 250.

2. Las Regiones Administrativas. Las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional

Las Regiones Administrativas, por último, están compuestas por la Asamblea Regional, cuyas competencias son decisorias, y la Junta Regional de naturaleza ejecutiva. Cada Región tendrá un representante del Gobierno designado por el Consejo de Gobierno.

En virtud de la Ley 5-A/2002 de 31 de mayo, el Decreto Ley 104/2003 de 23 de mayo, fusiona las Comisiones de Coordinación Regional con las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio, creándose las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR). Esta fusión responde a la dinamización, asistencia y evaluación de los procesos de desconcentración a nivel regional de la administración central y de descentralización de sus competencias atribuyéndolas a la administración local. Estas CCDR son servicios desconcentrados del Estado que están bajo la directa dependencia de la administración central de la que son unidades periféricas especializadas y polivalentes sin ninguna autonomía jurídica⁵⁰.

Es función de estas CCDR ejecutar en sus respectivas áreas geográficas las políticas de medio ambiente, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de recursos naturales, recalificación urbana, planteamiento estratégico regional y de apoyo a los entes locales y sus asociaciones. Todo ello se lleva a cabo desde una perspectiva del desarrollo integral regional. Estas CCDR están compuestas orgánicamente por un Presidente, un Consejo Administrativo, una Comisión de Fiscalización y un Consejo Regional.

El Decreto Ley 104/2003 crea cinco Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional coincidiendo con las cinco regiones continentales. Asimismo, las cinco regiones gestionadas por las CCDR pertenecen al ámbito de las NUTS⁵¹ II Portugal Continental: Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa, Norte. Azores y Madeira completan las 7 Regiones NUTS II. Obviamente, Alentejo y Algarve son las regiones de mayor relevancia para la Comunidad Autónoma andaluza. No en vano, como ya ha sido apuntado y como tendremos ocasión

50 Sobre este particular, BRITO, Wladimir: «Portugal y la Cooperación Transfronteriza: algunos problemas jurídicos», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza...*, cit. pp. 92 y ss.

51 En el marco de la Cooperación Territorial Europea, las NUTS son las unidades territoriales estadísticas, esto es, el sistema creado para distinguir las distintas unidades territoriales de los Estados, dividiendo el territorio en tres niveles que toman como referencia las unidades administrativas existentes en cada uno. En el caso de Portugal, el territorio está dividido en 3 NUTS I: Portugal Continental, Región Autónoma de las Azores y Región Autónoma de Madeira; subdivididas asimismo en 7 NUTS II: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Azores y Madeira, que a su vez están divididas en 30 NUTS III.

de analizar más adelante, la Junta de Andalucía y las CCDR de Alentejo y Algarve son las que han creado la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía» con la adopción en 2010 del Convenio de Cooperación Transfronteriza para la constitución de la misma⁵².

La finalidad tanto de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo como de la del Algarve es la ejecución de las políticas de medio ambiente, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de recursos naturales, recalificación urbana, planeamiento estratégico regional y apoyo a los entes locales y sus asociaciones. Para la consecución de estas políticas, la Comisión de Alentejo centra su actividad en la promoción y desarrollo regional, la Cooperación Transfronteriza y la Cooperación Transnacional.

La Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo es responsable de dinamizar la cooperación con la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Mientras, por lo que respecta a la Cooperación Transnacional, esta Comisión deberá promover, y en su caso asesorar, la colaboración entre entidades públicas y privadas con objeto de potenciar la presencia de los agentes regionales en el espacio europeo, así como divulgar la información sobre cooperación con las regiones europeas, en particular con las regiones pertenecientes al Arco Atlántico, Sudoeste Europeo y Mediterráneo. Alentejo tiene su sede en Évora si bien tiene servicios descentrados en Portalegre, Beja y San Andrés. En el marco de la región Alentejo, se encuentran cinco NUTS III: Alentejo Central (14 municipios), Alentejo Litoral (5 municipios), Alto Alentejo (15 municipios), Baixo Alentejo (13 municipios) y Lezíria do Tejo (11 municipios). Por su parte, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, tiene su sede en Faro. En la región de Algarve únicamente se ha constituido un ente NUTS III: Algarve, con 16 municipios.

52 *Vid. sup.*

PARTE TERCERA

EL MARCO JURÍDICO DEL **CONSEJO** **DE EUROPA**



EL MARCO JURÍDICO DEL CONSEJO DE EUROPA⁵³

A diferencia de la AECT, los instrumentos jurídicos que desarrollan el marco convencional del Consejo de Europa solo permiten determinados modos de relacionarse. Es más, por lo que afecta a España, las posibilidades de crear organismos de cooperación transfronteriza dependen de la frontera en la que se ubique la entidad infraestatal. En consecuencia, a tenor de los objetivos de este trabajo, veremos las distintas fórmulas a disposición de las entidades andaluzas, prestando especial atención, en consecuencia, a la práctica existente en la frontera hispano-lusa.

A. EL CONVENIO MARCO DE MADRID

A principios de los años setenta, en el seno del Consejo de Europa, el Comité de Ministros pidió a la entonces Conferencia, hoy Congreso, de Poderes Locales y Regionales la elaboración de un estudio relativo a la cooperación de las autoridades territoriales en las regiones fronterizas. Tras el análisis de este estudio, el Comité de Ministros adoptó la Resolución (74) 8 por la que se recomendaba a los Estados miembros del Consejo de Europa, entre otras cuestiones, promover la cooperación entre las autoridades territoriales fronterizas, introducir las modificaciones que fueran necesarias en el Derecho interno para facilitar esta cooperación y ofrecer a estas entidades los instrumentos apropiados para ello. Tras años de negociaciones, finalmente, con ocasión de la 4.^a Conferencia Europea de Ministros Responsables de Entidades Locales, celebrada en Madrid el 21-5-1980, se abrió a la firma el *Convenio Marco Europeo sobre Cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales*⁵⁴, que viene a otorgar cobertura jurídica expresa a la suscripción de convenios o acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

53 Este capítulo ha sido elaborado por Eva M. Vázquez Gómez.

54 El texto de este Tratado puede ser consultado en *BOE* núm. 248, de 16-10-1990.

En el preámbulo de este tratado, se expresa el deseo del Consejo de Europa de hacer partícipes a las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de una unión más estrecha entre sus miembros, promoviendo la cooperación por medio de la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo. Así, el Convenio Marco establece que los Estados partes se comprometen a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de diferentes Estados⁵⁵, entendiéndose por «cooperación transfronteriza» toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre esas entidades pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin⁵⁶.

El Convenio Marco Europeo fue el primero de los impulsos legislativos de carácter multilateral destinado a crear un marco jurídico que diera cobertura a las distintas modalidades de cooperación transfronteriza en Europa. Es el primero de una serie de tratados internacionales que va a dotar a las entidades territoriales de instrumentos para profundizar y ampliar sus relaciones transfronterizas. No está de más recordar que este Convenio entró en vigor de forma general el 22-12-1981, formando parte de él en la actualidad 38 Estados. España firmó este tratado el 1-10-1986, depositando su instrumento de ratificación el 24-8-1990 y entrando en vigor el 25-11-1990⁵⁷. Por cuanto se refiere a nuestros vecinos, Andorra no lo ha ratificado, Francia lo hizo el 14-2-1984, y Portugal el 10-1-1989.

Pese a la indudable importancia que supone su adopción, no menos cierto es la insuficiencia que representaba para la promoción efectiva de la cooperación transfronteriza, al tratarse de un tratado de mínimos repleto de disposiciones programáticas muy generales. Se limita a establecer compromisos genéricos y no específicos⁵⁸; no obstante, determina el alcance de ciertos conceptos a efectos del tratado. Junto con el concepto de cooperación transfronteriza recogido más arriba, entiende por comunidad o autoridad territorial aquella que ejerce funciones locales o regionales y que es considerada como tal en el derecho interno de cada Estado⁵⁹.

55 Vid. artículo 1 del Tratado de Madrid.

56 *Ibidem*, artículo 2.1.

57 Vid. BOE núm. 248 de 16-10-1990.

58 Vid., entre otros, el ya citado artículo 1.

59 *Ibidem*, artículo 2.2. Una magnífica síntesis del contenido de este Tratado puede ser encontrada en MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid, 2003, pp. 20 y ss.

Respecto de estas comunidades o autoridades territoriales, sin embargo, deja vía libre al Estado para, en el momento de su firma, designar las comunidades, autoridades y organismos, así como las materias y las formas, a los cuales se propone limitar el campo de aplicación del tratado o a los que desea excluir de dicho ámbito⁶⁰. Por otra parte, a los Estados partes que exijan la conclusión de un acuerdo interestatal se les concede, a su vez, la prerrogativa de señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza⁶¹. Como veremos en breve, este es el caso de España.

En todo caso, el régimen establecido para la cooperación transfronteriza debía ser completado, tratando de dar precisión y contenido a la gran mayoría de las disposiciones en él contenidas. Como se ha afirmado, los tratados bilaterales de cobertura con objeto de establecer unas reglas bien definidas como cuadro jurídico a los distintos aspectos de la cooperación se constituyen como una técnica como ninguna otra para superar los problemas derivados de las rigideces de los Derechos estatales en materia de cooperación transfronteriza⁶².

Esta es la opción tomada por España. Tal y como ya se apuntó, el *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*⁶³, adoptado en Bayona el 10-3-1995 (en vigor el 24-2-1997), fue el primero de los tratados de desarrollo adoptados por España. Se finalizaba así con un largo período sin un marco jurídico adecuado que fomentara las relaciones fronterizas. Si el Tratado de Bayona estaba inspirado en la legislación interna francesa relativa a la llamada «cooperación descentralizada»⁶⁴, por la que se habilitaba a las colectividades territoriales francesas y a sus agrupaciones para participar en organismos sometidos al Derecho de otro Estado, el tratado hispano-francés fue el antecedente próximo del tratado que se celebraría años después entre España y Portugal⁶⁵.

60 *Ibidem*, artículo 2.1.

61 *Vid.* artículo 3.2.

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

63 *BOE* núm. 59, de 10-3-1997.

64 Este es el caso de la Ley francesa núm. 95-115, de 4-2-1995, «d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire». Sobre este particular, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Diles, Madrid, 2001, p. 72.

65 En este sentido, *vid.*, SANZ RUBIALES, Íñigo: «Potestades Públicas y Cooperación Transfronteriza», MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (coord.): *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Junta de Castilla y León, 2006, p. 41.

B. EL TRATADO DE VALENCIA

Por cuanto se refiere a la frontera hispano-portuguesa, las autoridades territoriales pudieron disponer de una adecuada cobertura jurídica convencional con la firma del *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*⁶⁶ el 3-10-2002 en la ciudad de Valencia (en vigor desde el 30-1-2004). Hasta entonces, la cooperación territorial entre España y Portugal se limitaba a la celebración de acuerdos no normativos; no obstante, la ausencia de un marco jurídico no fue óbice para que se establecieran las primeras acciones institucionalizadas. Un ejemplo de ello podemos encontrarlo en las *Comunidades Territoriales de Cooperación del Valle de Limia* de 18-5-1999, del *Valle del Miño* de 12-4-2000 y del *Valle del Támega* de 14-11-2000: organismos sin personalidad jurídica creados mediante acuerdos que constituyen «un compromiso mutuo de carácter no normativo» con una organización interna muy sencilla⁶⁷.

Esta mayor espera en la frontera hispano-portuguesa se debió fundamentalmente a la postura de España, que había supeditado la aplicación del Convenio Marco Europeo a la celebración del correspondiente tratado interestatal. Así, España, al firmar el Convenio Marco, sobre la base del ya citado artículo 3.2, presentó una declaración en este sentido que fue incluida (y ampliada) en el instrumento de ratificación de 24-8-1990:

«El Reino de España, (...), declara que subordina su efectiva aplicación a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte contratante afectada.

En defecto de estos últimos la eficacia de los Convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas.

(...)»⁶⁸.

Por el contrario, y a diferencia ya no sólo de España, sino también de Francia, Portugal no presentó declaración alguna en este sentido ni en la firma ni en la ratificación del Tratado

66 BOE núm. 219, de 12-9-2003. Corrección de errores en BOE núm. 254, de 23-10-2003.

67 En este sentido, *vid.* MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: «El Derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2009, núm. 1, 2010, pp. 237-238.

68 El instrumento de ratificación puede ser consultado en BOE núm. 248, de 16-10-1990.

de Madrid. Esta ausencia, así como las peculiaridades de dos sistemas jurídicos diferentes entre las que puede citarse la inexistencia de regiones dotadas de autonomía en «la Portugal continental», provocó que estos dos Estados pasaran por un largo proceso de maduración con anterioridad a la adopción del tratado bilateral en cuestión⁶⁹.

Finalmente, en octubre de 2002, España y Portugal firmaron el llamado Tratado de Valencia, tratando de dotar a la cooperación ya existente entre ambos Estados del régimen jurídico apropiado en un escenario protagonizado por el proceso de construcción europea, la Iniciativa Comunitaria INTERREG y el acervo del Consejo de Europa. En todo caso, y como expresamente recoge el Tratado de Valencia en su preámbulo, el artículo 7 del Tratado de Amistad y Cooperación⁷⁰, firmado el 22-11-1977 entre España y Portugal, ya consagraba el compromiso de las partes a coordinar sus esfuerzos con objeto de conseguir un mayor y más armonioso desarrollo económico-social de las zonas transfronterizas.

El Tratado de Valencia tiene por objeto promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas. Esta cooperación se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las partes, el Derecho comunitario europeo (hoy Derecho de la Unión Europea) y los compromisos internacionales asumidos por estas⁷¹. El nuevo régimen jurídico es de aplicación a las formas de cooperación regidas por el Derecho público, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a modalidades de cooperación sujetas al Derecho privado⁷².

Por otra parte, y respondiendo a las peticiones de las Comunidades Autónomas españolas, el Tratado de Valencia recoge la denominada «cooperación transfronteriza no institucionalizada» para referirse a aquellas actividades efímeras y sin trascendencia jurídica protagonizadas en su mayoría por pequeños municipios, y exentas del requerimiento de adoptar un convenio de cooperación y de seguir aquellas formalidades de tramitación exigidas en términos generales por el tratado hispano-portugués⁷³.

69 Sobre este proceso, Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Asuntos Exteriores, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza*, cit., pp. 63 y ss.

70 BOE núm. 128, de 30 de mayo 1978.

71 Vid. Artículo 1 del Tratado de Valencia.

72 En este sentido se expresa el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Asuntos Exteriores, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza*, cit. p. 69.

73 Vid. artículo 2. i) del Tratado de Valencia.

En relación con las *actividades* de cooperación transfronterizas sobre las que es de aplicación el Tratado de Valencia, las instancias y entidades territoriales en cuestión deberán adoptar un convenio de cooperación previo: deberá responder a un interés común y respetar las competencias que el respectivo Derecho interno determine como propias de cada una de las entidades firmantes. Estos convenios vincularán exclusivamente a las instancias y entidades territoriales que los suscriban, sin que las Partes queden obligadas por sus estipulaciones ni por los efectos resultantes de su ejecución, salvo en el caso de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional, por ser órganos de la Administración del Estado portugués⁷⁴. En el ámbito de los asuntos de interés común a los que debe responder el convenio de cooperación entre las instancias o entidades territoriales españolas y portuguesas de que se traten, el Tratado de Valencia enumera en su artículo 5 los *objetivos* que deben ser perseguidos: la concentración de iniciativas y de la adopción de decisiones; la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente aquellos que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional; la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructura y equipamientos y prestación de servicios de interés público; la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos.

Por el contrario, estos convenios de cooperación no podrán tener como objeto las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio⁷⁵. Estas prohibiciones son establecidas con anterioridad a la constitución de los organismos, con o sin personalidad jurídica, por lo que no se plantea si estos tienen o no capacidad jurídico-pública para ser titulares de potestades públicas, sino que se prohíbe que estas sean objeto de una convención traslativa. Todo ello responde al planteamiento tradicional en el derecho público europeo de que la legalidad es indisponible⁷⁶.

74 Vid. artículo 4 del Tratado de Valencia.

75 *Idem*.

76 Así se expresa SANZ RUBIALES, Íñigo: «Potestades públicas y cooperación transfronteriza», *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 42 y ss. Este autor aborda en estas páginas cuáles son las competencias explícitamente prohibidas y cuál es el alcance de dicha prohibición.

1. La Comisión hispano-portuguesa para la Cooperación Transfronteriza

El Tratado de Valencia crea la Comisión hispano-portuguesa para la Cooperación Transfronteriza como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del tratado, así como de impulsar su desarrollo⁷⁷. Para la consecución de sus objetivos, esta Comisión intercambiará información sobre las iniciativas desarrolladas en el ámbito del tratado⁷⁸; dará cuenta a los Gobiernos de España y Portugal de los aspectos relevantes de la ejecución y desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y de su adecuación al tratado, presentándoles las propuestas que juzgue apropiadas; analizará los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del tratado, en particular los que le sometan las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas, proponiendo, en su caso, las soluciones que considere adecuadas; propondrá las medidas apropiadas del tratado; y, por último, examinará cualquier otra cuestión relacionada con la cooperación transfronteriza de las respectivas instancias y entidades territoriales que las Partes le encomienden⁷⁹. Así, las entidades destinatarias del Tratado de Valencia podrán acudir a esta comisión de seguimiento con objeto de superar las dificultades que pueda suponer la puesta en práctica de las disposiciones en él contenidas⁸⁰.

Por cuanto se refiere a la composición de la Comisión hispano-portuguesa para la Cooperación Transfronteriza, formarán parte de ella un máximo de siete representantes gubernamentales designados por los Gobiernos de cada uno de los Estados, siendo comunicada su composición recíprocamente por vía diplomática, pudiendo ser miembros de la misma representantes de las instancias y entidades territoriales que estén siendo analizadas por la Comisión. A este respecto, cabe señalarse la condición de miembros que ostentarían los entes territoriales afectados en la reunión convocada, permitiendo de ese modo iniciar un diálogo entre todas las partes implicadas y, por tanto, encontrar una solución rápida y eficaz a los problemas presentados. Este protagonismo concedido a las entidades o instancias territoriales sujetas al Tratado de Valencia difiere en gran medida de lo dispuesto por el Tratado de Bayona. A diferencia de aquel, el Tratado

77 Artículo 8 del Tratado de Valencia.

78 En este sentido, el párrafo 7 de este artículo 8 dispone de manera expresa que los «Presidentes de ambas Delegaciones intercambiarán información de forma regular sobre los convenios que se suscriban al amparo del presente Tratado y sobre la aplicación del procedimiento interno de cada Parte a los que se pretendan suscribir, procurando concertar sus respectivas posiciones».

79 *Vid.*, artículo 8 del Tratado de Valencia.

80 Sobre este particular, *vid.* Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Asuntos Exteriores, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza*, cit. p. 104.

hispano-francés únicamente garantizó la participación de los entes territoriales por él cubiertos como meros observadores o invitados, cuestión esta que ha dificultado la celebración de reuniones de la Comisión de Tratado de Bayona más allá de la convocada para su constitución⁸¹.

2. La diversidad de instrumentos disponibles en el ámbito de la cooperación transfronteriza

El Tratado de Valencia, en su artículo 2 h) define a los organismos de cooperación como todas aquellas estructuras que, en los términos del presente tratado y de los convenios de cooperación, tienen por objeto seguir, promover, coordinar, apoyar o realizar actividades de cooperación transfronteriza. Estos organismos, creados por las instancias y las entidades territoriales de España y Portugal, podrán gozar o no de personalidad jurídica: los organismos de cooperación sin personalidad jurídica son las «Comunidades de Trabajo» (entre Comunidades Autónomas y Comisiones de Coordinación o entre entidades locales supramunicipales) y los «Grupos de Trabajo» (entre municipios); mientras que los organismos con personalidad jurídica son las «Associações de Direito Público» y las «Empresas Intermunicipais», previstas en el ordenamiento jurídico portugués, y los Consorcios, previstos en el ordenamiento español⁸².

a. Los organismos sin personalidad jurídica

Los organismos sin personalidad jurídica, pese a sus limitaciones, suponen una alternativa verdaderamente útil para aquellas entidades territoriales que inician sus relaciones de vecindad. Tanto el Tratado de Bayona como el Tratado de Valencia recogen esta posibilidad con aspectos muy similares, si bien es cierto que en el segundo de ellos se hace de una manera más detallada⁸³. Desde una perspectiva general, ambos tratados permiten la creación de organismos sin personalidad jurídica destinados a promocionar el desarrollo del territorio fronterizo, no pudiendo en ninguno de los dos regímenes adoptar actos jurídicos obligatorios hacia terceros⁸⁴. Así, en la práctica, el organismo no podrá fijar tributos, ni imponer sanciones, ni expropiar, ni ejercer potestades patri-

81 *Idem*.

82 Artículo 9 del Tratado de Valencia.

83 En este sentido, MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: «El derecho de las entidades locales españolas...», *cit.* p. 239.

84 Artículo 7 del Tratado de Bayona y 10 del Tratado de Valencia.

moniales. Tampoco podrá adoptar decisiones que supongan el ejercicio de potestades administrativas propias de las entidades integrantes del organismo. No obstante, como veremos, el Tratado de Valencia sí permite la adopción de decisiones aunque sólo sea para cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento del organismo⁸⁵.

En cualquier caso, las competencias previstas por el Tratado de Valencia para estos organismos están expresamente dispuestas en el apartado 4 del artículo 10 del mismo: las «finalidades» a las que deberán responder serán de estudio sobre cuestiones de interés mutuo, de formulación de propuestas de cooperación entre las instancias y entidades que los integren, de preparación de estudios, planes, programas y proyectos en los que se concierten actividades conjuntas y de ejecución de las tareas previstas para este tipo de estructuras. Asimismo, estos organismos sin personalidad jurídica podrán tener por finalidad la ejecución de tareas previstas para este tipo de estructuras en el Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A o en los instrumentos, aceptados por las Partes, que los sustituyan. Todas estas finalidades, como no podía ser de otra manera, encajan a la perfección con lo establecido en el Derecho convencional europeo para este tipo de órganos⁸⁶.

Estos organismos, dependientes de las entidades territoriales que han adoptado el convenio que los han constituido, son órganos administrativos con funciones de asesoría, ya que, como ya hemos apuntado, las únicas competencias decisorias que se les atribuyen están destinadas a la consecución de un correcto funcionamiento del organismo de que se trate. En este sentido, el artículo 10 f) del Tratado de Valencia dispone textualmente que, en el marco de las reglas básicas de organización y funcionamiento de los organismos sin personalidad jurídica, deberá figurar como una de estas reglas «la adopción de decisiones limitada a cuestiones relacionadas con la organización del funcionamiento del organismo, así como a las funciones de concertación sobre las materias objeto de la actividad del organismo siendo responsabilidad de cada instancia o entidad territorial su respectiva ejecución de acuerdo con su respectivo Derecho interno». De esta manera, el organismo podrá adoptar una decisión o un acuerdo sobre el contenido o la financiación de un programa o de un proyecto, pero a la postre son las entidades o instancias territoriales de las que depende las que adoptarán, sobre la base del Derecho por el que se rigen, las decisiones para ejecutar el programa o el proyecto, así como para financiarlo.

85 *Vid.*, letra f) del artículo 10 del Tratado de Valencia.

86 Sobre este particular, CARO-PATÓN CARMONA, Isabel; SANZ RUBIALES, Íñigo y MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: *La adaptación de los instrumentos de cooperación transfronteriza en las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal tras la entrada en vigor del Tratado Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, cit., p. 29.

Es, por tanto, este carácter asesor el que da virtualidad a la falta de personalidad jurídica de estos organismos. No en vano, como hemos visto, los efectos resultantes del ejercicio de sus funciones no sobrepasan la esfera de las instancias y entidades que los han creado.

b. Los organismos con personalidad jurídica

Una de las más importantes aportaciones del Tratado de Valencia fue, sin duda alguna, la regulación de los organismos con personalidad jurídica contemplada en el artículo 11 del mismo⁸⁷. Estas entidades jurídicas pertenecen a lo que ha sido definido como la «descentralización funcional» o «falsa descentralización», ya que, pese a que las nuevas entidades creadas son verdaderas personas jurídicas y por tanto han de responder por sus actos, sin embargo, no son autónomas, ni hay una efectiva cesión de competencias del ente creador al ente creado⁸⁸.

Fuera como fuese, aquellas instancias y entidades territoriales que deseen desarrollar de una manera más profunda sus relaciones a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa pueden acudir, como ya hemos comentado, a la creación de una *Associação de Direito Público o Empresa Intermunicipal*, previstas en el derecho portugués, o de un Consorcio, previsto en el ordenamiento jurídico español, siendo aplicable en uno y otro caso el Derecho interno de cada Estado, respectivamente⁸⁹. Puede observarse, por tanto, que las figuras jurídicas a las que recurre el Tratado de Valencia son figuras ya existentes en cada uno de los ordenamientos jurídicos en cuestión con el fin de tener una mayor seguridad jurídica⁹⁰. Además, estos organismos destacan por su solidez estructural, vocación de permanencia y amplia capacidad de actuación.

El Tratado de Valencia no hace sino seguir lo dispuesto en el Tratado de Bayona en cuanto a la figura jurídica a crear en el marco del orden jurídico español, el consorcio⁹¹. Las finalidades de esta entidad asociativa interadministrativa son la realización de obras

87 En el párrafo 1 de este artículo, se establece que «(m)ediante convenio de cooperación, las instancias y entidades territoriales, (...), podrán crear organismos con personalidad jurídica o adherirse a uno ya creado de la misma naturaleza».

88 Sobre este particular, CARO-PATÓN CARMONA, Isabel; SANZ RUBIALES, Iñigo y MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: *La adaptación de los instrumentos de cooperación transfronteriza...*, pp. 33 y 34.

89 *Vid.* Artículo 10.2 del Tratado de Valencia.

90 MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: «El derecho de las entidades locales...», *cit.*, p. 241.

91 *Vid.* Artículo 5.1 del Tratado de Bayona entre España y Francia, *cit.*

públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos y el desarrollo de las acciones que les permitan beneficiarse del Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A o de los instrumentos, aceptados por España y Portugal, que lo sustituyan⁹². Sobre este último particular, y al igual que se establece para los organismos sin personalidad jurídica, las estructuras creadas por los entes territoriales de España y Portugal se convierten en un estupendo instrumento para gestionar aquellos proyectos con una financiación de la Unión Europea duradera en el tiempo, aunque la finalidad que se persiga no esté unida estrictamente a obras o servicios públicos.

El Derecho aplicable a los organismos con personalidad jurídica tiene una mayor trascendencia que el aplicado a los que carecen de esta subjetividad (no en vano, los efectos de sus actos quedan limitados a su funcionamiento interno), fundamentalmente debido a la incidencia que su actividad puede llegar a tener en terceros.

Las entidades o instancias que creen un organismo de personalidad jurídica o se adhieran a uno ya existente, junto con el convenio de cooperación previo exigido, deberán aportar los estatutos del organismo, en el que deberá constar la identificación de los miembros; la denominación, la sede, la zona geográfica en que desarrolle su actividad, la duración y la forma legal adoptada; el objeto concreto de su actividad, las tareas que le hayan sido encomendadas por las instancias y entidades territoriales que lo constituyan y las condiciones y medios de que disponga para su realización; las relaciones que establezca con los miembros, con terceros y con autoridades superiores o de control; el régimen de contratación; el patrimonio y el régimen de financiación o formación del capital social; el ámbito y los límites de la responsabilidad de los miembros; la previsión de los órganos sociales, sus competencias, el procedimiento de toma de decisiones y el sistema de nombramiento o cese de sus titulares; el régimen del presupuesto, de los balances y de la fiscalización de cuentas; las reglas relativas al estatuto y a la gestión del personal; las lenguas adoptadas, debiendo redactarse en todo caso las decisiones de los órganos sociales en las lenguas oficiales de la Parte; las reglas relativas a la modificación de los estatutos, a la adhesión o la retirada de miembros, a la disolución del organismo y a las condiciones de liquidación después de su disolución; y la formas de solución de controversias⁹³. La modificación de los estatutos de los organismos con personalidad jurídica implicará a su vez la modificación del convenio constitutivo del mismo.

92 *Vid.* Artículo 11.6 del Tratado de Valencia.

93 *Vid. ibidem* artículo 11.7.

En relación con las decisiones adoptadas por los órganos sociales, estas deberán respetar de forma estricta los criterios de consenso y paridad, por lo que la representación del conjunto de las instancias o entidades territoriales de una de las Partes no puede imponer su voluntad a la representación del conjunto de los entes concernidos. Esta regla es expresamente recogida en el Tratado de Valencia en su artículo 11 junto con otras cuestiones relativas a la contratación, organización y financiación, entre otras.

De esta manera, además del necesario respeto al Derecho interno de las partes, Derecho de la Unión Europea y los compromisos internacionales por estas partes, será de aplicación sobre los organismos de personalidad jurídica creados para la gestión de actividades relativas a la cooperación territorial entre entidades o instancias territoriales aquel Derecho contenido en el Tratado de Valencia, el convenio constitutivo adoptado entre estos entes, los estatutos anexos al convenio constitutivo y el Derecho interno de las partes relativo a la regulación de este tipo de organismos⁹⁴. En este sentido, en el caso español, la figura del consorcio ha sido regulada escuetamente, siendo sus respectivos estatutos los que concretan su régimen jurídico.

C. LA PRÁCTICA DE LA FRONTERA HISPANO-LUSA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ANDALUZA

Existen multitud de convenios de cooperación transfronteriza suscritos por entidades territoriales españolas. Sin embargo, dado que el plazo para adaptar los convenios concluidos por entidades e instancias territoriales antes de la entrada en vigor del Tratado de Valencia expiró, de acuerdo con el artículo 13, el 30-1-2009, momento a partir del cual perdieron su vigencia, y teniendo en cuenta las normas procedimentales y de control fijadas por nuestro país en el Real Decreto 1317/1997, nuestro análisis se limitará en este apartado a examinar exclusivamente las iniciativas que hubiesen cumplido con las exigencias allí establecidas. Veremos, entonces, aquellos Convenios adoptados entre las entidades españolas y portuguesas (locales y regionales) que han creado órganos comunes sin y con personalidad jurídica. Asimismo, dado el marco de este trabajo, nos detendremos con mayor detalle en la práctica andaluza representada por la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía.

94 MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza*, cit., pp. 96 y ss.

1. Convenios suscritos entre entidades regionales

Todas las Comunidades Autónomas españolas limítrofes con Portugal tienen suscritos convenios de cooperación con las correspondientes Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Portugal. La mayoría de ellos tienen como objetivo adaptar las estructuras de cooperación transfronterizas sin personalidad jurídica que ya existían. Han optado todas por organismos sin personalidad jurídica: *Comunidades de Trabajo*.

a. Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal

En febrero de 2006, se firmó el Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, por el que se adaptaba el acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, creada el 31-10-1991 y revisada el 19-5-1999⁹⁵. Se trata de un organismo sin personalidad jurídica cuyas funciones son favorecer una dinámica de encuentros regulares entre Galicia y el Norte de Portugal para, en particular, tratar asuntos de interés común en el ámbito de la cooperación transfronteriza; formular propuestas de cooperación entre las entidades e instancias territoriales que la integran, mediante la concertación de iniciativas y la adopción de decisiones, impulsando su puesta en práctica y efectuando su seguimiento; preparar estudios, planes, programas y proyectos en los que se concierten actividades conjuntas en el ámbito de la cooperación transfronteriza, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional; promover formas de relación entre estructuras, agentes y entidades públicas y privadas interesadas que puedan contribuir al desarrollo de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, ofreciéndoles, en el respeto a su respectiva autonomía, un marco permanente de encuentro y colaboración; ejecutar las tareas previstas para este tipo de estructuras (comunidades de trabajo) en el Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG o cualesquiera otros instrumentos aceptados por el Reino de España y la República Portuguesa que lo sustituyan; impulsar la creación de organismos de cooperación transfronteriza con o sin personalidad jurídica y, en su caso, establecer mecanismos de cooperación entre estos y la Comunidad de Trabajo; fomentar la colaboración y cooperación con otros organismos que tengan por objetivo o se ocupen de cuestiones de cooperación transfronteriza; y ejercer las demás actividades que le sean atribuidas por instrumentos internacionales relativos a la cooperación transfronteriza. Los órganos de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal son la Presidencia, la Vicepresidencia, el Consejo, el Comité de Coordinación y el Secretariado.

95 Texto en *BOE* núm. 117, de 17-5-2006.

b. Comunidad de Trabajo Castilla y León-Región Centro de Portugal/Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal

La Comunidad de Castilla y León tiene suscritos sendos convenios con la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Centro⁹⁶ y con la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal⁹⁷. Ambos instrumentos vienen a adaptar acuerdos y protocolos previos al Tratado de Valencia⁹⁸. Los ejes preferentes de actuación son los recursos naturales y sostenibilidad medioambiental; la agricultura y desarrollo rural; el patrimonio histórico, cultura y turismo; la competitividad regional, innovación y desarrollo tecnológico; la ordenación del territorio, transportes y comunicaciones; la educación, formación y empleo; y la salud y servicios sociales.

Más allá de las Comunidades de Trabajo, se ha creado la Macrorregión «Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE)»: un instrumento político que intenta resolver de manera pragmática a través de una mejor coordinación entre las instituciones implicadas un conjunto de problemas comunes. Se firmó en Valladolid el 17-9-2010 y lo integran las regiones de Castilla y León, Galicia y el Norte de Portugal. De ámbito interregional, la colaboración se extiende a los siguientes ámbitos: institucional; economía e industria; universidades e investigación; empleo; medio ambiente; cultura y turismo; transportes y logística. Está presidida de forma conjunta y simultánea por los presidentes de las regiones miembros de ella, aunque existe un Comité encargado del seguimiento, de la coordinación y de su aplicación.

c. Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)

La Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Centro, por una parte, y la Junta de Extremadura, por otra, en conformidad con lo dispuesto en el párrafo a) del número 2 del artículo 10 del Tratado de Valencia, acordaron el 21-9-2009 constituir un organismo sin personalidad jurídica denominado Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)⁹⁹. Este

96 Texto en *BOE* núm. 11, de 13-1-2009.

97 Texto en *BOE* núm. 64, de 16-3-2009.

98 Protocolo de cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal (3-3-1995); Acuerdo entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal (19-1-2000).

99 Texto en *BOE* núm. 43, de 18-2-2010.

Convenio sustituye a los Protocolos adoptados con anterioridad en 1992 y 1994 entre la Junta de Extremadura y cada una de las dos regiones portuguesas citadas¹⁰⁰.

La EUROACE tiene como objetivo fomentar la cooperación transfronteriza e interregional entre las tres regiones, promover el desarrollo integral de sus territorios y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, y actuará en el ámbito de competencias propias determinadas por el Derecho interno de cada una de las entidades e instancias firmantes, teniendo como áreas temáticas prioritarias la agricultura, los recursos naturales y el medio ambiente; la protección civil, el desarrollo local y rural y la ordenación del territorio; la competitividad regional, innovación y el desarrollo tecnológico; la energía, el transporte y las comunicaciones; el patrimonio, la cultura y el turismo; la educación, la formación y el empleo; la juventud y el deporte; y la sanidad y los servicios sociales.

En el territorio que comprende la Comunidad de Trabajo, han nacido otros organismos de cooperación de diferente naturaleza jurídica, como la *Asociación La Raya-A Raia*, entidad sin ánimo de lucro que tiene como finalidad desarrollar la cooperación transfronteriza para el desarrollo rural de las zonas de intervención de sus socios (Asociación para el Desarrollo de la Comarca de las Hurdes, Asociación para el Desarrollo Integral de Sierra de Gata, Centro Municipal de Cultura e Desenvolvimento de Idanha-a-Nova, Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón, Asociación para el Desarrollo de Sierra San Pedro-Los Baldíos, Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Lácara, Asociación para el Desarrollo Integral de Tajo-Salor-Almonte, Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Olivenza y Asociación para el Desarrollo Rural de Jerez-Sierra Suroeste); *TRIURBIR*, una Agrupación Europea de Interés Económico, formada por cuatro municipios, dos españoles (Cáceres y Plasencia) y dos portugueses (Castelo Branco, y Portalegre), o la *Red Fronteriza 7 X 7*, integrada por catorce municipios de ambos lados de la frontera, cuya finalidad es favorecer los intereses económicos y sociales de los catorce municipios que la conforman (Beja, Elvas, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Moura y Portalegre en el Alentejo, y Almendralejo, Badajoz, Cáceres, Coria, Mérida, Plasencia y Zafra, ubicados en la región de Extremadura).

2. Convenios suscritos entre entidades locales

A diferencia de las entidades regionales, aquí se ha optado, en algunos casos, por estructuras con personalidad jurídica, bien el Consorcio o bien la *Associação de Direito Público*.

100 Ambos Protocolos publicados en *BOE* núm. 297, de 12-12-1997.

a. Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas

Lo integran, tal como acordaron en Almeida el 13-3-2006, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida (Portugal)¹⁰¹. Sus objetivos prioritarios son la promoción de los recursos culturales y turísticos de los ámbitos territoriales a través de una oferta conjunta que aglutine esfuerzos y propuestas; el desarrollo sociocultural del espacio fronterizo rayano, a través de la potenciación y puesta en valor de los recursos endógenos comunes, sustentados fundamentalmente en el patrimonio histórico artístico conjunto; y el aprovechamiento de las sinergias derivadas de acontecimientos de índole cultural que se llevarán a cabo durante los años de vigencia del presente Consorcio. El Consorcio tendrá su sede en España, estando radicada inicialmente en la ciudad de Ciudad Rodrigo.

b. Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño

Forman parte de ella la Diputación Provincial de Pontevedra y la Comunidad Intermunicipal del Valle del Miño (Portugal)¹⁰². Se trata de un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica bajo la forma de *Associação de Direito Público*, por lo que se registrará por las normas del Derecho portugués. Tiene como finalidades realizar obras públicas; gestionar equipamientos y servicios comunes a las entidades e instancias en los presentes estatutos; desarrollar acciones que le permitan beneficiarse del programa de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, o cualesquiera otros programas e instrumentos comunitarios aplicables a las entidades e instancias territoriales o a entidades por ellas creadas; y realizar cualesquiera intereses de las entidades territoriales asociadas en los dominios de la cooperación transfronteriza que, por su naturaleza, no sean prohibidos por tratado o por la Ley. Tiene su sede en Valença do Minho, Portugal.

c. Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca

Se crea mediante el Convenio de cooperación transfronteriza entre las nueve Cámaras Municipales de la Beira Interior Norte (Portugal) y la Diputación Provincial de Salamanca¹⁰³, firmado en Salamanca el 18-7-2006. Lo conforman los Municipios de la Beira Interior Norte: Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Celorico da Beira, Guarda, Manteigas,

101 Texto en *BOE* núm. 117, de 17-5-2006.

102 Texto en *BOE* núm. 218, de 12-9-2006.

103 Texto en *BOE* núm. 240, de 7-10-2006.

Meda, Pinhel, Sabugal y Trancoso; y la Diputación Provincial de Salamanca. La Comunidad de Trabajo tiene por objeto la promoción del desarrollo equilibrado y sostenible de la región transfronteriza de la Beira Interior Norte-Salamanca, a través del establecimiento de una dinámica de concertación regional que se concretará en encuentros regulares entre la Provincia de Salamanca y los Municipios de la Beira Interior Norte para tratar de temas y asuntos que sean de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas y examinar la posibilidad de solucionar problemas comunes por medio de acuerdos, proyectos conjuntos, decisiones que apunten hacia soluciones coordinadas y recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes. La Comunidad de Trabajo prestará especial interés a la coordinación de actuaciones en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III.

d. Consorcio transfronterizo «Ciudades Culturales para el Desarrollo Territorial»

Creado en noviembre de 2008. Forman parte de él la Cámara Municipal de Guarda y el Ayuntamiento de Salamanca, donde tiene su sede. Sus órganos de gobierno son una Asamblea General y un Presidente. Y sus objetivos prioritarios de actuación son la cooperación en materia de actividades culturales, en el ámbito del desarrollo económico local, en materia de recursos educativos y formativos mediante la progresiva consolidación de la sociedad de la información, y la cooperación en el ámbito de la integración social e institucional.

e. Asociación de Cooperación Transfronteriza del Valle del Tâmega

Constituida el 15-6-2010. Tiene su sede en Chaves y adopta la forma de una asociación de Derecho público portugués¹⁰⁴. La componen los municipios portugueses de Boticas, Chaves, Montalegre, Vila Pouca de Aguiar y Vinhais, y la Diputación Provincial de Ourense. Su estructura orgánica se asemeja a una AECT, con una Asamblea y un Director. Las finalidades son la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos, el desarrollo de acciones que permitan a las entidades asociadas beneficiarse del Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG IV, o de los instrumentos aceptados por las partes que los substituyan y la realización de actuaciones de interés de cualquiera de las partes asociadas en los ámbitos de la cooperación transfronteriza que, por su naturaleza, no sean prohibidas por tratado o por ley.

104 El Convenio y los Estatutos no han sido publicados en el BOE, pero sí en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense, núm. 154, de 8-7-2010.

f. Comunidad de Trabajo Tajo Internacional

Constituida en Plasencia el 24-5-2010. Está conformada por los municipios de Castelo Branco, Vila-Velha de Rodao, Idanha-a-Nova, Penamacor, Nisa, Castelo de Vide, Marvao, Gavião y Portalegre, por parte portuguesa, y la Diputación de Cáceres, Ayuntamiento de Cáceres y Ayuntamiento de Plasencia, por parte española. Las principales finalidades de la Comunidad de Trabajo son contribuir al desarrollo socioeconómico del territorio descrito en el ámbito de actuación, promover inversiones y proyectos conjuntos al amparo de los Fondos Estructurales y otras líneas de financiación, desarrollar e incrementar la cooperación territorial y la promoción de las relaciones entre agentes de un lado y otro de la frontera, y fomentar la creación de empleo. Son órganos de la Comunidad de Trabajo el Consejo, la Comisión Ejecutiva, la Estructura Técnica, el Presidente, el Vicepresidente y el Secretariado.

3. La práctica andaluza: la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía.

Como ya ha sido mencionado, hubo un largo periodo de tiempo entre la adopción del Convenio marco europeo y el Tratado de Valencia. La ausencia de un marco jurídico adecuado dirigido a regular la cooperación transfronteriza entre instancias y entidades territoriales hispano-portuguesas no impidió que las Comunidades Autónomas fronterizas con Portugal encontraran la manera de institucionalizar sus relaciones. La Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, tal y como se recoge en el primero de los apartados de este epígrafe, encontraron el cauce de esta institucionalización en la figura de una *Comunidad de Trabajo* adoptada a través del Protocolo de 31-10-1991¹⁰⁵, tomando como ejemplo experiencias ya existentes en Europa.

Siguiendo los pasos de Galicia, las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Andalucía adoptaron sendos Protocolos con el objeto de crear respectivas Comunidades de Trabajo establecidas de igual manera mediante un compromiso mutuo de carácter no normativo de naturaleza puramente política. Pese a este carácter informal, estas Comunidades de Trabajo se aseguraban su reconocimiento político y su funcionamiento de facto¹⁰⁶.

Por cuanto se refiere a Andalucía, su Convenio de cooperación transfronteriza con la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Tra-

105 Sobre este particular, *vid.* PUEYO LOSA, Jorge y PONTE IGLESIAS, M. Teresa: «La aplicación del Tratado hispano-portugués...», *cit.*, pp. 106 y ss.

106 *Ibidem*, p. 107.

bajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía»¹⁰⁷, tiene su origen en estos Protocolos. No en vano, el último párrafo del Considerando del Convenio, así como su artículo primero, establecen expresamente que las tres regiones concernidas deciden suscribir este Convenio tomando como base el Tratado de Valencia, y sustituyendo así las Comunidades de Trabajo Andalucía-Algarve y Andalucía-Alentejo creadas, respectivamente, a través de los Protocolos de Cooperación de 1995¹⁰⁸ y 2001¹⁰⁹.

El Protocolo de Cooperación de 1995 entre Andalucía y Algarve nació como «un compromiso mutuo de carácter no normativo, que en ningún caso modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio por los derechos internos portugués y español, estableciendo bases más firmes para la cooperación institucional y la concertación, por las cuales se regirán la futura programación de proyectos de interés común y las actuaciones conjuntas en el ámbito de la cooperación interregional y transfronteriza y de las relaciones de vecindad entre la Región de Andalucía y la Región de Algarve»¹¹⁰. Entre las cuestiones recogidas por el Protocolo de 1995 adoptado entre Andalucía y Algarve, destacan las relativas a los ejes, los objetivos y los órganos. En este sentido, las acciones conjuntas o de interés común para las dos regiones tenían preferentemente como ejes los siguientes: transporte y comunicaciones; desarrollo económico y social y ordenación del territorio; recursos hídricos, medio ambiente y protección de la naturaleza; turismo, cultura y patrimonio; comercio, industria y servicios de apoyo a las empresas; agricultura y ganadería; formación, educación e investigación; y, por último, salud, juventud y deporte¹¹¹. Para la financiación de las acciones conjuntas o de interés común, «(e)n la medida de lo posible, se utilizarán los apoyos comunitarios a la cooperación transfronteriza, especialmente la Iniciativa Comunitaria INTERREG»¹¹².

107 Texto en BOE núm. 166 de 9-7-2010. Sobre esta Eurorregión, vid. ROSELL MARTÍ, Celia: «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía: Cooperación Transfronteriza en el horizonte 2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, núm. 2, noviembre 2012, pp. 24 y ss.

108 Protocolo de cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Algarve por el que se crea la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve», Sevilla, de 27-7-1995 (Protocolo de 1995).

109 Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo por el que se crea la Comunidad de Trabajo «Alentejo-Andalucía», Sevilla, de 25-1-2001 (Protocolo de 2001).

110 Vid. Exposición del Protocolo de 1995.

111 Protocolo de 1995, acuerdo primero.

112 *Ibidem*, acuerdo octavo.

Unidos a estos ejes, los objetivos dispuestos por ambas regiones fueron los siguientes: promover el intercambio de información sobre materias de interés común; fomentar y coordinar iniciativas, proyectos y propuestas de acción para la cooperación en intercambio de experiencias entre ambas regiones; realizar estudios y acciones de investigación en los ejes de cooperación; y preparar proyectos, programas y propuestas que puedan beneficiarse de cofinanciación comunitaria¹¹³.

La estructura orgánica de la Comunidad de Trabajo estaba compuesta por una Presidencia, un Consejo, un Comité de Coordinación y, si así fuera decidido por el Consejo, una serie de Comisiones Sectoriales que tendrían como misión el desarrollo de acciones conjuntas en los ejes de cooperación citados arriba. Por su parte, la presidencia, ejercida alternativamente por cada región por un período de un año, ostentaba la representación de la Comunidad de Trabajo, convocaba y presidía las sesiones del Consejo y ratificaba sus decisiones. El Consejo, formado por un máximo de diez miembros, tenía entre sus funciones el adoptar los acuerdos, recomendaciones y propuestas de la Comunidad de Trabajo y la elaboración y aprobación del Plan Anual de Actividades. Por último, el Comité de coordinación tenía la finalidad de apoyar y promocionar las acciones acordadas a ser perseguidas.

Por cuanto se refiere al Protocolo de 2001 entre Andalucía y Alentejo, es establecido en términos muy similares al Protocolo de 1995 entre Andalucía y Algarve¹¹⁴. No obstante, como novedad, destaca la posibilidad de establecer un Gabinete de Iniciativas Transfronterizas como estructura permanente destinada a asistir al Comité de Coordinación de la Comunidad de Trabajo. Este Gabinete de Iniciativas Transfronterizas es el actual Secretariado de la Eurorregión heredera de las Comunidades de Trabajo de las que participaba Andalucía.

Sobre la base de este legado, la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía¹¹⁵ (Eurorregión AAA) es una Comunidad de Trabajo. Fue constituida el 5-5-2010 en la ciudad portuguesa de Faro, siendo publicado su Convenio constitutivo en el BOE cumpliendo con el requisito previsto en el artículo 2 del Real Decreto 1317/1997, señalado más arriba, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con Entidades Territoriales extranjeras.

113 *Ibidem*, acuerdo segundo.

114 Con más detalle, PELÁEZ MARÓN, José Manuel: «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», en HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (ed.): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 130 y ss.

115 El sitio web oficial de la Eurorregión AAA es <http://www.euroaaa.eu>.

Entre los objetivos de la Eurorregión AAA¹¹⁶ están promover el intercambio de información y el estudio sobre materias de interés común; fomentar y coordinar iniciativas, proyectos de acción para la cooperación e intercambio de experiencias entre las tres Instancias y Entidades firmantes, así como su posterior seguimiento; preparar proyectos, programas y propuestas conjuntas que puedan beneficiarse de cofinanciación comunitaria; promover la colaboración y coordinar entre agentes, estructuras, entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos; y ejecutar las tareas previstas para las Comunidades de Trabajo en el marco de los programas de cooperación territorial o cualesquiera otros instrumentos aceptados por los Estados español y portugués.

La actuación de la Eurorregión AAA se extiende al espacio geográfico de las regiones de Alentejo, Algarve y Andalucía, sin perjuicio de poder actuar fuera de este espacio, siempre que se considere necesario, sobre los ámbitos de fomento de la competitividad y promoción del empleo; medio ambiente, patrimonio y entorno natural; accesibilidad y ordenación territorial; y fomento de la cooperación e integración económica y social. Asimismo, el Convenio constitutivo de la Eurorregión AAA, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Valencia, recoge la prohibición de adoptar decisiones por parte de esta Comunidad de Trabajo que supongan el ejercicio de las potestades administrativas que el Derecho interno de España y Portugal atribuya, en cuanto Administraciones Públicas, a los integrantes de la Eurorregión, así como la adopción de decisiones de contenido obligatorio para terceros.

La Eurorregión AAA está constituida por una Presidencia y Vicepresidencias, un Consejo, un Comité de Coordinación, Comités Sectoriales y un Secretariado. Este Secretariado está constituido por el, ya citado, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo, creado en 2003 en el marco del Protocolo de 2001 adoptado entre Andalucía y Alentejo, cuyos objetivos son el fomento y ayuda al desarrollo de relaciones fronterizas entre las entidades de estas regiones. Este Gabinete de iniciativas transfronterizas fue concebido con carácter unitario. No obstante, está formado por tres antenas, una en Andalucía —Secretaría General de Acción Exterior, Consejería de la Presidencia—, otra en Algarve —Comisión de Coordinación de Desarrollo Regional de Algarve— y otra en Alentejo —Comisión de Coordinación de Desarrollo Regional de Alentejo—¹¹⁷.

116 Vid. los estudios incluidos en el trabajo de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A. (dir.): *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, cit. pp. 327.

117 Para más información sobre el Secretariado de la Eurorregión AAA, desempeñado por el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, puede consultarse su sitio web oficial <<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidencia/areas/accion-exterior/cooperacion/paginas/git-algarve.html>>.

La Presidencia de la Eurorregión AAA será ejercida por períodos de dos años, alternándose sucesivamente entre la Presidencia de la Junta de Andalucía y las Presidencias de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve y del Alentejo. Las Vicepresidencias les corresponden a los representantes de las Instancias y Entidades territoriales que no ejerzan la Presidencia. Las funciones de la Presidencia, en colaboración con las Vicepresidencias, serán, entre otras, las de representar a la Comunidad de Trabajo Eurorregión AAA, dirigir sus actividades, convocar las reuniones del Consejo, fijando la agenda respectiva, presidir y dirigir estas reuniones y ratificar sus decisiones, recomendaciones y acuerdos.

El Consejo es el órgano plenario de la Comunidad de Trabajo y está constituido por el Presidente y Vicepresidentes, los Coordinadores Generales, los representantes de los Comités Sectoriales y el Secretariado. Este Consejo se reunirá, como mínimo una vez al año, pudiéndose reunir de manera extraordinaria siempre que la Presidencia lo considere necesario. Entre las competencias del Consejo, destacan la adopción de acuerdos, recomendaciones y propuestas de la Comunidad de Trabajo, la aprobación de los planes de actividades y de los informes y la toma de decisiones sobre la creación, extinción o modificación de Comités Sectoriales.

El Comité de Coordinación, por su parte, está compuesto por tres Coordinadores Generales, designados, cada uno de ellos, por cada una de las Instancias y Entidades firmantes. Entre sus funciones están las de coordinar, de manera general, los trabajos y actividades de la Comunidad de Trabajo, preparar las sesiones plenarias del Consejo y elaborar los planes de actividades y proponerlos al Consejo para su decisión.

Además, la Comunidad de Trabajo Eurorregión AAA podrá constituir, tal y como se recogía asimismo en los Protocolos respectivos, por decisión del Consejo, Comités Sectoriales que tendrán como finalidad el desarrollo de acciones conjuntas en los ámbitos de cooperación anteriormente mencionados. Estos Comités estarán compuestos por quienes determine el Consejo, si bien un representante de cada una de las entidades e instancias territoriales concernidas formará parte de ellos.

Por último, no quisiéramos dejar de subrayar la posibilidad que recoge el Convenio constitutivo de la Comunidad de Trabajo Eurorregión AAA de constituir a esta como una Agrupación Europea de Cooperación Territorial en los términos establecidos por el orden jurídico de la Unión Europea en esta materia.

La gran mayoría de los proyectos realizados bajo el paraguas de la Eurorregión AAA han sido financiados a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG y el programa POCTEP.

Entre los más de cien proyectos de cooperación transfronteriza desarrollados en el marco de la Euroregión, podríamos destacar¹¹⁸ los siguientes:

- Proyecto A-499: Acondicionamiento del eje de comunicación transfronterizo Andévalo-Bajo Alentejo y pasos transversales (tramo de la carretera A-499).
- Proyecto TELEMEDICINA: Las autoridades sanitarias de las tres regiones participaron en el desarrollo de programas de salud de una red telemática Andalucía-Algarve-Alentejo para mejorar la calidad de la atención sanitaria que reciben los habitantes de la zona y aumentar de la accesibilidad de la población a determinados servicios sanitarios casi inexistentes en la zona.
- Proyecto FAJA: Recuperación Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Faja Pirítica Ibérica. Se impulsó, con este proyecto, un proceso de revitalización económica y social de la zona transfronteriza del Bajo Alentejo y Andévalo, caracterizada por el deterioro ambiental, el despoblamiento y los problemas socioeconómicos derivados del declive de la actividad minera.
- Proyecto SUSTER 21: Su finalidad fue avanzar en el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio transfronterizo desde una perspectiva europea basada en la Estrategia Territorial Europea (Postdam), y desde una perspectiva local, a través de las Agendas Locales 21 como instrumentos de sostenibilidad.
- Proyecto GIT AAA: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo, cuyo principal objetivo era y sigue siendo impulsar y dinamizar la cooperación transfronteriza entre las regiones de Alentejo, Algarve y Andalucía.
- Proyectos ANDALBAGUA y GUADITER, puestos en marcha para asegurar un desarrollo equilibrado y sostenible de esta zona fronteriza utilizando el eje vertebrador que supone el tramo final del río Guadiana. Estos proyectos parten de la necesidad de trabajar con la valorización de los recursos propios de la zona, y sobre todo, en lo referido al más importante, el río y su navegabilidad, y la coordinación del aprovechamiento turístico sostenible de la zona como estrategia fundamental del desarrollo de la misma.
- Proyecto OBSERVATORIO SALUD, que toma el relevo de la cooperación sanitaria entre estas tres regiones.
- Proyecto ECOAQUA: Establecimiento de una red de cooperación transfronteriza para la utilización de sistemas de producción ecológicamente sostenibles en acuicultura.

118 En este sentido, *vid.* el sitio web oficial de la Euroregión AAA, *cit.*

TABLA 1. CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DERIVADOS O RELACIONADOS CON EL TRATADO CON PORTUGAL

<p>1. Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Suscripción: 31-10-1991. Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>8. Acuerdo entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal. Suscripción: 19-1-2000. Publicación: 10-4-2000.</p>
<p>2. Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región portuguesa del Alentejo. Suscripción: 17-1-1992. Publicación: 12-12-1997.</p>	<p>9. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Almeida (Portugal), el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España) y otros 18 municipios de la provincia de Salamanca, para la constitución de la «Asociación Transfronteriza de Municipios de la Raya Seca». Suscripción: 26-6-2000. Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>3. Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro portuguesa. Suscripción: 27-5-1994. Publicación: 12-12-1997.</p>	<p>10. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Diputación Provincial de Zamora, el Ayuntamiento de Zamora y otros cuatro ayuntamientos españoles, y la Cámara Municipal de Bragança-Zamora y otras cuatro cámaras municipales portuguesas, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora. Suscripción: 12-9-2000. Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>4. Estatutos de la Entidad intermunicipal «Mesa Permanente Luso-Española: Un camino para Europa» (Municipios de Almeida, Béjar, Ciudad Rodrigo, Covilhá, Figueira de Foz, Fuentes de Oñoro, Fundao, Gouveia, Guarda, Sabugal, Salamanca, Tordesillas y Viseu). Suscripción: no consta. Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>11. Protocolo de cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, creando la Comunidad de Trabajo «Alentejo-Andalucía». Suscripción: 25-1-2001. Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>5. Protocolo de cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal. Suscripción: 3-3-1995. Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>12. Acuerdo entre la Diputación Provincial de Salamanca y la Asociación de Cámaras Municipales portuguesas del Duero Superior (4 Cámaras Municipales), de constitución de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior- Salamanca. Suscripción: 31-5-2001. Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>6. Protocolo de cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve, creando la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve». Suscripción: 27-7-1995. Publicación: no publicado en BOE.</p>	
<p>7. Protocolo de colaboración entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal, para la realización de un estudio de viabilidad técnico-económico y de mercado de la conexión ferroviaria Oporto-Vigo. Suscripción: 20-7-1999. Publicación: no publicado en BOE.</p>	

<p>13. Convenio de cooperación transfronteriza entre quince municipios españoles (Vilvestre y otros) y dos cámaras municipales portuguesas (Freixo de Espada à Cinta y Figueira de Castelo Rodrigo) para la constitución de la «Asociación Transfronteriza de las Arribes del Duero y Águeda».</p> <p>Suscripción: 30-6-2001.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>18. Convenio de cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida, para la creación del «Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas» (2005).</p> <p>Suscripción: 13-3-2006.</p> <p>Publicación: 17-5-2006.</p>
<p>14. Convenio de constitución de la Comunidad de Trabajo entre las Ciudades de Évora (Cámara Municipal de Évora) y Mérida (Municipio de Mérida).</p> <p>Suscripción: 13-11-2001.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>19. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) y la Diputación Provincial de Pontevedra (España), para la constitución de la «Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño».</p> <p>Suscripción: 8-5-2006.</p> <p>Publicación: 12-9-2006.</p>
<p>15. Convenio de cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento Salamanca, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Guarda (Portugal), para la creación de la «Asociación Transfronteriza de Municipios de las Ciudades de Frontera» (2002).</p> <p>Suscripción: 16-5-2002.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>20. Convenio de cooperación transfronteriza entre las nueve Cámaras Municipales de la Beira Interior Norte (Portugal) y la Diputación Provincial de Salamanca (España), por el que se constituye la Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca (CT BIN-SAL).</p> <p>Suscripción: 18-7-2006.</p> <p>Publicación: 7-10-2006.</p>
<p>16. Convenio de cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Vila Real (Portugal), para la creación de la «Asociación Transfronteriza de las Ciudades Patrimoniales Ibéricas».</p> <p>Suscripción: 15-2-2002.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>	<p>21. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Diputación Provincial de Ourense (España) y las Cámaras Municipales de Boticas, Chaves, Montealegre, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar, y Vinhais (Portugal), por el que se constituye la Asociación de Cooperación Transfronteriza del Valle del Tâmega (ACTVT).</p> <p>Suscripción: 15-6-2010.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>17. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal para la adaptación, al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre Entidades e Instancias territoriales, del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Suscrito el 31-10-1991.</p> <p>Suscripción: 24-2-2006.</p> <p>Publicación: 17-5-2006.</p>	<p>22. Convenio de cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca (España) y la Cámara Municipal de Guarda (Portugal), por el que se constituye el Consorcio Transfronterizo «Ciudades Culturales para el Desarrollo Territorial».</p> <p>Suscripción: 24-4-2008.</p> <p>Publicación: no publicado en BOE.</p>

<p>23. Convenio de cooperación transfronteriza de adaptación del Protocolo de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal, suscrito el 3-3-1995, al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre Entidades e Instancias territoriales.</p> <p>Suscripción: 18-11-2008. Publicación: 13-1-2009.</p>	<p>26. Convenio de cooperación transfronteriza de adaptación del Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región Alentejo de Portugal, suscrito el 25-1-2001, al tratado de Valencia.</p> <p>Suscripción: no consta. Publicación: no publicado en BOE.</p>
<p>24. Convenio de cooperación transfronteriza de adaptación del Protocolo de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal para la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal, suscrito el 20-7-1999, al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre Entidades e Instancias territoriales.</p> <p>Suscripción: 27-1-2009. Publicación: 16-3-2009.</p>	<p>27. Convenio de Cooperación Transfronteriza para la Constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro Extremadura (Euro-Ace).</p> <p>Suscripción: 21-9-2009. Publicación: 18-2-2010.</p>
<p>25. Convenio de cooperación transfronteriza de adaptación del Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región Algarve de Portugal, suscrito el 27-7-1995, al tratado de Valencia</p> <p>Suscripción: no consta. Publicación: no publicado en BOE. (Ver los Convenios 6 y 29)</p>	<p>28. Convenio para la constitución de una Comunidad de Trabajo transfronterizo entre la Diputación Provincial de Cáceres y Municipios portugueses de la Beira interior sur y norte alentejano denominada «Comunidad de Trabajo Tajo Internacional».</p> <p>Suscripción: 24-5-2010. Publicación: no publicado en BOE.</p>
	<p>29. Convenio de cooperación transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo Tripartita de la Eurorregión Andalucía-Algarve-Alentejo.</p> <p>Suscripción: 5-5-2010. Publicación: 9-7-2010.</p>
	<p>30. Convenio de cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Alandroal y el Ayuntamiento de Olivenza para el desarrollo de proyectos y actividades de interés público común a partir de la creación de un Grupo de Trabajo entre ambos municipios.</p> <p>Suscripción: 16-2-2013. Publicación:</p>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (última actualización, abril de 2014).

PARTE CUARTA

EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS AECT



EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA: LASAECT¹¹⁹

Desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a mediados de los años setenta, la UE ha promovido la cooperación de las entidades infraestatales. Sin embargo, y a diferencia del Consejo de Europa, no creó para este objetivo un marco normativo atractivo que eliminase los obstáculos jurídicos existentes, sino que, por el contrario, articuló un conjunto de instrumentos financieros para el desarrollo de proyectos de naturaleza transfronteriza en los que participasen regiones de diferentes Estados miembros. Es así como nacería el programa INTERREG, una Iniciativa Comunitaria para reforzar la cohesión económica y social mediante la ayuda a las zonas fronterizas. Tras su primer periodo de programación, las autoridades europeas potenciaron la creación de estructuras institucionales comunes, en la medida en que se iba a dar prioridad en la concesión de ayudas económicas a las propuestas que contemplasen su implantación¹²⁰. Sin embargo, estas medidas financieras no fueron suficientes para impulsar por sí solas este objetivo, ya que las figuras que existían en el Derecho comunitario, como la *Agrupación Europea de Interés Económico*¹²¹ o la *Sociedad Cooperativa Europea*¹²², no resultaban adecuadas para los fines perseguidos por este tipo de cooperación¹²³.

119 Este capítulo ha sido elaborado por Enrique J. Martínez Pérez.

120 Con mayor detalle, HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: «El estado de la cooperación territorial en la Unión Europea», *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, AGUDO ZAMORA, Miguel J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, Eva M. (coords.), Junta de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 18 y ss.

121 Reglamento (CEE) núm. 2137/85 del Consejo, de 25-7-1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (DO L 199, de 31-7-1985).

122 Reglamento (CE) núm. 1435/2003 del Consejo, de 22-7-2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (DO L 207, de 18-8-2003).

123 Al respecto, *vid.* EMBID IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 48 y ss.; PUEYO LOSA, Jorge; PONTE IIGLESIAS, M. Teresa; BRITTOY 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 Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004, p. 100.

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 (TCE) (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*. De este modo, junto con los mecanismos de cooperación desarrollados por el Consejo de Europa durante los últimos años, el Derecho de la UE presentaba un nuevo modelo jurídico para mejorar e impulsar las relaciones entre entidades situadas en el territorio de diferentes Estados. Y todo ello, lo hacía de una manera mucho más ágil, pues el instrumento legislativo elegido (el reglamento), sirvió para poner en práctica eficazmente y con más rapidez su nueva propuesta, sin esperar así al engorroso proceso de formación de las normas internacionales. Por si fuera poco, además, y con el claro objetivo de alcanzar la gobernanza a varios niveles (*multi-level governance*), introdujo importantes novedades respecto a las tradicionales prácticas en la materia, entre las que, sin duda alguna, hay que destacar el hecho de que los propios Estados pudiesen actuar junto con otras entidades territoriales.

Desde la entrada en vigor del Reglamento 1082/2006, que regula esta nueva estructura, se han creado, según los datos ofrecidos por el Comité de las Regiones, cuarenta y seis Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Once de ellas tienen participación de entidades territoriales españolas, lo cual refleja el gran interés que despiertan en nuestro país¹²⁴. Y lo cierto es que vino a eliminar muchos de los problemas con los que se enfrentaban los promotores de las iniciativas cooperativas, al recurrir a un marco normativo flexible que permitía la configuración de la AECT de manera heterogénea. No obstante, muchos proyectos, a día de hoy, siguen paralizados, o bien por la falta de claridad de ciertos aspectos de la normativa europea, o bien 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 funcionamiento¹²⁵.

124 Lista actualizada el 4-2-2014 <<https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/Pages/welcome.aspx>>.

125 DO L núm. 347, de 20-12-2013.

A. LA NATURALEZA JURÍDICA DE UNA AECT

Los instrumentos jurídicos impulsados desde el Consejo de Europa han servido para promover la cooperación transfronteriza, pero no han supuesto el reconocimiento de un verdadero derecho de las entidades territoriales a participar en los organismos de cooperación territorial. 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 han creado nuevas estructuras de cooperación transfronteriza, sino que, sencillamente, sólo autorizaban el establecimiento o su integración en figuras ya existentes. El Reglamento 1080/2006, sin embargo, establece una nueva persona jurídica de derecho comunitario. Aunque de manera supletoria se aplica el derecho nacional, es el derecho de la UE el que crea y atribuye la personalidad jurídica a las AECT¹²⁶. Ahora bien, el recurso a una AECT es voluntario. La norma comunitaria, aunque se trata de un Reglamento (por definición, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro), deja bien claro que la nueva herramienta jurídica tiene carácter facultativo (considerando 8 y 15). Y, además, no es un instrumento destinado a eludir el marco jurídico del Consejo de Europa, sino que, más bien, tiene carácter complementario (considerando 20 del Reglamento 1302/2013).

El Reglamento 1082/2006 no establece una regulación pormenorizada de las AECT, sino que se limita a fijar una serie de reglas aplicables en todo el territorio de la Unión, entre otras, que todas ellas tendrán personalidad jurídica y poseerán la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas en la legislación nacional de cada Estado. El resto de las reglas relativas a su funcionamiento vienen determinadas por el convenio y por las normas estatutarias y, finalmente, por la normativa interna del Estado en el que tenga su domicilio social, que se configura como supletoria (artículo 2).

126 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, Íñigo 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.

Desde un primer momento, se tenía claro que no era conveniente crear un instrumento jurídico aplicable de manera uniforme en todos los territorios, sino que se debía respetar la diversidad de prácticas y experiencias existentes en cada país¹²⁷. Consecuentemente, la normativa europea contiene sólo una mínima regulación con abundantes remisiones a la legislación interna, de modo que la nueva estructura jurídica europea tendrá una configuración diferente en función del territorio donde esté ubicada¹²⁸. De hecho, no determina si estamos ante estructuras con personalidad jurídica de Derecho público o privado; su naturaleza jurídica dependerá de la legislación aplicable. En la práctica, la mayoría de los países europeos han optado por el derecho público, excepto Hungría y Rumanía, que han elegido la forma privada¹²⁹. En nuestro país, el régimen jurídico complementario de las AECT viene recogido en el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento 1082/2006. En él se afirma que las AECT son personas jurídico-públicas, de igual modo a nuestros países vecinos, Francia¹³⁰ y Portugal¹³¹.

En todo caso, toda nueva estructura institucionalizada que quiera adoptar la forma cooperativa propuesta por la Unión Europea deberá crearse mediante un *convenio* y estar dotada de unos estatutos aprobados por unanimidad de sus miembros. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 8 (según las modificaciones del Reglamento 1302/2013), el primero de ellos contendrá sus elementos constitutivos, como mínimo las siguientes estipulaciones:

127 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».

128 Como apunta Nicolas LEVRAT, la «importancia, tanto cuantitativa como sustancial, de las remisiones a la legislación nacional también tiene como consecuencia que una AECT situada en el territorio de un Estado [...] tenga un entorno jurídico distinto de la misma AECT, compuesta por los mismos miembros y destinada a cumplir las mismas tareas, pero ubicada en el territorio de uno de los demás Estados interesados».

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

130 Ley 2008-352 de 16-4-2008, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 91, de 17-4-2008.

131 Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre, *Diário da República*, núm. 215, de 8-11-2007.

- a. el nombre de la AECT y su domicilio social;
- b. la parte de territorio en el que la AECT puede ejercer sus funciones;
- c. el objetivo y las funciones de la AECT;
- d. el período por el que se constituye la AECT y las condiciones de su disolución;
- e. la lista de los miembros de la AECT;
- f. la lista de los órganos de la AECT y sus respectivas competencias;
- g. el Derecho aplicable de la Unión y nacional del Estado miembro en el que la AECT tiene su domicilio social a efectos de interpretación y aplicación del convenio;
- h. el Derecho aplicable de la Unión y nacional del Estado miembro en el que actúan los órganos de la AECT;
- i. las modalidades de participación de los miembros procedentes de terceros países o de países y territorios de ultramar (PTU) cuando proceda, incluida la determinación del Derecho aplicable cuando la AECT ejerza sus funciones en un tercer país o PTU;
- j. el Derecho de la Unión y nacional aplicable que guarde relación directa con las actividades de la AECT realizadas en el marco de las funciones especificadas en el convenio;
- k. las normas aplicables al personal de la AECT, así como los principios que rigen las modalidades relativas a la gestión del personal y los procedimientos de contratación;
- l. las modalidades de responsabilidad de la AECT y de sus miembros de conformidad con el artículo 12;
- m. las modalidades apropiadas para el reconocimiento mutuo, también en relación con el control financiero de la gestión de los fondos públicos; y
- n. los procedimientos de adopción de los estatutos y de modificación del convenio, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5.

Todas estas disposiciones deberán incluirse posteriormente en un *estatuto*, también aprobado por todos sus miembros, con el siguiente contenido según lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9: las disposiciones operativas de sus órganos y las competencias de estos, así como el número de representantes de los miembros en los órganos de gobierno pertinentes; sus procedimientos de toma de decisiones; su lengua o lenguas de trabajo; las modalidades de su funcionamiento; sus procedimientos relativos a la gestión de personal y la contratación; las modalidades de la contribución financiera de sus miembros; las normas contables y presupuestarias aplicables a sus miembros; la designación del auditor externo independiente de sus cuentas, y los procedimientos de modificación de los estatutos.

B. LA COMPOSICIÓN DE UNA AECT

El artículo tercero del Reglamento enumera las categorías de miembros que pueden participar en una AECT: a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; y d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del art. 1, apdo. 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31-3-2004, sobre 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 pueden precisar, en función de su organización territorial, cada una de estas categorías. España, sin embargo, decidió reproducir casi literalmente el contenido del Reglamento, cambiando sólo la expresión «autoridades regionales» por «Comunidades Autónomas»¹³². 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 público¹³³.

Vemos, como ya avanzamos, que las entidades regionales y locales van a poder integrarse en una AECT no sólo con otras entidades territoriales europeas, sino también con entidades estatales. De este modo, se amplían las posibilidades de cooperación, favoreciendo la creación de estructuras mixtas. Es así como han sido superados viejos problemas derivados o bien porque el ámbito competencial objeto de cooperación residía en el nivel estatal, o bien sencillamente porque algunos países carecían de entidades regionales, dado su reducido tamaño¹³⁴. Sin embargo, y aun reconociendo que la apertura a las entidades estatales es un avance muy significativo, la práctica en la materia

132 Entendemos, de este modo, que, por lo que se refiere a las entidades locales, serán potenciales miembros de una AECT los enumerados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: el Municipio, la Provincia, la Isla en los archipiélagos balear y canario, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (BOE núm. 80, de 3-4-1985).

133 *Diário da República*, núm. 215, de 8-11-2007.

134 Como nos recuerda Nicolás LEVRAT, 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 territorial –AECT–*, Comité de las Regiones, Bruselas, 2007, p. 106).

demuestra que aún persisten algunos problemas en su aplicación, sobre todo cuando se quiere emprender relaciones con terceros países que mantienen una estrecha relación con la UE. Cabe recordar que el Reglamento 1082/2013 no incluyó ni a los Estados terceros ni a las entidades territoriales de terceros Estados en la categoría de potenciales miembros, sino que dejó que fuera cada uno de los Estados miembros 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). En todo caso, siempre debían comprender miembros situados en el territorio de, al menos, dos Estados miembros (artículo 3.2). Sólo Rumanía¹³⁵ y Francia¹³⁶ se acogieron a esta posibilidad.

Ante la ausencia de desarrollo normativo, 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 de Asociación Ultramar* de 2013¹³⁷, las AECT también quedan abiertas a los países y territorios de ultramar (PTU).

135 «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>

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

137 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 2013/755/UE del Consejo, de 25-11-2013, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar con la Unión, DO núm. L 344 de 19-12-2013).

Por una parte, 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), entendiéndose por tal:

- cuando el tercer país o un PTU y ese Estado miembro tengan una frontera terrestre común;
- cuando el tercer país o un PTU y ese Estado miembro tengan una frontera marítima común;
- cuando tanto el tercer país y dicho Estado miembro 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 será posible crear estructuras *bilaterales* o plurilaterales formadas por entidades situadas en un solo Estado miembro y de uno o varios terceros países, vecinos de ese Estado miembro o sus regiones ultraperiféricas, si el Estado miembro considera que la AECT «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 podrán 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).

También se ha simplificado el procedimiento para modificar los convenios con el objeto de favorecer la adhesión de nuevos miembros. Así, en caso de adhesión de un nuevo miembro procedente de un Estado miembro 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 legislación se haya constituido el futuro miembro (artículo 6 bis). 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, 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 Consejo¹³⁸, incluidas aquellas que se rigen por el Derecho privado, 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 vulnerables¹³⁹.

138 De acuerdo con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31-3-2004, 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 (DO L 134 de 30-4-2004), 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».

139 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».

C. LAS COMPETENCIAS DE UNA AECT

La AECT nació como un instrumento, básicamente, para reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión. Cabe recordar que la adopción del Reglamento 1082/2006 no fue una acción legislativa aislada, sino encuadrada en el marco de la Política de Cohesión para el período 2007-2013. No obstante, la práctica hasta el momento también ha revelado la potencialidad de la AECT para llevar a cabo cualquier tipo de cooperación territorial, más allá de la Política de Cohesión, sobre todo en el marco de la Estrategia Europa 2020 o a la aplicación de estrategias macrorregionales¹⁴⁰.

La gran mayoría de las AECT creadas hasta la fecha tiene por objeto emprender un amplio y diverso conjunto de actividades. Se trata de una cooperación estratégica a largo plazo que consolida nuevas maneras de gobernanza. Son, así, muy pocas las que han sido creadas para fines específicos bien definidos, entre otras, la AECT *Hospital Cerdanya*, que tiene como finalidad la construcción y gestión común de un hospital transfronterizo, y la AECT *EUKN*, una red para fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias relacionados con el medio urbano.

Por otra parte, una AECT podrá servir para ejecutar programas o partes de ellos, así como la ejecución de operaciones, que reciben apoyo financiero de la Unión, sea mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo o el Fondo de Cohesión (artículo 7, apartado 3). Además, como indica el Reglamento 1299/2013 por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, los «Estados miembros que participan en un programa de cooperación podrán recurrir a una AECT con el fin de asignarle la responsabilidad de la gestión del programa de cooperación o de parte de este, en particular confiriéndole las responsabilidades de una autoridad de gestión» (artículo 22)¹⁴¹. La AECT *Gran Región*, creada en abril de 2010, constituye la primera entidad que ejerce el papel de autoridad de gestión de un programa transfronterizo, en concreto, el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza INTERREG IV A-Grand Región 2007-2013¹⁴².

140 Sobre este particular, CARMONA CONTRERAS, Ana (dir.): *Los instrumentos jurídicos de la Cooperación Territorial en Europa*, Junta de Andalucía, 2014, p. 127.

141 DO núm. L 347, de 20-12-2013.

142 Sobre dicho programa, véase www.interreg-4agr.eu.

La figura creada por la UE, en la línea de lo establecido en los últimos convenios europeos, está abierta, amén de a la clásica cooperación transfronteriza, a la cooperación interregional y transnacional. 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. Y suelen ser complementarias o sustitutivas de organismos de cooperación transfronteriza entre miembros con sólidos lazos institucionales. Como excepción, tenemos algunos ejemplos de cooperación transnacional en el Mediterráneo, como la *AECT Anfictionía*, creada en diciembre de 2008 entre cuarenta y dos municipios griegos, siete chipriotas, tres italianos y uno francés¹⁴³, o la *AECT ARCHIMED*, formada por territorios geográficamente alejados que no comparten fronteras terrestres. Recientemente, se ha creado, con sede en España, la *AECT Ciudades de la Cerámica* para desarrollar la cooperación transnacional en el sector del arte y la cerámica, con miembros de España, Francia, Italia y Rumanía.

D. EL FUNCIONAMIENTO DE UNA AECT

Toda AECT, como persona jurídica, debe tener órganos que la representen y que expresen su voluntad. El Reglamento 1082/2006 impone una estructura orgánica mínima: una asamblea y un director (artículo 10). La primera está constituida por representantes de sus miembros, mientras que el segundo será el órgano encargado de la representación de la Agrupación. La existencia de órganos plenarios decisorios, compuestos por todas las entidades territoriales participantes, es una práctica común en la materia. Sin embargo, no lo es la figura del director, más propio de la tradición anglosajona¹⁴⁴. Es más habitual, en cambio, la presencia de un presidente. Y, a nuestro entender, necesaria, pues, al estar ocupada de manera rotatoria por cada una de las entidades firmantes, puede servir para superar el recelo de ciertos miembros a integrarse en una estructura jurídica sometida a una legislación desconocida.

143 DO S núm. 248, de 20-12-2008 (textos constitutivos en <http://www.amphictyony.gr>).

144 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 *Consortio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Jaca, el 17-3-2005). Texto en BOE núm. 279, de 22-11-2005. 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 *Consortio Bidasoa-Txingudi* (Desembocadura del Río Bidasoa, de 23-12-1998). Texto en BOE núm. 73, de 26-3-1999. El mismo día (23-12-2008) 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 13-10-2009).

Sea como fuere, el Reglamento permite a los miembros establecer órganos adicionales (lo que deberá ser plasmado en los estatutos), siempre y cuando se especifiquen claramente sus funciones. De esta manera, la mayoría de las Agrupaciones con participación de entidades españolas han instaurado una presidencia, que viene a ostentar la representación institucional, en tanto que el director ejercerá la representación legal de la AECT. Con todo, no parece conveniente, con el fin de agilizar su funcionamiento, una excesiva proliferación de órganos. Como advierte Nicolas Levrat, en los casos en que las entidades firmantes demanden una mayor representación, sería más adecuado constituir comisiones en la asamblea¹⁴⁵; una recomendación que no ha sido seguida hasta el momento a tenor de la experiencia reciente, por cuanto, como veremos más adelante, es muy común la existencia de multitud de consejos de todo tipo (consultivos, sectoriales, ejecutivos, etc.).

Es posible, aunque no suele ser muy habitual, encontrarnos en el derecho interno en aplicación del Reglamento con especificaciones sobre la estructura institucional que cerciora la libertad de las entidades. No lo hizo España, pero sí nuestro vecino, Portugal, que exige la presencia de un «Consejo Fiscal» pero sin definir sus atribuciones¹⁴⁶. Si que lo hacen los estatutos que regulan las Agrupaciones con participación española sujetas al derecho portugués (p. ej. *AECT Duero-Douro* y *ZASNET*): se trata de un órgano fiscalizador que controla la gestión económica y financiera de la entidad.

De acuerdo con el Reglamento, los estatutos de una AECT deberán recoger también 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 la AECT. En estos casos, como se ha encargado de recordarnos el Comité de las Regiones, los trabajadores se han enfrentado 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 social¹⁴⁷. Atenta a estas observaciones, la nueva versión del Reglamento 1082/2006 recuerda que puede

145 Nicolas LEVRAT, *cit.*, p. 99.

146 Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre (*Diário da República*, núm. 215, de 8-11-2007), artículo 8.

147 Dictamen del Comité de las Regiones sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT » (Dictamen de iniciativa), DO C núm. 104, de 2-4-2011.

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 cuestión¹⁴⁸.

Una Agrupación 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 de la AECT 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, el Reglamento 1082/2006 en su 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*)¹⁴⁹. Estas previsiones están pensa-

148 Consecuencia de ello es la siguiente *Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión* (anexa al Reglamento 1302/2013):

«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 17-6-2008, 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».

149 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 25-6-2009 relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas [ERIC], DOUE L núm. 206, de 8-8-2009, art. 14.3).

das, 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 ha configurado a las Agrupaciones, como acabamos de ver, como personas jurídico-públicas, 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 Común¹⁵⁰.

Por último, para que una estructura sea operativa, debe gozar de un presupuesto, que deberá ser aprobado por la Asamblea. No se exige, sin embargo, contar con la contribución financiera de la Unión. La experiencia demuestra, sin embargo, que la mayoría de ellas, sobre todo las que llevan varios años en funcionamiento, han gozado de proyectos europeos¹⁵¹. Si así fuera, se aplicará la legislación pertinente relativa al control de fondos proporcionados por la Unión (artículo 6, apartado 4).

E. LA PRÁCTICA ESPAÑOLA, CON ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA

De las cuarenta y tres Agrupaciones constituidas hasta el momento en el territorio de la UE, diez cuentan con la participación de entidades territoriales españolas. La mayoría de ellas tienen un ámbito transfronterizo y tienen su origen en organismos o estructuras con una larga trayectoria en las relaciones de vecindad. Como en el resto de Europa, es un instrumento al que se recurre con poca frecuencia para emprender proyectos de cooperación no fronteriza, aunque ya hay puestas en marcha algunas interesantes iniciativas. Suelen tener como objetivo funciones muy variadas, recogidas bajo la fórmula «facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional», siendo excepcional la presencia de aquellas que tienen como misión ejecutar un proyecto específico o gestionar un servicio público. Y, por supuesto, como en otras experiencias europeas, la presencia del Estado es excepcional.

A continuación, veremos todas las iniciativas, incluyendo no sólo las ya constituidas, sino también las que se encuentran en tramitación y las experiencias fallidas. Su estudio se ha llevado a cabo teniendo presente su ámbito de cooperación (transfronteriza, transnacional), su composición (locales, regionales, mixtas) y su sede (España o extranjero).

150 BOE núm. 285, de 27-11-1992.

151 Committee of the Regions, *EGTC Monitoring Report 2013. Towards the New Cohesion Policy*, 2014, p. 112.

1. AECT transfronterizas

La mayoría de las AECT con participación española tienen un ámbito transfronterizo. De este modo, tienen su sede en España, Portugal y Francia. Aunque lo habitual es que estén integradas o bien por entidades locales o bien por entidades regionales, hay supuestos de agrupaciones multinivel, e incluso con miembros que no son entidades territoriales, sino organismos públicos.

a. AECT transfronterizas con sede en España

La mayoría de las estructuras con domicilio social en nuestro país tienen muchos elementos en común, si bien presentan algunas diferencias que merece la pena resaltar. A continuación, siguiendo un orden cronológico, examinaremos las características principales de todas ellas, describiendo además sus principales logros y actividades más relevantes.

1. Las AECT con participación de entidades locales españolas

Se han constituido en España cuatro entidades, tres en la frontera hispano-lusa y una en la frontera francesa.

a. En la frontera hispano-portuguesa

Como veremos a continuación, las entidades territoriales transfronterizas locales en esta frontera han sido las más activas a la hora de promover este tipo de iniciativas. Tres son las que examinaremos en este epígrafe: Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro, Eurocidade Chaves-Verín y Axencia Eurorexional de Desenvolvemento do Eixo Atlántico (AEDEA).

i. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro

Con cerca de 200 asociados, es una de las entidades que más miembros aglutina de toda la UE. Inicialmente, cuando se suscribieron en marzo de 2009 el Convenio y los Estatutos originarios, contaba, por parte española, con 96 municipios, el Organismo Autónomo D-Arribes y la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local; y, por parte portuguesa, con 69 municipios y freguesías, junto con la Associação de Freguesias da Raia e do Côa¹⁵². Por orden del Ministro de Política Territorial de 15-9-2009, se autorizó la participación de diez nuevas en-

152 Texto en BOE núm. 97, de 21-4-2009.

tidades locales españolas y de la Universidad de Salamanca. Y en 2013 se han incorporado 29 entidades nuevas¹⁵³. Abarca el territorio de la frontera hispano-lusa integrado por las NUT III fronterizas de Alto Tras-os-Montes, Douro, Beira Norte, Salamanca y Zamora, en una superficie de 8.910,27 km².

Su domicilio social se encuentra en la localidad de Trabanca, provincia de Salamanca, por lo que la legislación aplicable es la española, según lo indicado en el Reglamento (arts. 2 y 8). Se constituye con una duración indefinida y está abierta a la participación de nuevos miembros. En cuanto a su organización interna, además de los órganos de gobierno obligatorios que dispone el Reglamento (la Asamblea, como órgano plenario, y el Director, como órgano de representación), se han añadido los siguientes: un Consejo de Coordinación, seis Consejos Sectoriales, un Coordinador Territorial y un Secretariado técnico.

Entre sus funciones, se encuentran las específicamente señaladas en el Reglamento, fundamentalmente la elaboración, dirección y ejecución de proyectos europeos, y también otras que son propias de los organismos con personalidad jurídica, como la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o la explotación de servicios de interés general; así como las clásicas de las plataformas tradicionales de cooperación, como la promoción económica y social de sus territorios en ámbitos diversos como el medio ambiente, el turismo, la cultura o el desarrollo económico. Entre las iniciativas más novedosas, encontramos el programa *Self Prevention*, que pretende, mediante el pastoreo con ganado caprino, prevenir los incendios forestales de manera sostenible, social y económicamente; el proyecto *Eficiencia Energética en el Alumbrado Público*, que es un modelo de colaboración pública-privada para ahorrar en la factura de las entidades participantes; y la RED-ENDO-JOVEN, una Red transfronteriza de educación no-formal para la valorización de los recursos endógenos para jóvenes¹⁵⁴.

153 Resolución de 20-12-2013, de la Secretaría General Técnica, por la que se registra y publica la modificación del convenio y estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Douro-Douro» (Texto en *BOE* núm. 2, de 2-1-2014).

154 Con mayor detalle, <http://www.douro-douro.com>.

ii. Eurocidade Chaves-Verín

Los municipios de Verín, en la provincia de Orense, y la ciudad portuguesa de Chaves, iniciaron la tramitación para la constitución de la AECT el 14-9-2010, recibiendo finalmente las autorizaciones correspondientes el 8-3-2013, por parte española, y el 28-2-2013, por parte portuguesa¹⁵⁵. Por resolución de 17-7-2013 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se acordó la inscripción del Convenio y los Estatutos en el Registro de AECT y su publicación en el BOE¹⁵⁶. Tendrá su domicilio social en Feces de Abaixo (España), pudiendo tener una delegación en Chaves. Se constituye con una duración indeterminada. Sus órganos de gobierno son los estrictamente exigidos por el Reglamento: una Asamblea General y un Director.

A diferencia de otras iniciativas, esta AECT, tal como se recoge en sus Estatutos, tiene como objetivos proyectos y actividades muy precisos, como la ejecución de un corredor verde a lo largo del río Támega; la elaboración de un plan de marketing y desarrollo del turismo; la creación de material promocional de las rutas turísticas transfronterizas; el desarrollo de un plan integrado de las ferias especializadas comunes; la creación de servicios de apoyo al comercio local y al desarrollo de centros comerciales abiertos en los cascos viejos de las dos ciudades; la creación de una bolsa de empleo de la Eurocidade; la implantación de una línea de transporte público entre los principales centros urbanos de la Eurocidade; la organización anual de actividades extraescolares e intercambios de alumnos, o la creación de un Centro de Formación Turístico-Termal y de Investigación del Agua, para el desarrollo de la formación de calidad, la investigación y promoción de la Eurocidade como destino de salud y bienestar. Esta última es una de las propuestas más avanzadas, gracias al proyecto Euro-Región Termal y del Agua, aprobado dentro de la convocatoria del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007, que cuenta, además de con ambos municipios, con la Diputación de Ourense, la Xunta da Galicia, Turismo do Porto e Norte de Portugal, Sociedade Portuguesa de Hidrologia Médica y la Associação de Termas de Portugal¹⁵⁷. Se ha implantado tam-

155 Texto en *Diário da República* núm. 46, de 6-3-2013.

156 Texto en *BOE* núm. 178, de 26-7-2013.

157 Al respecto, <http://www.euroregionthermal.eu>.

bién la Tarjeta del Eurociudadano, que, al margen de su utilidad práctica, promueve la igualdad de trato entre los habitantes de ambos municipios con independencia de su nacionalidad¹⁵⁸.

iii. Axencia Eurorexional de Desenvolvemento do Eixo Atlántico (AEDEA)

En octubre de 2009 el *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* solicitó la participación en esta nueva AECT en nombre de quince entidades locales españolas: A Coruña, Carballo, Ferrol, Lalín, Lugo, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Ourense, Pontevedra, Riveira, Santiago de Compostela, Sarria, Verín y Vilagarcía de Arousa. Esta entidad, que es jurídicamente una Asociación Transfronteriza de Municipios, de derecho privado, nació hace más de dos décadas con el objetivo de configurar el sistema urbano de la Eurorregión, en paralelo a la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal¹⁵⁹. De hecho, conscientes de que perseguían objetivos compatibles y complementarios, se firmó el 28-6-2000 el Protocolo de integración del *Eixo Atlántico* en la *Comunidade de Traballo*, creándose al mismo tiempo una comisión específica para ocuparse de ciertas cuestiones relativas al desarrollo urbano del conjunto de ciudades que integran aquel¹⁶⁰.

La futura AECT, que tendría su domicilio en la ciudad de Vigo, seguiría teniendo como objetivo fomentar la cooperación territorial entre sus miembros mediante el desarrollo equilibrado del sistema urbano de la red de ciudades que la integrasen. Sin embargo, la Comisión Ejecutiva del *Eixo Atlántico* decidió en 2010 desistir del procedimiento de constitución de la AECT ante las enmiendas que iban a introducirse en la regulación de la figura comunitaria. Así pues, meses más tarde, el Ministerio procedería a declarar la caducidad y el archivo de todas las actuaciones¹⁶¹.

158 Con mayor detalle, <http://es.eurociudadachavesverin.eu>.

159 Con mayor detalle, *vid.* <http://www.eixoatlantico.com>

160 Vid. PUEYO LOSA, Jorge y PONTE IGLESIAS, M. Teresa: «La aplicación del tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia», MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (coord.): *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, 2006, p. 106.

161 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*, 2013, p. 6.

b. En la frontera hispano-francesa: Huesca-Hautes Pyrénées

La AECT Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées se encuentra en estos momentos en tramitación. Estará integrada por la Diputación Provincial de Huesca (España) y el Département des Hautes-Pyrénées (Francia). Supone la materialización de un largo proceso de colaboración entre ambas instituciones que ha contado con la contribución financiera de la UE a través del proyecto HP-HP (EFA 160/09), enmarcado en el Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013¹⁶².

La AECT tendrá su domicilio social en Huesca. Se ha incluido en su estructura orgánica, junto con la Asamblea y el Director, la figura del Presidente, que, entre otras funciones, presidirá y convocará reuniones de la Asamblea, nombrará al Director y representará legalmente a la Agrupación. Aunque con fines generales, se prevé, en particular, la realización de acciones de cooperación territorial en los campos de la promoción del turismo, la cultura y el patrimonio, la mejora del medio ambiente, con un uso eficiente de la energía y con un menor consumo de carbono, así como el desarrollo de las tecnologías de la información, la comunicación y la innovación.

2. Las AECT con participación de entidades regionales españolas

Sólo encontramos dos ejemplos: Galicia-Norte de Portugal, en la frontera hispano-lusa, y Espacio Portalet, en la frontera hispano-francesa.

a. En la frontera hispano-portuguesa: Galicia-Norte de Portugal

Fue la primera AECT con participación de una entidad española y la tercera de toda la Unión Europea¹⁶³. Con sede social en Vigo, la integran la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal, las mismas entidades que forman la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Aunque son figuras jurídicamente independientes, están, como es lógico, muy vinculadas entre sí. De esta forma, la AECT tiene entre sus funciones la ejecución y gestión de contratos y convenios celebrados en el ámbito de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Y, además, uno de sus órganos, el Consejo Superior, encargado de fijar las directrices estratégicas y ejercer la alta supervisión de la Agru-

162 Al respecto, *vid.* <http://www.hp-hp.eu>.

163 Texto en BOE núm. 262, de 30-10-2008.

pación, está formado por los coordinadores generales de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

Ciertamente, con su creación, se preveía instaurar una Euroregión de segunda generación (así se recoge en el preámbulo del Convenio) con miras al nuevo periodo de programación 2007-2013 de la Política de Cohesión europea. Y no sólo para la ejecución o la gestión de proyectos de desarrollo transfronterizos, sino también para llevar a cabo funciones de la autoridad de gestión del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013¹⁶⁴. Gracias a ello, la GNP-AECT ha sido beneficiaria del Proyecto «Instâncias Territoriais de Cooperaçãõ: Comunidade de Trabalho Galicia-Norte de Portugal e Agrupamento Europeu de Cooperaçãõ Territorial Galicia-Norte de Portugal» (0500_CT_GNP_AECT_1_P), financiado por el FEDER en el marco del POCTEP.

b. En la frontera hispano-francesa: Espacio Portalet

La Comunidad Autónoma de Aragón y el Departamento de Pirineos Atlánticos crearon en mayo 2011 esta nueva Agrupación como instrumento para favorecer el desarrollo de iniciativas de colaboración transfronteriza¹⁶⁵. Tiene su domicilio en Sabiñánigo (Huesca). La gestión del paso transfronterizo de Portalet centra la mayoría de sus actuaciones: las acciones prioritarias son la mejora del mantenimiento de esta vía transpirenaica, sobre todo su vialidad invernal. Ha liderado el Proyecto ESPALET (Espacio Portalet, Centro de Cooperación e Integración Transfronteriza), en el marco del Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2007-2013 de la Unión Europea, que tiene como finalidad la creación de un espacio, de gestión conjunta, que actúe como centro de dinamización transfronteriza en torno a la antigua aduana franco-española del Portalet¹⁶⁶.

3. Las AECT con participación mixta: Hospital de la Cerdanya

El primer paso para la creación de esta nueva entidad se dio el 17-10-2005 con la firma de una Declaración conjunta de intenciones relativa a la cooperación entre la consejera de Salud de la Generalitat de Cataluña y el Ministerio de Sanidad y de la Solidaridad de la República Francesa para facilitar el acceso a la asistencia

164 Sobre los proyectos desarrollados, *vid.* www.gnpaect.eu.

165 Texto en *BOE* núm. 144, de 17-6-2011.

166 Más información sobre el proyecto, en www.espalet.eu.

sanitaria. Posteriormente, se firmó una segunda Declaración de intenciones de colaboración entre ambas instituciones por la cual se comprometían a constituir una AECT en torno a la cual se estructuraría la cooperación sanitaria¹⁶⁷. Después de recibir las autorizaciones pertinentes, el 26-4-2010 se procedió a la firma del Convenio y los Estatutos en Puigcerdà, sede actual de la AECT¹⁶⁸.

Hay, al menos, tres aspectos de esta iniciativa que merece la pena resaltar. El primero, su composición, pues participan en ella entidades territoriales heterogéneas: la Comunidad Autónoma de Cataluña, por parte española, y la Agencia Regional de Hospitalización Languedoc-Rosellón y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados, por parte francesa. El segundo, su estructura orgánica, más que por la presencia de numerosos órganos de dirección (Consejo de Administración, Consejo Consultivo, Presidencia, Vicepresidencia, Comisión Ejecutiva, Director), por su composición, ya que no es paritaria (60 % de miembros representantes de la Generalitat de Cataluña, 40 % de representantes de la República Francesa). Y, por último, su finalidad: la construcción y gestión común de un hospital que ofrezca atención sanitaria en una zona fronteriza. La primera fase del proyecto, a punto de culminar, será la construcción y puesta en servicio del Hospital de la Cerdaña. Una vez realizado todo su equipamiento, prestará, en su segunda fase, servicios de atención ambulatoria, servicios de atención hospitalaria, servicios de salud mental, la promoción y desarrollo de programas de prevención de la salud, y actividades de formación e investigación relacionadas con la actividad sanitaria. Está previsto que dé servicio a una población de 33.000 habitantes, esto es, la población de los municipios del territorio de la Cerdaña (España) y los de la Alta Cerdaña y Capcir (Francia), y, en determinadas épocas, a cerca de 150.000 residentes estacionales.

4. AECT con participación de organismos públicos no territoriales: Agrupación Europea de Cooperación Universitaria Pirineos-Mediterráneo

Estamos ante una AECT en tramitación que tiene su origen en el Convenio-marco de colaboración firmado el 5-10-2010 por los Rectores de las Universidades de Girona, Illes Balears, Perpiñán y la Universidad Pierre y Marie Curie, y que da lugar al Polo de Investigación y Educación Superior Transfronterizo. Tendrá su sede en Figueres. Su objetivo es crear un espacio transfronterizo francocatalán

167 Sobre la historia del proyecto, *vid.* www.hcerdanya.eu.

168 Texto en BOE núm. 36, de 11-2-2011.

de educación superior e investigación, que permita a ofrecer a los estudiantes una amplia diversidad de formaciones e itinerarios de excelencia, y a los investigadores partenariados temáticos mediante una investigación interdisciplinar. Son acciones prioritarias las misiones siguientes: en materia de investigación y de transferencia de tecnología y conocimiento, más concretamente a las pymes; en materia de formación e inserción laboral; y transversales de desarrollo y promoción de la AECT. Y los ámbitos que serán abordados inicialmente serán los relativos a las aguas continentales y ciencias del mar, la sostenibilidad turística, las energías renovables, y la lengua y la cultura catalanas.

b. AECT transfronterizas con sede en el extranjero

Como en el epígrafe anterior, podemos encontrar aquí ejemplos muy diversos, con entidades locales, regionales y mixtas, tanto en la frontera con Portugal como con Francia.

1. Las AECT con participación de entidades locales españolas

De las cinco iniciativas presentadas hasta la fecha, sólo han fructificado dos, una en cada frontera. El resto se encuentran en fase de formación o han sido abandonadas por los socios impulsores.

a. En la frontera hispano-portuguesa

Hasta el momento, sólo se ha constituido una AECT con estas características, aunque se iniciaron en su momento los trámites para crear otras dos: BIN-SAL y Val de Tâmega.

i. ZASNET

Mediante Orden de 29-9-2009, se aprobó la participación de las Diputaciones Provinciales de Zamora, Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora, para crear, junto con las Asociaciones de Municipios de Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y Duero Superior, la AECT ZASNET. El 13-10-2009 fue suscrito el Convenio¹⁶⁹. Sus miembros tienen una amplia experiencia en este tipo de cooperación, ya que forman parte de la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora y de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca. Al margen de

169 Texto publicado en *Diário da República*, núm. 55, de 19-3-2010.

las funciones generales, son objetivos específicos de ella la articulación de un espacio común entre sus miembros en varios ámbitos competenciales; la implantación de la cooperación territorial transfronteriza en las políticas locales; la colaboración con otras comunidades de trabajo; la promoción del territorio de la AECT en el exterior; y la fijación de población y la generación de sinergias para atraer nuevos habitantes al territorio.

Tiene su sede social en Bragança, con duración indefinida y abierta a la participación de nuevos miembros. Siguiendo la tradición de los organismos de cooperación transfronteriza, la estructura institucional se basa en los principios de paridad y consenso. Sólo posee tres órganos: la Asamblea General, el Director, y el Consejo Fiscal o de Vigilancia, órgano fiscalizador que controla la gestión económica y financiera de la entidad cuya creación es obligatoria según el derecho portugués¹⁷⁰. Entre sus proyectos más importantes, se encuentra «Biosfera Transfronteriza», que consiste en lograr la declaración de la Raya hispano-lusa como Reserva de la Biosfera. Además, participa en el proyecto «La micoselvicultura y valorización de los hongos silvestres comestibles como garantes de la sostenibilidad y multifuncionalidad forestal» en el marco del Programa de Cooperación Territorial del Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE)¹⁷¹.

ii. BIN-SAL, AECT

Con fecha 24-1-2011, fue solicitada la participación de la Diputación Provincial de Salamanca en esta nueva AECT, que, por parte portuguesa, la integrarían las nueve Cámaras municipales de Beira Interior Norte (Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal y Trancoso). En consecuencia, son los mismos miembros que hoy componen la «Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca», organismo de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica creado al amparo del artículo 10 del Tratado de Valencia¹⁷². Tendría su sede en Vilar Formoso (Portugal). Junto con las actividades que ya venía ejerciendo, como la realización de estudios, planes, programas y proyectos, se promoverían otras propias de las enti-

170 Artículo 8 del Decreto-Ley núm. 376/2007, de 8 de noviembre, antes citado.

171 Con mayor detalle, www.zasnet-aect.eu.

172 Texto en BOE núm. 240, de 7-10-2006.

dades con personalidad jurídica, como la realización de obras públicas, la gestión conjunta de equipamientos y la explotación de servicios de interés general. Después de varios contactos informales por parte del Ministerio con las autoridades portuguesas y españolas, el Ministerio declaró el 5-6-2013 la caducidad acordándose el archivo de las actuaciones realizadas.

iii. Valle del Támega

Fue promovida por los municipios portugueses de Boticas, Chaves, Montalegre, Vila Pouca de Aguiar Vinhais y la Diputación Provincial de Ourense. No son entidades, ni mucho menos, con poca experiencia en la materia, ya que la mayoría de ellas ya formaban parte de la *Comunidad de Cooperación del Val do Támega*: un organismo sin personalidad jurídica, creado antes de la existencia de un marco jurídico en la frontera hispano-portuguesa que amparase este tipo de actuaciones por un acuerdo que, como se dice expresamente en él, constituía «un compromiso mutuo de carácter no normativo». Serían, junto con las *Comunidades Territoriales de Cooperación del Valle del Limia* (Viana do Castelo, de 18-5-1999) y del *Valle del Miño* (Paredes de Coura, de 12-4-2000), los primeros mecanismos institucionalizados en la frontera luso-galaica. El domicilio social estaría en Chaves y tendría una oficina delegada en la provincia de Ourense. Se constituiría por un período de ocho años, pudiendo ser prorrogado por iguales períodos. Su estructura orgánica no presenta grandes novedades: Asamblea General, Director y Consejo Fiscal.

Sus ámbitos de actuación son muy amplios, aunque todos ellos tienen como finalidad el desarrollo sostenible de la zona geográfica cubierta por la AECTVT, prestando especial atención, como venían haciendo hasta el momento sus socios, al uso y aprovechamiento conjunto del río Támega y su cuenca hidrográfica. Fruto de la cooperación entre ellos, han surgido una serie de proyectos de cooperación transfronteriza que alcanzaron financiación, como Viarraia, Eurociudad Chaves-Verin o Euroregión Terrenal y Agua, cofinanciados por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP). Ahora, además, al disponer de personalidad jurídica, podrán reforzar esta cooperación mediante la realización de obras públicas, gestión común de equipamientos y servicios públicos, o el desarrollo de acciones que les permitan beneficiarse de los programas o proyectos cofinanciados por la UE.

La actual Agrupación obtuvo la autorización del gobierno portugués¹⁷³. No obstante, el Ministerio, después de consultar con el promotor de la iniciativa, declaró el 21-5-2013 la caducidad del procedimiento acordándose el archivo de las actuaciones realizadas.

b. En la frontera hispano-francesa

A continuación, veremos dos entidades: la primera, ya en funcionamiento, y la segunda, en fase de tramitación.

i. Pirineos-Cerdanya

Participan en ella, por parte española, el Consejo Comarcal de la Cerdanya (siendo autorizada mediante Orden ministerial de 22-3-2011) y, por parte francesa, la Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne¹⁷⁴. El domicilio social de la agrupación se encuentra en Saillagouse (Francia). Cuenta con tres órganos: una asamblea compuesta por diez representantes, que será la encargada de designar al presidente; una Junta Directiva compuesta de un presidente, un vicepresidente y 8 asesores, y un Director.

Asume competencias clásicas, como la realización de estudios prospectivos para la determinación de ámbitos de interés común o el impulso de acciones de cooperación transfronteriza en el ámbito medioambiental para la defensa y valorización del patrimonio natural, y otras más avanzadas, tales como la realización de infraestructuras y gestión de actividades económicas.

ii. País Transfronterizo de Arte e Historia: Los valles catalanes del Tec y el Ter

Estamos ante una nueva AECT en proceso de constitución. La integrarán los municipios de Camprodon, Llanars, Molló, Sant Joan de les Abadesses, Sant Pau de Segúries, Setcases y Vilallonga de Ter, y la Mancomunitat de la Vall de Camprodon (todas ellas en la provincia de Girona), y su domicilio social quedará fijado en Francia, en Prats-de-Mollo-La Preste. Sus objetivos son promover la calidad arquitectónica, urbana y paisajística, y el valor del patrimonio, para lo cual desarrollarán una política de sensibi-

173 *Diário da República*, núm. 46, de 6-3-2013.

174 Texto del Convenio y de los Estatutos en <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/CoRAactivities/Pages/Pirineus-Cerdanya.aspx>.

lización entre políticos, residentes y profesionales, tanto a nivel educativo como turístico. Todo ello se hará en el marco del proyecto cultural común bajo el distintivo francés «Ciudades y Países de Arte e Historia».

2. Las AECT con participación de entidades regionales españolas

Bajo este epígrafe, veremos dos estructuras eurorregionales: Pirineos-Mediterráneo y Aquitania-Euskadi.

i. Pirineos-Mediterráneo

El 29-10-2004 se puso en marcha la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo con la intención de crear un polo de desarrollo sostenible basado en la innovación y la inclusión social y territorial. Tres años más tarde, el 3-12-2007, se decidió formar una agrupación dotada de personalidad jurídica para llevar a cabo proyectos de cooperación en ese territorio. El Consejo de Ministros autorizó el 5-6-2009 la participación de las entidades autonómicas españolas en la AECT¹⁷⁵. La sede está en Toulouse, si bien los servicios operacionales están ubicados en Barcelona y en Bruselas. Allí se encuentra, tal como está fijado estatutariamente, un representante de la AECT, que se encarga de representarla por delegación de la presidencia en las instituciones y organismos de la UE. Son miembros fundadores la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Región Midi-Pyrénées, la Región Languedoc-Roussillon y la Comunidad Autónoma de Catalunya. Estaba previsto inicialmente también que participasen tanto el Gobierno valenciano como el Gobierno de Aragón. Por discrepancias políticas, decidieron quedarse al margen del proyecto. Con todo, debemos destacar que estamos ante la primera entidad que lleva a cabo acciones de cooperación transfronteriza entre regiones vecinas fronterizas terrestres y marítimas, al incluir un territorio insular, las Islas Baleares¹⁷⁶.

175 El 9-9-2009, se produjo la adquisición de personalidad jurídica de esta AECT con la publicación en Francia del Decreto del Prefecto de Midi-Pyrénées. Textos, en www.euroregio.eu/es/euroregion/convencciones.

176 Como advierte Joan D. JANER TORRENS, ello creó algún problema, porque «el reglamento comunitario 1083/2006, el cual define qué territorios fronterizos podrán optar a financiación comunitaria a través de los correspondientes fondos establecidos, señala una distancia máxima de 150 km en las fronteras marítimas a efectos de la cooperación fronteriza, de tal manera que las Islas Baleares, situadas a unos 210 km del continente, quedan excluidas del reglamento, lo cual representa una dificultad importante en relación con la financiación y proyectos que lleve a cabo la AECT en la cual se integra» («La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial», *RGDC*, núm. 35, 2010, p. 136).

Entre otras misiones, pretende identificar, promover y poner en marcha los programas, proyectos y acciones conjuntos de cooperación territorial, desarrollar actividades económicas interregionales, desarrollar el turismo, preservar el entorno y mejorar la accesibilidad, mediante acciones que faciliten y mejoren servicios de transportes públicos o de telecomunicaciones comunes. Su iniciativa más relevante es el proyecto Creamed, que cuenta con el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través del Programa de cooperación territorial europea del espacio Sudoeste europeo (Espacio SUDOE) para el período 2007-2013, enfocado a formar una red de viveros de empresas del territorio eurorregional¹⁷⁷.

ii. Eurorregión Aquitania-Euskadi

Por parte española, participa la Comunidad Autónoma del País Vasco, y por parte francesa, la Región de Aquitania. El Gobierno Vasco fue autorizado a formar parte de ella mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 23-9-2011¹⁷⁸. Tiene su sede en Hendaya (Francia). Lleva a cabo actuaciones en los sectores económicos, sociales y medioambientales, y financia redes y acciones propicias al desarrollo territorial integrado en los ámbitos de la innovación, el medio ambiente, la accesibilidad y el desarrollo urbano sostenible. Su principal proyecto europeo, *Transfermuga*, orientado a mejorar la movilidad de viajeros a escala del eje Bayona-San Sebastián, fue financiado por el el FEDER en el marco del Objetivo 3 de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra.

3. Las AECT con participación mixta: Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo

A través de la Declaración de Ceret del 27-7-2007, veinticinco entidades acordaron convertir el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo en un organismo de cooperación con personalidad jurídica para llevar a cabo acciones transfronterizas entre las comarcas de la región de Gerona y el departamento de los Pirineos Orientales (Cataluña Norte). La primera de las solicitudes por parte española se presentó el 4-2-2010¹⁷⁹. Los miembros originarios serían el Ayuntamiento de Figueres, el Ayuntamiento de Girona, la Associació Catalana

177 Más información, en www.eurocreamed.eu.

178 Textos del Convenio y Estatutos, en www.aquitaine-euskadi.eu/una-aect-eurorregional.html.

179 Actos y documentos sobre la iniciativa, en [/www.eurodistricte.cat](http://www.eurodistricte.cat).

de Municipis i Comarques, la Communauté d'Agglomération Perpignan-Méditerranée, la Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille, la Communauté de Communes du Haut-Vallespir, la Communauté de Communes du Vallespir, la Commune de Prades, la Comunidad Autónoma de Catalunya, el Conseil Général des Pyrénées-Orientales, el Consell Comarcal de l'Alt Empordà, el Consell Comarcal del Baix Empordà, el Consell Comarcal de la Cerdanya, el Consell Comarcal de la Garrotxa, el Consell Comarcal del Pla de l'Estany, el Consell Comarcal del Ripollès, la Diputació de Girona, la Federació de Municipis de Catalunya, el Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes y el Pays Pyrénées-Méditerranée. Tendrá su sede en el municipio de Perpiñán. Y tendrá como objetivo facilitar, desarrollar y fomentar la cooperación transfronteriza entre sus miembros con la finalidad de reforzar la cohesión económica y social, así como el desarrollo sostenible y ecológico del territorio. Está aún pendiente de autorización por parte del Ministerio.

2. AECT transnacionales e interregionales

La creación de la nueva figura europea ha impulsado nuevos proyectos de cooperación más allá del clásico ámbito transfronterizo. Las entidades de nuestro país han sido activas al respecto, involucrándose en iniciativas marítimas (ARCHIMED), con asociaciones de miembros (AEuCC) o plataformas con participación de autoridades nacionales (EUKN EGCT).

a. Archipiélago del Mediterráneo (ARCHIMED)

Se trata de la primera AECT formada exclusivamente por regiones insulares. El antecedente de esta nueva entidad es el grupo EURIMED, creado en el año 2004 para reclamar a las autoridades de la UE una mayor sensibilidad con los problemas de las regiones insulares¹⁸⁰. Son miembros fundadores de esta AECT la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (España), autorizada por el Consejo de Ministros de 24-7-2009, 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. Su domicilio social está en Taormina-Messina¹⁸¹.

180 Al respecto, Joan D. JANER TORRENS, «La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial», *RGDC*, núm. 35, 2010, p. 137.

181 Más información es www.gectarchimed.eu.

El objetivo es crear un espacio de cooperación estable entre las islas mediterráneas de diferentes países, promover sus intereses comunes ante la Unión Europea, favorecer los intercambios entre sus miembros y poner en marcha programas, proyectos y medidas de cooperación territorial. Sus actividades se enmarcan en los ámbitos del desarrollo sostenible, el desarrollo rural, la pesca, los transportes, la cultura, el turismo, la innovación, la cooperación territorial, la energía y la inmigración.

b. Ciudades de la Cerámica (AEuCC)

Acogiéndose a una de las posibilidades que contempla el artículo 3 del Reglamento núm. 1032, la de ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a algunas de las categorías enunciadas en dicho precepto (en este caso, autoridades locales), las Asociaciones de Ciudades de la Cerámica de España, Francia, Italia y Rumania, han creado la «Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica, AECT limitada»¹⁸². Se han convertido, así, en uno de los escasísimos ejemplos de cooperación interregional, tanto en nuestro país como en Europa. Se trata de una organización dinámica, abierta en cuanto a su composición, que promoverá la creación de nuevas asociaciones para extender su ámbito territorial de actuación. De hecho, el artículo 20 de los Estatutos recoge la figura de las «Ciudades observadoras», que serían todas aquellas vinculadas a la cerámica que deseen constituir una nueva asociación nacional en su país, de modo que podrían integrarse en la nueva Agrupación. Podrían, incluso, participar en proyectos de la AEuCC.

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.

Tiene su sede en el Ayuntamiento de Totana (Murcia). Además de la Asamblea, su órgano principal, y el Director, cuenta con un Comité Ejecutivo, órgano colegiado encargado del seguimiento de los proyectos de la Agrupación, y una Conferencia de los Municipios, integrada por todos los Alcaldes de los municipios de las asociaciones nacionales que forman la AECT, que tiene como misión informarles de los trabajos y proyectos en marcha.

182 Texto en BOE núm. 21, de 24-1-2014.

c. Red Europea de Conocimiento Urbano Limitada: EUKN EGCT

Nos encontramos ante un nuevo modelo sui géneris de cooperación compuesta exclusivamente por autoridades nacionales de los Estados miembros. A diferencia de los proyectos tradicionales, que buscan la realización de actuaciones conjuntas en los territorios fronterizos, esta iniciativa se configura como una plataforma para fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias. 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. Ha desarrollado 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 Fomento¹⁸³.

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».

El domicilio social de la AECT EUKN-L está en La Haya. La Asamblea es el órgano principal decisorio, compuesta por los representantes de las administraciones de los miembros con responsabilidades en las políticas urbanas. Cuenta con un Director que es además el jefe de la Secretaría y el responsable del día a día de la gestión de la AECT.

183 Más información, en <http://www.eukn.eu>.

Los citados Puntos Focales Nacionales operan también dentro de la AECT EUKN-L, de acuerdo con unos acuerdos individuales de niveles de servicio. De hecho, entre las funciones específicas de la nueva estructura están, entre otras, la recopilación, creación y la accesibilidad de los documentos de conocimiento en la base de datos de AECT EUKN-L, generada por los PFN, o la mejora del intercambio de conocimiento europeo conectando a los profesionales urbanos, con la participación también de los PFN.

3. AECT en territorio andaluz: el proyecto Faja Pirítica Ibérica

La primera iniciativa de cooperación transfronteriza bajo esta figura asociativa inició su andadura con la firma del convenio constitutivo de 21-5-2010 en Almodôvar (Portugal), tomando como nombre la formación geológica que se extiende al sur de la Península Ibérica. Formarán parte de ella los municipios de Almonaster la Real, Alosno, Cabezas Rubias, Calañas y La Puebla de Guzmán, y las entidades locales de Tharsis (Alosno) y La Zarza-El Perrunal (Calañas), todas ellas ubicadas en la provincia de Huelva; y las Câmaras Municipales de Aljustrel, Almodôvar, Castro Verde, Grândola y Mértola, enclavadas en la región portuguesa del Alentejo. Tendrá su sede en Tharsis, aunque se podrá acordar la apertura de otras sedes de trabajo para el desarrollo de los objetivos de la AECT.

Se crea para llevar a cabo una amplia gama de actividades, entre otras, el fomento y el impulso de proyectos de cooperación territorial mediante la gestión y ejecución de los programas, subprogramas o iniciativas amparadas por los fondos europeos. Tampoco se ha determinado, con carácter previo, un área específica de actuación, sino que cabe todo tipo de acciones encaminadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial.

Su estructura organizativa es muy profusa. Amén de lo requerido por la normativa europea (Director y Asamblea), se prevé la creación de un Consejo de Coordinación, seis Consejos Sectoriales, que pueden ser ampliados en el futuro a iniciativa de la Asamblea, un Coordinador Territorial y un Secretariado Técnico, integrado al menos por un responsable económico y administrativo que ejercerá las funciones de fiscalización y dirección administrativa de la AECT.

Por orden de 1-10-2013, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó la participación de las entidades locales españolas en la AECT «Faja Pirítica Ibérica». Falta aún la autorización del gobierno portugués¹⁸⁴.

PARTE QUINTA

EL PROCEDIMIENTO DE **CREACIÓN DE** **LOS ORGANISMOS** DE COOPERACIÓN TERRITORIAL



EL PROCEDIMIENTO DE **CREACIÓN DE LOS** **ORGANISMOS DE** COOPERACIÓN TERRITORIAL¹⁸⁵

Con el fin de respetar la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que, como ocurre en nuestro país, les permite ordenar y coordinar la acción exterior de las entidades infraestatales para impedir posibles perjuicios en la orientación y dirección de la política exterior¹⁸⁶, así como para evitar conflictos jurídicos derivados de la firma de convenios de cooperación que contravengan el ordenamiento jurídico interno e internacional, todos los instrumentos jurídicos internacionales concluidos hasta el momento permiten a las autoridades nacionales controlar la participación de las entidades territoriales en los organismos de cooperación transfronteriza¹⁸⁷. Por iguales razones, la Unión Europea, reconoce a los Estados miembros controlar la integración de las entidades territoriales en una AECT según sus propias normas nacionales (art. 4.3 del Reglamento 1082/2006).

A. DE LA COMUNICACIÓN PREVIA A LA AUTORIZACIÓN

Con anterioridad a la conclusión de los acuerdos habilitadores con los países vecinos, se subordinó expresamente la eficacia de los acuerdos de cooperación (tal como preveía la declaración formulada por España en el momento de la firma del Convenio Marco Europeo) a la conformidad expresa de los respectivos gobiernos. Sin embargo, una vez

185 Este capítulo ha sido elaborado por Enrique J. Martínez Pérez.

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

187 Así, el artículo 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».

suscrito el primero de ellos, con Francia, se sustituyó por un procedimiento de control regulado en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, donde se estipula que las Comunidades Autónomas y las entidades locales deberán comunicar a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras¹⁸⁸. Dicha comunicación previa se efectúa mediante la remisión por las entidades que suscriben el proyecto de convenio a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 1.1), la cual dispone de un mes para comunicar las objeciones. Sólo podrá tenerse en cuenta la adecuación del proyecto al Convenio-Marco Europeo y a los Tratados bilaterales suscritos por España para su aplicación. Una vez recibido, se informará a la entidad correspondiente con inmediatez de la existencia de objeciones, permitiéndose, no obstante, la comunicación con silencio positivo, en tanto que «transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido» (artículo 1.2). Una vez cumplido este requisito, los convenios tendrán eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se estableciese otra cosa. Por tanto, la comunicación previa, como el propio Ministerio asevera, no se configura como una autorización, sino como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia de los convenios entre las entidades territoriales firmantes. Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 1317/1997, se han desarrollado determinadas reglas procedimentales sobre la remisión del proyecto, la tramitación y el resultado del procedimiento que han sido formalizadas en dos acuerdos: con las Comunidades Autónomas, en el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 2-12-1996, y con las Entidades Locales, en el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local de 30-1-1997¹⁸⁹.

Una vez suscritos los convenios, el Real Decreto 1317/1997 exige su publicación en el Boletín Oficial del Estado para que puedan surtir efectos frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes (artículo 2). Así, se resuelve la cuestión de la eficacia de sus disposiciones frente a terceros¹⁹⁰.

188 Texto en *BOE* núm. 207, de 29-8-1997.

189 Texto en *BOE* núm. 297, de 12-12-1997.

190 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, última actualización abril de 2013.

Por lo que se refiere a la figura comunitaria, el Reglamento 1082/2006 exige la autorización previa de los Estados miembros, si bien deja que cada uno de ellos regule el procedimiento a seguir¹⁹¹. En el caso de España, la regulación se detalla en el Real Decreto 37/2008, aprobado por el Consejo de Ministros de 18-1-2008¹⁹². Realizada la solicitud, se requiere aquí 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).

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 notificar las solicitudes de creación de una AECT junto con los textos constitutivos. Posteriormente, y de manera sincrónica, será comunicada 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.

191 De acuerdo con el artículo 16, «Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento». El conjunto de reglamentaciones nacionales adoptadas por los Estados Miembros han sido recopiladas por el Comité de las Regiones y están disponibles en la siguiente dirección (<https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/welcome.aspx>).

192 Texto en BOE núm. 17, de 19-1-2008.

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, esto es, si no se contesta o no se formulan objeciones dentro de ese plazo, el convenio se considerará aprobado, con lo que se quiere evitar que se dilate su aprobación en el tiempo sin justificación alguna¹⁹³. 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 a los promotores, pues su solicitud, como ha ocurrido en algunos casos, no podrá ya sufrir retrasos injustificados. Además, su constitución será ahora más ágil, en tanto que sólo el convenio (y no los estatutos) será objeto aprobación formal.

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). De acuerdo con estas nuevas modificaciones, es posible que tengan que introducirse algunos cambios en el procedimiento, tanto en lo que respecta a la participación de entidades españolas como a la creación de AECT con sede en nuestro país.

B. UN CONTROL ESTATAL TANTO DE LEGALIDAD COMO DE OPORTUNIDAD

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

193 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».

examinar la solicitud: a) la adecuación de la naturaleza y el objeto del proyecto de AECT a la finalidad de reforzar la cohesión económica y social; b) la adecuación del contenido del convenio de constitución de la AECT y de sus estatutos a las disposiciones del Reglamento; c) la capacidad de los miembros para participar en la AECT, así como la ausencia de prohibición alguna a la limitación de su responsabilidad, y la viabilidad de la misma; y d) la adecuación de los objetivos y fines a la organización y reparto competencial interno (art. 6.4). En cualquier caso, como indica el nuevo Reglamento 1302/2013, si no se aprobase su participación, deberán indicarse los motivos de denegación y se propondrán, en su caso, las modificaciones necesarias.

C. PUBLICACIÓN Y REGISTRO: ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

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 este entonces, a tenor de lo dicho en el Reglamento, el 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)¹⁹⁴. 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 una vez otorgada la autorización¹⁹⁵.

194 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)».

195 *Vid.* SANZ RUBIALES, Íñigo: «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *RDCE*, núm. 31, 2008, p. 693.

Por último, el nuevo Reglamento 1302/2013, para una mayor transparencia, dictamina 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).

De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, «los miembros [de una AECT de nueva creación] comunicarán a los Estados miembros afectados y 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 a «la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas la publicación de una nota en el Diario Oficial de la Unión Europea anunciando la creación de la AECT».

En su reunión del 2-5-2012, la Mesa del CDR decidió que «(e)l registro de las AECT, gestionado por el Comité de las Regiones, garantizará la seguridad jurídica y visibilidad de las AECT. Asimismo, el Comité se ocupará de publicar la información relativa a las nuevas AECT en la serie C del Diario Oficial de la Unión Europea».

TABLA 2. AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

AECT	SEDE	ESTADOS MIEMBROS	FECHA DE CONSTITUCIÓN
1 Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai (Lille-Kortrijk-Tournai)	Lille, FR	FR/BE	22-1-2008 (Publicación)
2 Ister-Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce s ručným obmedzením Ister-Granum Ister-Granum European Grouping of Territorial Co-operation Ltd. (Ister-Granum Korlátolt Felelősségű Csoportosulás)	Esztergom, HU	HU/SK	12-11-2008 (Registro)
3 Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP AECT)	Vigo, ES	ES/PT	23-10-2008 (R)
4 EGTC Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (Amphictyony/AMΦΙΚΤΥΟΝΙΑ/Anfizionia)	Atenas, EL	EL/IT/FR/CY	1-12-2008 (R)
5 Ung-Tisza-Túr-Sajó (Hernád-Bódva-Szinva) Limited Liability EGTC (UTTS)	Miskolc, HU	HU/SK	15-1-2009 (P)
6 Európske zoskupenie územnej spolupráce Kras-Bodva s ručením obmedzeným Karszt-Bódva Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás Limited liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst-Bodva (Zoskupenie Kras Bodva Karszt-Bódva Csoportosulás Karst-Bodva EGTC)	Turňa nad Bodvou, SK	SK/HU	11-2-2009 (R)
7 Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro (Duero-Douro)	Trabanca, ES	ES/PT	21-3-2009 (R)
8 Groupement Européen de Coopération Territoriale West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	Dunkerque, FR	FR/BE	25-3-2009 (R)
9 GECT ArchiMed	Taormina, IT	IT/CY/ES/EL	6-3-2011 (R)
10 GECT Pyrénées-Méditerranée AECT Pirineos Mediterráneo AECT Pirineus Mediterrània	Tolosa, FR	FR/ES	25-8-2009 (R)

AECT	SEDE	ESTADOS MIEMBROS	FECHA DE CONSTITUCIÓN
11 GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau EVTZ Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau	Estrasburgo, FR	FR/DE	25-1-201 (R)
12 Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	Bragança, PT	PT/ES	19-3-2010 (R)
13 Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	Puigcerdá, ES	ES/FR	26-4-2010 (R)
14 GECT INTERREG «Programme Grande Région» EVTZ INTERREG «Programm Großregion» (Grande Région/Großregion)	Metz, FR	FR/DE/LU/ BE	29-3-2010 (R)
15 Eurodistrikt Saarmoselle Eurodistrict Saarmoselle (SarrMoselle)	Sarreguemines, FR	FR/DE	6-5-2010 (R)
16 ABAÚJ-ABAÚJBAN Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Közhasznú Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce ABOV v ABOVE s ručením obmedzeným ABAÚJ-ABAÚJBAN European Grouping of Territorial Co-operation Ltd	Miskolc, HU	HU/SK	11-6-2010 (R)
17 Pons Danubii EGCT	Komarno, SK	SK/HU	16-12-2010 (R)
18 Bánát-Triplex Confinium Limited Liability EGTC (EN)	Mórahalom, HU	HU/RO	5-1-201 (R)
19 Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Közhasznú Csoportosulás (Arrabona EGTC Ltd.)	Győr, HU	HU/SK	7-6-201 (R)
20 «Linieland van Waas en Hulst» Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTC Linieland van Waas en Hulst)	Sint-Gillis-Waas, BE	BE/NL	15-6-2011 (R)
21 AECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino	Bolzano/Bozen, IT	IT/AT	13-9-2011 (R) Duración: 15 años
22 Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna Občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter-Vrtojba (Slo) Območje občin: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) in Občina Šempeter- Vrtojba (Slo)	Gorizia, IT	IT/SI	15-9-2011 (R)
23 GECT Pirineus-Cerdanya AECT Pirineus-Cerdanya	Saillagouse, FR	FR/ES	22-9-2011 (R)

AECT	SEDE	ESTADOS MIEMBROS	FECHA DE CONSTITUCIÓN	
24	Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Espacio Portalet»	Sabiñánigo, ES	ES/FR	3-6-2011 (R)
25	Rába-Duna-Vág Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Rába-Duna-Vág EGTC Ltd.)	Tatabánya, HU	HU/SK	10-12-2011 (R)
26	GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi	Hendaya, FR	FR/ES	12-12-2011 (R)
27	Európa-kapu Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Európakapu ETT) Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială Poarta Europa cu Răspundere Limitată (Poarta Europa GECT) (EGTC Gate to Europe Ltd.)	Nyíradony, HU	HU/RO	7-5-2012 (R)
28	BODROGKÖZI Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (BODROGKÖZI EGTC Ltd)	Miskolc, HU	HU/SK	11-4-2012 (R)
29	Novohrad-Nógrád Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Novohrad-Nógrád ETT) Európske zoskupenie územnej spolupráce Novohrad-Nógrád s ručením obmedzeným (EZÚS Novohrad-Nógrád) Novohrad-Nógrád European Grouping of Territorial Cooperation with Limited Liability (Novohrad-Nógrád EGTC)	Salgótarján, HU	HU/SK	21-12-2011 (R)
30	Pannon Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás (Pannon ETT) Panonsko Europsko Združenje za Teritorialno Sodelovanje z Omejeno Odgovornostjo (Pannon Panonsko ETZ) Pannon European Grouping of Territorial Cooperation Ltd. (Pannon EGTC)	Pécs, HU	HU/SI	28-3-2012 (R)
31	EGTC EFXINI POLI-Network of European Cities for Sustainable Development (AECT Efxini Poli-SolidarCity Network)	Ajarnes, Attica, EL	EL/CY/BG	2-8-2012 (R) Duración: 25 años
32	European Urban Knowledge Network (EUKN) EGTC Limited (EUKN EGTC)	La Haya, NL	NL/BE/CY/ CZ/FR/DE/ HU/LU/RO	3-12-2012 (R)
33	AECT «Euregio Senza Confini r.l.-Euregio Ohne Grenzen mbH»	Trieste, IT	IT/AT	21-12-2012 (R)

AECT	SEDE	ESTADOS MIEMBROS	FECHA DE CONSTITUCIÓN
34	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością (EUWT TRITIA z o.o.) Evropské seskupení pro územní spolupráci TRITIA s omezenou odpovědností (ESÚS TRITIA z o.o.) Európske zoskupenie územnej spolupráce TRITIA s ručením obmedzeným (EZÚS TRITIA s.r.o.) European Grouping of Territorial Cooperation TRITIA limited	Cieszyn, PL	PL/CZ/SK 25-2-2013 (R)
35	Sajó-Rima Körlátolt Felelősségű Európai Területi Egyttműködési Csoportosulás (Sajó-Rima ETT) Európske zoskupenie územnej spolupráce Slána-Rimava s ručením obmedzeným (EZÚS Slaná-Rimava) Sajó-Rima/Slaná-Rimava European Grouping of Territorial Cooperation with Limited Liability (Sajó-Rima / Slaná-Rimava EGTC)	Putnok, HU	HU/SK 3-4-2013 (R)
36	European Grouping of Territorial Cooperation Via Carpatia Limited Európske zoskupenie územnej spolupráce Via Carpatia s ručením obmedzeným Via Carpatia Körlátolt Felelősségű Európai Területi Egyttműködési Csoportosulás	Košice SK	SK/HU 31-5-2013 (R)
37	Parc européen/Parco europeo Alpi Maritime-Mercantour	Tende, FR	FR/IT 29-5-2013 (R) Duración: 50 años
38	Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) Parco Marino Internazionale delle Bocche di Bonifacio (P.M.I.B.B.) Groupement Europeen de Cooperation Territoriale (GECT) Parc Marin International des Bouches de Bonifacio (P.M.I.B.B.)	La Maddalena IT	IT/FR 11-3-2013 (R) Duración: hasta el 31-12-2080
39	GECT «Secrétariat du Sommet de la Grande Région» EVTZ «Gipfelsekretariat der Großregion»	Luxemburgo, LU	LU/DE/BE/FR 28-8-2013 (R)
40	EUWT TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością EZÚS TATRY s ručením obmedzeným EGTC TATRY Ltd.	Nowy Targ, PL	PL/SK 20-9-2013 (R)

AECT	SEDE	ESTADOS MIEMBROS	FECHA DE CONSTITUCIÓN	
<p>41</p> <p>Európske zoskupenie územnej spolupráce Spoločný región s ručením obmedzeným</p> <p>Evropské seskupení pro územní spolupráci Společný region s omezenou odpovědností</p> <p>European Grouping of Territorial Cooperation Spoločný región limited</p>	Senica, SK	SK/CZ	22-5-2013 (R)	
<p>42</p> <p>Torysa Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (Torysa ETT)</p> <p>Európskeho zoskupenia územnej spolupráce Torysa (Torysa EZÚS)</p> <p>Torysa European Grouping of Territorial Co- operation (Torysa EGTC)</p>	Sárazsadány, HU	HU/SK	9-10-2013 (R)	
<p>43</p> <p>Svinka Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (Svinka ETT)</p> <p>Európskeho Zoskupenia Uzemnej Spoluprace Svinka (Svinka EZÚS)</p> <p>Svinka European Grouping of Territorial Cooperation (Svinka EGTC)</p>	Tolcsva, HU	HU/SK	9-10-2013 (R)	
44	GECT Alzette Belval	Audun-le-tiche, FR	FR/LU	13-2-2012 (P)
45	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica, AECT limitada (AEuCC, AECT limitada)	Totana, ES	ES/FR/IT/RO	7-1-2014 (R)
46	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT) <p>Agrupamento Europeu de Cooperação Territo- rial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT)</p> <p>European Grouping of Territorial Cooperation Eurocity of Chaves-Verín (Eurocity of Chaves-Verín, EGTC)</p>	Verín, ES	ES/PT	17-7-2013 (R)

Fuente: Comité de las Regiones (última actualización, 4-2-2014).

OBSERVACIONES FINALES



OBSERVACIONES FINALES

La creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial amplió el abanico de instrumentos a disposición de las entidades infraestatales para emprender acciones de colaboración institucionalizadas. Nació, así, desde las instituciones de la Unión Europea, una nueva herramienta colaborativa que venía a competir con otras figuras afines que tenían su origen en acuerdos internacionales promovidos en el seno del Consejo de Europa. No venía, por tanto, a desplazar a los organismos de cooperación transfronteriza ya existentes, sino que se presentaba, sencillamente, como una alternativa más.

Ahora bien, aunque se presentaba como instrumento de carácter facultativo, la nueva estructura poseía unos elementos muy atractivos para las entidades territoriales, básicamente en lo que a su composición y ámbito de actuación se refería. Y así ha quedado reflejado en la práctica, pues en los últimos años, como vimos, el ritmo de creación de organismos de cooperación de acuerdo con el marco regulatorio del Consejo de Europa ha sufrido un brusco frenazo, sin apenas iniciativas en los últimos cuatro años, mientras que el número de AEET crecía rápidamente. En nuestro país la situación no ha sido muy diferente, pues, desde que expiró el plazo para adaptar los convenios concluidos por las entidades e instancias territoriales antes de la entrada en vigor del Tratado de Valencia, muy pocas iniciativas se han presentado acogándose a él. Por el contrario, cerca del 20 % de las AEET europeas cuentan, a día de hoy, con participación de entidades territoriales españolas.

Ciertamente, su nueva configuración venía a eliminar viejas trabas que habían impedido el desarrollo de ciertas acciones de cooperación territorial. Por una parte, su composición, mucho más flexible, permite implantar proyectos impulsados por entidades muy diversas (municipios, CC. AA., universidades, asociaciones, etc.), incluidos los propios Estados. Por otra parte, la nueva estructura viene a potenciar la cooperación interregional y transnacional, sin apenas estructuras permanentes de cooperación hasta el momento. Y, finalmente, creemos que la simplificación del proceso de creación y de las reglas de funcionamiento, con pocos órganos obligatorios, también contribuye a su éxito.

Ahora bien, pese a la creencia de muchos promotores, el recurso a esta nueva estructura no garantiza per se la obtención de financiación de la UE; esta financiación, como muestra la práctica de los últimos años, también puede lograrse recurriendo a otras estructuras institucionalizadas fuera del marco regulatorio de la UE. Y, si bien al estar dotado de personalidad jurídica resulta un instrumento muy adecuado, cuando se trata de la prestación de un servicio público, tampoco debemos olvidar que otros organismos, como el consorcio, pueden también servir igualmente para tales fines. En cualquier caso, siempre nos lleva a desaconsejar su creación si se busca de manera inespecífica fomentar la cooperación territorial, pues los mecanismos anteriores ya cumplen, con buenos resultados, ese objetivo. Su institucionalización sólo estará justificada en la medida en que exista un determinado servicio u obra o prestación de interés común y para los que sea precisa la creación de un centro personificado al que puedan imputarse derechos y obligaciones.

Dicho lo anterior, pensamos que la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía» debe seguir siendo el centro neurálgico de la estrategia transfronteriza andaluza, a partir de la cual pueden nacer otras iniciativas de cooperación territorial, canalizadas o bien a través de instrumentos de índole político o bien mediante instrumentos de carácter jurídico. Pero, si no existe la necesidad de gestionar de manera conjunta nuevos servicios, no parece necesario, por ahora, convertir la Eurorregión en una figura con personalidad jurídica, pues, como ha ocurrido en otros espacios fronterizos, ello sólo ha llevado a un solapamiento que resta eficacia a la cooperación transfronteriza.

Conviene no obstante insistir en la necesidad de fomentar acciones de cooperación territorial no transfronterizas. En primer lugar, habría que valorar la oportunidad de crear un amplio espacio transnacional tanto en el Atlántico como en el Mediterráneo. Y, en segundo lugar, habría que potenciar las redes de conocimiento que sirvan para intercambiar experiencias en sectores estratégicos para la región andaluza. En ambos casos, sólo la figura creada por la UE servirá para encauzar estas iniciativas, ante la falta de ratificación de los nuevos protocolos negociados en el seno del Consejo de Europa. Además, a partir de ahora, con los cambios introducidos en dicho instrumento, se podrá mirar más allá de las fronteras europeas, lo que sin duda alguna permitirá iniciativas de cooperación más intensas con terceros países.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, M. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M. (coords.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Junta de Andalucía, 2012.

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.

BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, M.: «La coopération transfrontalière régionale et locale», *RCADI* 243, 1993, pp. 293-418.

BLANC ALTEMIR, A.: «La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 17, 1989, pp. 39-5

CARMONA CONTRERAS, A. (dir.): *Los instrumentos jurídicos de la Cooperación Territorial en Europa*, Junta de Andalucía, 2014, 127 pp.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid, 2000.

DUPUY, P.M.: «La coopération regionale transfrontalière et le Droit International», *Annuaire Francais de Droit International*, 1977.

EMBED 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.

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.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: «El Tratado de Bayona de 10-3-1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», *REDI*, 49, 1997, pp. 9-28.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Dilex, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (dir.): *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. (ed.): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002.

JANER TORRENS, J. D.: «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, núm. 207, de 29-8-1997)», *REDI*, 50, 1998, pp. 360-363.

JANER TORRENS, J. D.: «La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», *RDCE*, núm. 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'Europe et ses collectivités territoriales*, PIE, Bruselas, 2005.

MAP: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Madrid, 2003.

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.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J.: «Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (Unión Europea) frente a las agrupaciones eurorregionales de cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 56, 2010, pp. 109-126.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. (coord.): «La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas», *JCYL*, Valladolid, 2006, pp. 39-60.

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 Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004.

ROSELL MARTÍ, C.: «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía: Cooperación Transfronteriza en el horizonte 2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, núm. 2, Junta de Andalucía, 2012.

RUIZ DE CASAS, J. A.: «La Cooperación Territorial Europea en el nuevo período de programación 2014-2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, núm. 3, Junta de Andalucía, 2013.

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

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.



Unión Europea
Fondo Europeo
de Desarrollo Regional



JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA