

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y UNIFICACION EUROPEA EN EL CONVENIO DE MADRID DE 21 DE MAYO DE 1980

por Gloria de ALBIOL (*)

SUMARIO

INTRODUCCION.—I. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA: A) Fronteras, relaciones fronterizas y cooperación transfronteriza. B) La cooperación transfronteriza, ¿Instrumento idóneo para la unificación europea?—II. LA INTERACCION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DE LOS ENTES REGIONALES O LOCALES: A) *ius contrahendi* ¿autónomo? de los Entes regionales o locales. B) Proyecciones de la unidad de acción exterior del Estado.—III. LAS FORMAS DE COOPERACION PREVISTAS EN EL CONVENIO MARCO: A) Acuerdos interestatales. B) Acuerdos entre entidades territoriales.—IV. INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA: A) Organos intergubernamentales posibles según el Convenio y los modelos. B) Organos interregionales o locales según el Convenio y los esquemas.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCION

La cooperación internacional en el ámbito europeo se ha visto enriquecida con un nuevo desarrollo de interés: el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980, auspiciado por el Consejo de Europa. El texto internacional propone la institución de una nueva forma de cooperación (basándose en experiencias apreciables) (1), como es la de otorgar a las autoridades locales y regionales el vínculo institucional y la base europea para practicar la cooperación más allá de las fronteras —bajo la vigilancia y control de los Estados— con miras al logro de la unidad europea, y en particular se aboga «por una participación cada vez más activa de esas mismas unidades en la gestión de los asuntos nacionales e

(*) Doctor en Derecho. Profesor en el Departamento de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona.

(1) En concreto, la cooperación entre entidades territoriales de los países nórdicos amparada por el Convenio Escandinavo de 26 de mayo de 1977. Véase también DUPUY, R. J.: «La coopération régionale transfrontalière et le droit International», en AFDI-1977, pp. 838 a 841.

internacionales» (2), como sería la resolución de los graves problemas puestos de manifiesto en los últimos veinte años por la contaminación, la degradación del patrimonio arquitectónico o el expolio de los recursos compartidos en las zonas fronterizas, posibles quizá, entre otros factores, ante el decimonónico o egoísta entendimiento de la institución de la frontera. De ahí, que en estas páginas se proponga el estudio del Convenio a la luz de las tendencias actuales, en especial en el ámbito europeo, donde la cooperación internacional requiere no sólo de la acción del Estado en cuanto tal.

Esta puerta abierta a las exigencias de una participación eficaz de las autoridades locales y regionales en la solución de los problemas que puedan plantearse a las poblaciones de uno y otro lado de una frontera no deja de evocar una serie de extremos que deben ser abordados desde el ángulo jurídico internacional. Así, la existencia de una ruptura de la continuidad geográfica y humana o la desintegración jurídica de la humanidad (3) por medio de las fronteras —líneas de demarcación— ha sido puesta en entredicho por las propias colectividades afectadas que vienen actuando, en muchas ocasiones, en el entendimiento de la frontera-zona, actuación que ha tenido eco en organismos internacionales, sobre todo europeos como el Consejo de Europa o la OCDE. Pero sólo el primero ha brindado el marco jurídico a una «cooperación transfronteriza» europea amplia, frente a tratamientos sectoriales o por problemas; y en este contexto, en este trabajo se tratará de determinar: los objetivos de la cooperación transfronteriza, la existencia o no de un *ius contrahendi* de las entidades territoriales llamadas a realizarla junto a los Estados y el carácter y alcance de las formas y de la institucionalización de la cooperación transfronteriza.

I. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA

A) Fronteras, relaciones fronterizas, cooperación transfronteriza

La frontera, tradicionalmente, es entendida como la condición *sine qua non* de la estabilización y seguridad de un Estado. Aún más, en la distribución jurídica del espacio de la sociedad internacional la frontera permite individualizar los componentes estatales de una sociedad de yuxtaposición, en el entendimiento que en el interior de sus fronteras cada Estado es soberano (4). Y es justamente esta relación básica con la soberanía del Estado por lo que la «frontera-separación» se ha impuesto en detrimento de la «frontera-zona», de la frontera-cooperación.

En el contexto de este trabajo interesa conocer el papel que pueda jugar la frontera en las relaciones entre Estados vecinos. Como certeramente ha señalado

(2) Parágrafo 5 de la Recomendación 960 (83) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (en adelante A. P.)

(3) Expresión utilizada por el profesor ARANGIO RUIZ en su obra *Sulla Dinamica della base sociale nel diritto internazionale*, Milano, 1954, p. 33.

(4) LACHAUME, M. J.-F.: «La frontière-séparation», rapport général en *La Frontière, Colloque de Poitiers*, Société Française pour le Droit International, pp. 78 y 86.

el profesor Kiss, aquél tiene dos aspectos (5): en primer término, el que se entiende como «relaciones fronterizas» referidas, p. ej., a la circulación y transportes terrestres o al funcionamiento de ciertos servicios públicos nacionales, como las aduanas; en este supuesto, la finalidad de la relación tiende a la satisfacción de las necesidades de la colectividad nacional en su conjunto y se basa en el concepto de «frontera-separación». En cambio, en la segunda vertiente se tratará de tener en cuenta las zonas y colectividades adyacentes a la frontera en sus necesidades particulares; su logro se articula mediante la «cooperación transfronteriza», que sólo afectará a una parte del territorio y de la población del Estado, y cuyos agentes son las propias autoridades locales y regionales de aquéllos.

Ahora bien, el problema radica en si la «cooperación transfronteriza» sólo podrá realizarse en zonas limítrofes a una misma frontera. No es este el criterio de los países nórdicos ni fue el de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa [Recomendación 470 (66)], pues la cooperación podría situarse «al mismo nivel que la colaboración en el plano nacional» entre las colectividades extranjeras sin limitarse a las zonas fronterizas, ya que, p. ej., la cultura, la investigación científica, o ciertos servicios informatizados, no se corresponden con una visión localista.

Sin embargo, cierta doctrina (6) considera que la cooperación transfronteriza sólo puede darse respecto de las zonas limítrofes de Estados vecinos, y es esta noción la que consagra el **Convenio-Marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales** de 21 de mayo de 1980, en el epígrafe 1 del artículo 2, al entender «toda concertación tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más partes contratantes, así como la conclusión de acuerdos y de arreglos útiles a tal fin (7).

En este sentido, como se verá más tarde, el texto convencional supone un avance en la cooperación internacional, pero peca de timidez si el objetivo último es la unificación de Europa. Ofrece el marco legal apropiado para hacer frente a los problemas en las zonas fronterizas (en especial aquellos planteados por la contaminación o por los riesgos de las grandes instalaciones industriales o centrales nucleares) (8), pues sus propias características requieren soluciones particulares; y olvida que las colectividades europeas también son interdependientes aunque no exista «frontera común» entre ellas.

También debe advertirse que el campo de aplicación de la cooperación viene limitado a su vez, ya que «se ejercerá en el marco de competencias de las enti-

(5) KISS, A. Ch.: «La frontière-coopération», en *La frontière*, ob. cit., pp. 186-187.

(6) KISS, A. Ch.: *ibid.*; DUPUY, R. J.: *La frontière*, ob. cit., pp. 278-280; o DUPUY: «La coopération régionale...», cit. *AFDI*-1977, donde se parte de la cooperación en las zonas limítrofes.

(7) Véase además *Rapport explicatif relatif à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, Strasbourg, 1980, p. 15.

(8) Véase el anexo I del «Informe sobre la concentración de instalaciones industriales y de centrales nucleares en las regiones fronterizas», dec. 4871, A. P. de 8 de abril de 1982; y en relación al *Arge Alp*, la Resolución 687 (XXX-3) A. P., de 30 de enero de 1979.

dades territoriales tal como venga definido por el derecho interno», cuestión que abordaremos más tarde.

B) La cooperación transfronteriza, ¿Instrumento Idóneo para la unificación europea?

Es un hecho que «numerosas iniciativas del Consejo de Europa tienden a promover la cooperación transfronteriza e interregional por ser de importancia capital para la unificación de Europa» (9), y en este marco organismos como la Conferencia permanente de la administración local y regional de Europa, de carácter consultivo, o las Conferencias de Ministros Europeos Responsables de las Colectividades Locales, juegan un papel inestimable. Es decir, la «filosofía» del Consejo de Europa se basa en que para conseguir el objetivo de una unión más estrecha entre sus miembros hay que partir de «que la estructura política de la civilización europea, así como sus libertades fundamentales, tienen sus orígenes más antiguos y más sólidos en las autonomías locales» (10). Por lo que parece llegado el momento de que declinen los recelos del Gobierno central del Estado ante una posible actuación internacional de sus propios órganos territoriales en materias de su propia competencia según la legislación nacional. En los Estados de estructura compleja, como nos indica el profesor Remiro Brotons (11), lo que importa es, por una parte, garantizar la solución de problemas en el ámbito de la acción autónoma (llámese ésta estado federado, municipio, o como gusta más al autor de este trabajo, entidad territorial), y por otra, que la estructura interna de un país, respetada por el Derecho internacional, sea capaz de garantizar la unidad de acción del Estado.

Este anhelo de unificación europea basada en el respeto de lo particular encuentra un posible cauce, aunque limitado, en la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales limítrofes. Cierta experiencia extraeuropea aboga en este sentido, como las relaciones existentes entre las provincias canadienses de Quebec y Ontario con Estados federados de los EE. UU., poniendo de manifiesto la tendencia de tales países de brindar las vías oportunas para la satisfacción de los intereses internacionales de los entes regionales sin menoscabo de la responsabilidad federal en la conducción de la acción exterior, como es el poder general de coordinación y control de las actividades de aquéllos (12).

(9) Resolución 791 (83), parágrafo 1, de la A. P. del Consejo de Europa.

(10) Recomendación 960 (83) A. P., donde se recomienda la aprobación de la **Carta Europea de la Autonomía Local** con carácter de Convenio europeo. Véase además el Preámbulo del Convenio-Marco, *cit.*, o la Resolución 607 (75) A. P.

(11) REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en **Estudios sobre la Constitución Española de 1978**, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, 1979, páginas 354-377.

(12) PEREZ GONZALEZ, M., y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», en **Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional**, Santiago de Compostela, 1982, pp. 66-67.

Ahora bien, desde otro ángulo, la cooperación transfronteriza se entiende posible si el Estado consiente, sea por previsión en su legislación interna (13), sea por la vía del silencio legal y actitud de tolerancia, sea por la vía del acuerdo internacional con miras a posibilitar la actuación de las entidades regionales o locales. En este sentido, la práctica europea es rica en la materia (14); el Convenio-Marco se basa en dicha experiencia e intenta posibilitar en varios modelos —pocos— una cooperación que se muestra multicolor en las situaciones a resolver y dispersa en las soluciones adoptadas (15).

II. LA INTERACCION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DE LOS ENTES REGIONALES O LOCALES

Según el Convenio-Marco europeo, se entiende por «colectividades o autoridades territoriales» las «colectividades, autoridades u organismos que ejerzan funciones locales o regionales y consideradas como tales en el Derecho interno de cada Estado» (16). Esta noción desea expresar la intención de que englobe el conjunto de hipótesis susceptibles de presentarse en el marco de los Estados miembros del Consejo de Europa, incluso referida a los Estados miembros de un Estado Federal, ya que su «status» deriva de una norma de derecho interno, y desde el punto de vista del Derecho Internacional «su "status" no es diferente del de otras colectividades territoriales, aunque sean menos importantes» (17), de acuerdo con el principio general de autoorganización de todo Estado.

Esta aclaración es importante, ya que la «cooperación transfronteriza» pueden realizarla, como se ha indicado, directamente los Estados, o en el marco de sus competencias, las entidades regionales o locales. Ello plantea, entre otros, dos series de problemas: en primer término, si existe o no un *ius contrahendi* de los entes locales o regionales; en segundo lugar, cuál sea la proyección de la unidad de acción exterior del Estado.

(13) En las Constituciones Federales encontramos la facultad de los Estados federados de adoptar acuerdos o convenios, sometida tal actividad al control o consentimiento del Poder federal en orden a asegurar la acción exterior del Estado; véase el análisis realizado por PEREZ GONZALEZ, M., y PUEYO, J., en «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *ob. cit.*, pp. 63 a 68.

(14) P. ej.: el acuerdo de 1960 entre Baviera y Bade-Wurtemberg en relación a la protección del lago de Constanza contra la contaminación; acuerdo de 1970 entre la ciudad de Roquebrune Cap-Martin con la sociedad monegasca de saneamiento relativo al servicio de destrucción de desperdicios caseros; OCDE, *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, brinda diversos ejemplos en p. 90. Y, como indica el señor KISS, es sobre todo en el campo de la administración del territorio donde más se han desarrollado los contratos y la concertación entre autoridades territoriales, en «La frontière-coopération», *ob. cit.*, pp. 197-198.

(15) Véase *infra* apartado III.

(16) Epígrafe 2 del artículo 2 del Convenio-Marco.

(17) KISS, A. Ch.: «La frontière-coopération», *ob. cit.*, p. 207.

A) **Los contrahendi ¿autónomo? de los entes regionales o locales**

Según el Convenio-Marco, la cooperación transfronteriza se realizará entre los Estados de Europa (18) mediante conclusión de los acuerdos internacionales oportunos, que aseguren «la participación de las entidades territoriales de Europa en la realización de este fin» (19), recordando el límite de que deben ser limítrofes o fronterizas (20). En este sentido, la voz «territorial» engloba lo regional o local, indica una competencia espacial limitada en relación al Gobierno central del Estado, a lo que debe añadirse que, según el Convenio, es el Derecho interno el que determina las posibilidades de las relaciones de vecindad entre entidades territoriales limítrofes (21).

A la luz del texto convencional, el problema radica no tanto en determinar la capacidad de las entidades territoriales para asumir obligaciones jurídicas en el campo internacional, dado que recomienda que las condiciones de acceso a tales acuerdos sean fijadas en un acuerdo interestatal, sino sobre todo en la naturaleza jurídica de los «acuerdos, estatutos y contratos» por los que se establezca la cooperación transfronteriza entre las autoridades territoriales, y éstos escapan al Derecho internacional, ya que vienen «sometidos a uno o varios derechos internos», y la solución de diferencias se prevé, en defecto de conciliación, por las autoridades administrativas y judiciales de uno de los Estados interesados (22).

La cuestión de la asunción de obligaciones jurídicas mediante acuerdo entre entidades territoriales remite al análisis de las competencias propias de la autoridad local o regional en tal sentido, pues la nota de internacionalidad que se dará en la cooperación entre entidades territoriales limítrofes es que los sujetos de aquélla se encuentran a ambos lados de una frontera común. Aún más, estos «acuerdos» vienen sometidos al derecho interno «en materia de relaciones internacionales y de orientación política general...» (23).

El Convenio no tiene por efecto conferir un carácter «internacional» a las relaciones transfronterizas (24), sino que ofrece una gama de acuerdos interestatales con miras a posibilitar la cooperación transfronteriza a nivel local o regional de los Estados (25), teniendo en cuenta que serán éstos los que definan el marco de competencias y las entidades concretas llamadas a su consecución (26).

Así, los principios del Convenio-Marco «pueden fundamentar una nueva doctrina de Derecho internacional que regule las relaciones de buena vecindad a tra-

(18) El Convenio está abierto a los Estados europeos no miembros del Consejo de Europa, según el epígrafe 1 del artículo 10.

(19) Parágrafos 2, 3 y 4 del Preámbulo del Convenio.

(20) Véase en especial artículo 1 y epígrafes 5, 6 y 7 del Preámbulo del Convenio.

(21) Artículo 1; artículo 2.1 y anexo I, artículo e); artículo 2.2 y anexo I, artículo a).

(22) Véanse esquemas 2.1 a 2.5 del anexo y artículo 3.1 del Convenio.

(23) Artículo 3.4.

(24) *Rapport explicatif*, cit., p. 15.

(25) A través de una serie de acuerdos y compromisos de carácter administrativo que remiten al derecho interno de uno de los Estados. Anexo del Convenio.

(26) Artículo 2.2 *in fine*.

vés de las fronteras y la distribución de competencias entre los poderes públicos» (27).

Respecto del supuesto español, «la aparente rigidez de las cláusulas constitucionales de reserva estatal y la sistemática yugulación de expectativas en los textos» autonómicos aprobados (28), unido al hecho de que España ni siquiera ha firmado el Convenio-Marco, hacen augurar una tímida participación de las Comunidades Autónomas —y de los entes locales— en la actividad exterior del Estado. Para los profesores Pérez González, Pueyo y Remiro es deseable una concertación entre los niveles de Gobierno central y autonómico que posibilite una participación suficiente de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado que afecte a materias de su competencia (29).

El texto constitucional en sólo una disposición despacha el tema: las «relaciones internacionales» son «competencia exclusiva» del Estado (artículo 149.1.3.º). Además de la crítica que nos brinda el profesor Remiro sobre la miopía del enfoque (3), si aceptamos con el profesor Mesa que la noción «relaciones internacionales» expresa el amplio «complejo relacional», llevaría al absurdo de que el Estado tiene «competencia exclusiva» en relación a cualquier supuesto de tráfico privado internacional, las actividades de las ONG, la presencia española en congresos internacionales de carácter profesional o las simples audiencias en el Vaticano a un Presidente de una Comunidad Autónoma.

La reserva de la acción exterior en favor del Estado creo que debe entenderse en el alcance real del Estado de las Autonomías y a la luz del desarrollo jurídico nacional que han significado los Estatutos como el canario, y que prevé también «competencias exclusivas» de las Comunidades Autónomas.

El que las entidades territoriales participen en la búsqueda de soluciones a nivel transfronterizo no es un deseo. Es una necesidad de nuestro propio ordenamiento al reservar materiales que son de su exclusiva competencia o interés y contemplar la posibilidad de que se celebren «convenios» y acuerdos de cooperación entre ellas, regidas por el derecho interno (31). Y en este sentido la Constitución no significa la negación del *ius contrahendi* de las Comunidades Autónomas, sino que en el contexto internacional viene subordinado a la *dirección* de los asuntos exteriores, campo que corresponde al Estado.

(27) Dictamen núm. 96 (79) A. P.

(28) PEREZ GONZALEZ, M., y PUEYO, J.: *ob. cit.*, p. 82.

(29) *Ibid.*; REMIRO BROTONS, A.: *ob. cit.*, p. 375. Sin embargo, para RODRIGUEZ CARRION esta solución política sólo muestra «la falta de credibilidad de una política exterior de Estado» cuando «no es más que el resultado momentáneo de presiones coyunturales», en «Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales», *Boletín Informativo de International Law Association (secc. española)*, núm. 8-1981, pp. 24, 26 y 27. En relación a la experiencia italiana en esta materia, véase el análisis de los profesores PEREZ GONZALEZ y PUEYO, *ob. cit.*, páginas 71-73 y 86; y de SALERNO, F.: «La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale», en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1982-1983, pp. 522-530.

(30) REMIRO BROTONS, A.: *ob. cit.*, p. 361; véase también MANGAS, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, pp. 158-159.

(31) Artículo 145.2 de la Constitución.

Por otra parte, sería beneficioso que el Estado desarrolle la participación de las entidades territoriales en la cooperación transfronteriza, siendo el medio idóneo la ratificación del Convenio-Marco recomendada por la Asamblea Parlamentaria y con llamamiento expreso a nuestro país en el marco de la Conferencia de las Regiones Pirenaicas (32). Ello contribuiría a dar mejores garantías a la unidad de acción exterior de un Estado de estructura compleja, que debe respetar su propio ordenamiento interno (33), favoreciendo las iniciativas de las colectividades y autoridades territoriales fronterizas (34).

B) Proyecciones de la unidad de acción exterior del Estado

Según el texto convencional, dos son los momentos en que la unidad de acción del Estado se manifiesta inequívocamente:

- En el momento del establecimiento de la cooperación.
- En el momento de la aplicación del régimen de cooperación.

El objetivo del Convenio es diseñar las bases jurídicas generales sobre las que se podrá fundar, «en el marco de la soberanía nacional de cada país», la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales limítrofes. Por ello se prevé que cada Estado al promover tal cooperación la realice «en el respeto de las disposiciones constitucionales propias de cada parte» (artículo 1). En particular, puede pensarse que esta disposición observa la «cláusula federal», pues tales Estados se comprometen bajo reserva de las competencias de sus autoridades federadas en los campos contemplados por el Convenio, de conformidad con su derecho interno (35).

El Convenio ofrece dos planos para el establecimiento de la cooperación, si bien los modelos y esquemas propuestos no tienen de por sí valor convencional (36): primero, el que los Estados partes «favorezcan» las iniciativas de las entidades territoriales con miras a la realización de la cooperación; y en segundo término, si lo creen oportuno, sería recomendable la previa concertación en acuerdos interestatales que prevean el alcance concreto (37).

El «respeto» a la idea de la unidad del Estado también se induce del resto del articulado, que se manifiesta en el sentido de que cada parte contratante puede designar —en el momento de la firma o mediante comunicación ulterior

(32) Resolución 791 (83) A. P., párrafos 5.º y 6.º

(33) Para una apreciación de lo que puede producirse de la marginación de las Comunidades Autónomas en la materia, véase REMIRO BROTONS, A., *ob. cit.*, pp. 373-375.

(34) La Asamblea Parlamentaria, ya en 1979, recomendó la adopción, en el plazo de tres años, «de un protocolo que reconociese claramente a las autoridades y colectividades territoriales el derecho a una cooperación transfronteriza», en Dictamen núm. 96 (79) A. P.

(35) *Rapport explicatif*, cit., p. 10, y anexo, nota 1.

(36) Artículo 3.2.

(37) Ver *infra* apartado III.

al Secretario General del Consejo de Europa— las entidades territoriales y los objetos y formas a las que limita o excluye el campo de aplicación del Convenio. Esto significa que el Convenio no afecta, por sí, al alcance y naturaleza de las competencias de las entidades territoriales, determinadas según el Derecho interno y delimitado por el Estado al ratificar el Convenio-Marco o mediante comunicación ulterior. Por otra parte, esta previsión de «opinión cambiante» (posibilidad de comunicación ulterior) del Estado, respecto de la cooperación transfronteriza, puede ocasionar graves riesgos de conflicto a las entidades territoriales llamadas a realizarla, pues se omite la alusión a los derechos adquiridos (38).

Las manifestaciones o facultades de control que se prevén para los Estados, en la aplicación del régimen de cooperación, no se limitan al principio general que las consagra. La intervención de las autoridades de tutela y vigilancia o control está expresamente prevista según el Convenio y los modelos y esquemas previstos en el anexo.

En este sentido se designa como «autoridades superiores» «las autoridades gubernamentales, de tutela, de control, de vigilancia», tal como vengan determinadas por cada parte «según su derecho interno» (39). Del contexto no se puede apreciar diferencia entre autoridades del Gobierno central o regional. En todo caso, depende del Estado su designación, además del compromiso que aquél asume de «mejorar sus disposiciones... y procedimientos reglamentando la intervención de las autoridades superiores, en especial en materia de tutela o de control» (artículo 5 del modelo interestatal 1.1 sobre la promoción de la cooperación transfronteriza).

Por otra parte, debe indicarse que «son nulos y sin efecto» los acuerdos concluidos entre entidades territoriales que supongan una violación del derecho interno «en materia de relaciones internacionales o de orientación política general o de las normas de control o tutela a las que están sometidas» tales entidades (40). Sin embargo, la lectura del párrafo 4 del artículo 3 del Convenio-Marco únicamente indica el «respeto a las competencias previstas por el derecho interno de cada parte». El Derecho comparado nos brinda múltiples casos en que está prevista la competencia de un ente territorial para contraer obligaciones, en determinadas materias, respecto de un semejante o un Estado (41). Estas actividades de relevancia internacional mal pueden fundamentar la aplicación del artículo 46 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, relativo a la nulidad de los Tratados por violación de una disposición de derecho interno, en el supuesto de violación de normas de procedimiento o de control.

Por último, entre los medios que han sido previstos, habida cuenta del respeto del Convenio a nuevos desarrollos, deben citarse el deber de información o la obligación de recibir a un observador de las «autoridades superiores» por

(38) Sólo encontramos una referencia a que los derechos adquiridos no se verán perjudicados por acuerdos interestatales en el anexo, parte 1, artículo f).

(39) Artículo 3.5 del Convenio-Marco y parte 1, artículo d) del anexo.

(40) *Rapport explicatif cit.*, p. 15.

(41) Recordando la exigencia de un control final del Estado y la no afectación de los intereses generales del Estado, véase también PEREZ GONZALEZ y PUEYO LOSA, *ob. cit.*, pp. 74-75.

parte de las entidades territoriales interesadas, hasta que se prevea en el acuerdo las personas encargadas de los controles técnicos y financieros, cuando se trate de la creación de una asociación con miras a la explotación de una obra o equipamiento público o de un servicio público (42).

III. LAS FORMAS DE COOPERACION PREVISTAS EN EL CONVENIO-MARCO

El Convenio-Marco ofrece en su anexo una serie de modelos de acuerdos con miras a establecer un sistema gradual de formas de cooperación, divididas en dos grandes bloques: cinco acuerdos interestatales y seis modelos de «acuerdos, estatutos y contratos», destinados a las entidades territoriales.

Se trata ahora de abordar o suscitar algunas cuestiones que parecen de interés en este análisis.

En primer lugar, qué carácter tiene la enumeración de los modelos y esquemas propuestos: la enumeración y descripción de los acuerdos, en ambos niveles, sólo tiene un valor indicativo, nunca exhaustivo (artículo 3.3 in fine del Convenio-Marco); tales acuerdos están pensados para su adopción alternativa o acumulativa, según las necesidades del supuesto concreto, además del respeto a otros modelos elaborados en el Consejo de Europa y de los acuerdos de cooperación ya existentes.

Desde otro ángulo, se aconseja la utilización, alternativa o acumulativa, de los esquemas y modelos propuestos en el anexo del Convenio-Marco, en sí mismos o por referencia a los ya existentes (43) y en especial se recomiendan aquellos modelos elaborados en el seno del Consejo de Europa.

Esta gran flexibilidad en el tratamiento de la cooperación transfronteriza se concreta en la previsión de que el propio convenio puede complementarse y desarrollarse. La vía escogida consiste en una propuesta hecha por una o varias partes contratantes en tal sentido al Secretario General del Consejo de Europa, quien la someterá al Comité de Ministros, órgano competente para decidir al respecto (44).

A) Acuerdos Interestatales

La conclusión de los acuerdos interestatales está destinada a que los Estados favorezcan el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre las autoridades locales y regionales, consagrando internacionalmente la legitimidad de los procedimientos de cooperación fomentados por tales autoridades, y se basan en el principio de la información recíproca de los Estados (45).

(42) Esquema 2.1, artículo 8, y esquema 2.6, artículo 8, respectivamente.

(43) Nota preliminar de la parte 1 y de la parte 2 del esquema.

(44) Artículo 8.2 del Convenio-Marco.

(45) Anexo del Convenio-Marco, parte 1, nota preliminar; véase también ALBIOL, G.: «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo

En este ámbito, existen dos niveles, pues los dos primeros supuestos, «promoción de la cooperación transfronteriza» y «concertación regional fronteriza», son de competencia exclusiva de los Estados, mientras que el resto sólo fijan el marco jurídico que permita la realización de acuerdos entre las entidades territoriales.

Las formas concretas que encontramos son las siguientes: en primer lugar, el «acuerdo sobre la promoción de la cooperación transfronteriza», tanto a nivel local como regional, pensado como base y complemento necesario de la cooperación transfronteriza. En este ámbito se trata tanto de «favorecer las iniciativas de las autoridades locales» en la materia como del desarrollo de los medios de carácter administrativo, económico, social o cultural «aptos para asegurar y desarrollar las relaciones de vecindad entre las zonas situadas a cada lado de la frontera...» (46). Su logro se articula en una doble vertiente: los Estados parte se comprometen a que las colectividades locales y regionales que participen «se beneficien de las mismas facilidades y protección como si la cooperación se ejerciese sobre el plano interno»; y también, a la creación de un órgano de promoción de la cooperación, encargado de examinar la legislación y reglamentación nacional en vigor «con miras a proponer modificaciones» necesarias, al que debe asegurarse los créditos precisos para su buen funcionamiento (47).

El segundo modelo sobre «la concertación regional transfronteriza» se realizará mediante la constitución de una Comisión mixta (en la que estarán representadas las autoridades centrales y las regionales) (48). Las materias que cubriría la concertación versan sobre: transportes y comunicaciones (transportes en común, aeropuertos comunes, puertos marítimos o vías fluviales); energía (contrato para la producción de energía, nuclear o eléctrica, abastecimiento de gas o de electricidad...); proyectos diversos (de implantación de industrias o de protección del medio ambiente, o construcción de estaciones de depuración), etc. La lista tiene valor indicativo y debe ser adaptada a cada caso de cooperación (49).

El tercer modelo tiende a la formación de «grupos de concertación», cuya misión será «asegurar el intercambio de información, la consulta recíproca, el estudio de los problemas de interés común, la definición de objetivos idénticos» (50). No implican ninguna transferencia de competencias de por sí y, en este ámbito, las autoridades locales pueden crear asociaciones destinadas «a dar un soporte jurídico a su cooperación», según el derecho civil o comercial de uno de los Estados interesados (51). La finalidad será, en general, la resolución de «los problemas locales de vecindad». El acuerdo interestatal está recomendado para sol-

de 1980», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, ob. cit., pp. 231-232; KISS: «La frontière-coopération», ob. cit., p. 211.

(46) Artículos 1 y 3 del Modelo 1.1.

(47) Artículo 4 y 5 del Modelo 1.1.

(48) Nota 1 y artículos 1 y 2 del Modelo 1.2.

(49) Artículo 5 del Modelo 1.2.

(50) Artículos 1, 2 y 3 del Modelo 1.3.

(51) Artículo 4 del Modelo 1.3 y nota preliminar del esquema 2.1.

ventar las incertidumbres de carácter jurídico o de cualquier otra índole que pudiese subsistir.

El cuarto modelo tiende a otorgar un marco apropiado a los contratos —administrativos, económicos o técnicos— que puedan concluirse entre las autoridades locales. En tales contratos se definirá el derecho aplicable y la resolución de sus conflictos por referencia al derecho interno (público o privado) de uno de los Estados interesados (52).

Por último, se prevén acuerdos sobre la creación de organismos de cooperación entre autoridades locales, de carácter asociativo o sindical, «bajo reserva de las exigencias del orden y la seguridad públicas» (53). Este supuesto implica la posibilidad de crear un organismo dotado de personalidad jurídica —de derecho interno— con miras, p. ej., a la explotación de un servicio público. El poder de tutela o control se ejercerá por las autoridades competentes del Estado de su sede, sin menoscabo del derecho de información que ostentan las autoridades superiores de otros países interesados.

B) Acuerdos entre entidades territoriales

Los «esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos» a celebrar o concluir entre autoridades locales prevén tanto que por el desarrollo de las legislaciones nacionales sean de utilización inmediata como que sea necesario uno o varios de los acuerdos interestatales descritos anteriormente. Como ejemplo, los grupos locales de concertación (esquema 2.1) pueden integrarse en la estructura de las comisiones y grupos de trabajo previstos en el modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación regional transfronteriza (modelo 1.2).

En este sentido, los acuerdos o arreglos entre entidades territoriales sólo describen formas más sencillas, pero con mayor desarrollo, de las previsiones hechas en el ámbito interestatal (54), no debiéndose olvidar que en estos momentos la regulación jurídica viene sometida a uno (o combinación) de los derechos nacionales en presencia (55).

En última instancia, lo que se prevé es que de la misma manera que para los Estados, las colectividades regionales, pero sobre todo las locales, dispongan

(52) Artículos 1, 2 y 3 del Modelo 1.4.

(53) Artículo 1 y 5 del Modelo 1.5.

(54) P. ej., en el esquema 2.2. «Coordinación en la gestión de los asuntos públicos locales transfronterizos», sus artículos 6 y 7 brindan un minucioso desarrollo de las «instancias de control» que no coinciden necesariamente con las «Autoridades gubernamentales» al indicar entre ellas los expertos o las «instancias específicas de control designadas por las Partes», en mayúscula.

(55) Artículo 1 del esquema 2.1 sobre «la creación de un grupo de concertación entre autoridades locales»; artículos 2 y 3 del esquema 2.2 sobre «Coordinación de la gestión en los asuntos públicos locales transfronterizos»; artículo 3, para a creación de asociaciones transfronterizas de derecho privado según esquema 2.3; artículo 5 del esquema 2.4 sobre contrato de abastecimiento o prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas (de tipo de derecho privado); en general, el esquema 2.5 sobre el abastecimiento o prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas (de tipo de derecho público); y el esquema 2.6 en relación a la creación de un organismo de cooperación transfronteriza.

de un cierto campo en la elección de acuerdos y contratos: sobre una base experimentada (56), se intenta consolidar y desarrollar jurídicamente la integración de los acuerdos y organismos creados a nivel local y sus estructuras de concertación transfronteriza a un nivel regional y nacional (57).

IV. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA

En numerosas ocasiones se han creado organismos dotados de cierta permanencia con el fin de asegurar la eficacia de la cooperación transfronteriza. La nota destacable es la gran variedad de tales instituciones en correspondencia a los diversos modelos de cooperación adoptados, abarcando desde la clásica comisión intergubernamental a las sociedades de derecho privado.

A) Organos intergubernamentales posibles según el Convenio y los modelos

Recordando la naturaleza indicativa de los modelos propuestos (58), dos grupos de organismos a nivel intergubernamental aparecen previstos por el Convenio-Marco y su anexo.

En primer término, las **comisiones mixtas**, cuya composición —fijada en ocho delegados— depende de la iniciativa de los Estados partes, aunque debe señalarse que tres al menos deben representar a las autoridades regionales (59). En su funcionamiento puede estar asistido por una serie de «comités regionales» que se constituirán por decisión de la comisión en consulta con las autoridades locales y regionales (60).

La comisión es competente para «tratar las cuestiones generales y las de principio, como la elaboración de programas para los comités, y los contactos y coordinación con las administraciones centrales interesadas», así como con otras comisiones preexistentes, mientras que los comités tienen a su cargo el estudio de problemas concretos (61).

Este es el órgano recomendado para hacer frente a la concentración de instalaciones industriales y de centrales nucleares en las regiones fronterizas en

(56) Documento 4370 de la Asamblea Parlamentaria; uno de los complejos transfronterizos más ilustrativos es el grupo de trabajo de los países alpinos, el ARGE ALP, que integran Baviera, tres Landers austríacos, la región autónoma de Lombardía, un Cantón suizo y la provincia autónoma de Bolzano-Tirol del Sur; o la estructura EUREGIO, véase DUPUY, R. J.: «La coopération transfrontalière...», *ob. cit.*, p. 841; y OCDE, *ob. cit.*, pp. 321-330 respecto de la participación de Livia (España) en sindicatos intercomunales franceses.

(57) *Rapport explicatif*, *cit.*, parte 2, nota introductoria.

(58) Parágrafos 1 y 3 del artículo 3 del Convenio-Marco.

(59) Artículo 1 y artículo 2, epígrafes 1 y 2 del Modelo 1.2. Hay que recordar en este contexto la opinión de la Asamblea Parlamentaria, favorable a una reducción apreciable de la intervención de los gobiernos centrales en la designación de los miembros de las delegaciones de los poderes regionales y locales de cada Estado, *vid.* Dictamen núm. 97 (80) A. P.

(60) Artículo 1 y artículo 2.3 del Modelo 1.2.

(61) Artículos 7 y 8 del Modelo 1.2. Véase también Resolución 687 (XXX-3) y Documento 4274.

cuanto medio idóneo para superar las disparidades entre las competencias de las autoridades locales y regionales de los Estados fronterizos, así como para asegurar la información y participación de las poblaciones afectadas respecto de su instalación y promover la concertación en campos como la producción de la energía, la protección del medio o la ayuda mutua en el supuesto de catástrofe (62).

Es interesante observar que la financiación de la comisión corresponde a las partes contratantes, mientras que los gastos de las delegaciones en los comités deben ser sufragados por las autoridades representadas (63).

El segundo supuesto consiste en los **grupos de concertación**, cuya misión es el intercambio de informaciones, la consulta recíproca, el estudio de problemas comunes y, en última instancia, el servir de marco a los acuerdos sobre tal ámbito que puedan concluir las autoridades locales (64). Este sería el supuesto de la «Comunidad de trabajo de las regiones pirenaicas» propuesta en la Conferencia de las Regiones Pirenaicas de junio de 1982 [Resolución 791 (83) A. P.], recordando que la Asamblea del Consejo de Europa ha solicitado que el Principado de Andorra participe en la cooperación transfronteriza en los Pirineos.

En ambos supuestos, salvo que se prevea expresamente poderes de decisión o de gestión (65), en general su misión es de estudio y asesoramiento y, por otra parte, la solución de discrepancias en este marco se prevé a través de la conciliación, el arbitraje o cualquier otro medio apropiado (66).

B) Organos interregionales o locales según el Convenio y los esquemas

En primer lugar, encontramos los «grupos de concertación» en armonía con los modelos interestatales, según dos posibilidades: 1.º, grupos de concertación, consulta e información, y 2.º, grupos de «coordinación en la gestión de los asuntos públicos locales transfronterizos», cuyo fin será, p. ej., el desarrollo armonizado de la región fronteriza (67). Pueden ser miembros del grupo las autoridades locales y regionales que suscriban el acuerdo oportuno o, como variante, también puede estar integrado por grupos socioeconómicos y personas físicas; ade-

A. P., sobre la ordenación del territorio europeo y la función de las regiones alpinas, donde se invita a los responsables nacionales y regionales del ARGE ALP a desarrollar y facilitar la cooperación interregional y transfronteriza, creando comisiones internacionales, haciendo extensibles sus experiencias a otras regiones de montaña, en especial al «macizo de los Pirineos».

(62) Recomendación 949 (82) A. P. y Documento 4871, anexo II, en relación al acuerdo de 3 de febrero del 77 entre Francia y la R. F. A., a cuyo amparo se constituyó la Comisión franco-alemana para las cuestiones de seguridad de las instalaciones nucleares, pp. 13-14.

(63) Artículo 3 del Modelo 1.2.

(64) Artículo 1 del Modelo 1.3 y nota preliminar de los esquemas 2.1 y 2.2 del anexo.

(65) Es el supuesto de las Comisiones Franco-Españolas para la construcción del túnel transpireneico, de la Comisión encargada de la lucha contra la contaminación del Rhin (Acuerdo de Berna de 29 de abril de 1963). El artículo 10 del Modelo 1.2 supedita tal posibilidad a la competencia que los miembros de la Comisión tengan reconocida en la legislación respectiva de sus Estados.

(66) P. ej., artículo 6 del Modelo 1.1 y artículo 3 del Modelo 1.3.

(67) Artículo 1 del esquema 2.1 y artículos 1, 3 y 4 del esquema 2.2.

más, goza de Secretaría, que debe ser financiada por cada colectividad representada en el grupo (68).

No es de extrañar que en este contexto se haya dado un papel relevante a la «función europea de las Regiones Alpinas», que ha consagrado una iniciativa a nivel particular y comunal que ha sido asumido posteriormente por los países interesados y el propio Consejo de Europa, hasta el punto de consagrar el principio del respeto a las particularidades de las colectividades en las regiones montañosas transfronterizas en la propuesta de una carta de ordenación del territorio en Europa (69).

En el último esquema previsto contempla la creación de organismos de cooperación intercomunal transfronteriza, dotados de personalidad jurídica, a través de la instauración de una asociación o sindicato (70), y en este supuesto sólo hay una muy breve referencia a los extremos que deberá contener el estatuto, pues «la creación y el funcionamiento... dependerán esencialmente de la legislación aplicable» y de las previsiones que contenga un previo acuerdo interestatal, autorizando esta forma de cooperación, en su caso. Este supuesto está pensado para ser utilizado especialmente en el ámbito cultural.

Una alternativa es la participación de una colectividad local de un Estado en una asociación de derecho privado de otro Estado. Estas asociaciones de derecho privado estarán sometidas a la normativa de la legislación del país en que esté establecida la sede (71).

Por último, indicar que corresponde a las autoridades locales y regionales determinar el cauce de la participación de los ciudadanos y asociaciones privadas en la cooperación, asegurando la información necesaria ante cualquier materia de su interés.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En un plano general, el Convenio de Madrid nos sitúa ante el dilema de saber si se trata simplemente de un instrumento dirigido a la concertación para el mejor funcionamiento de servicios públicos regionales o locales, o bien es realmente un paso hacia una Europa de las regiones, en línea con el papel que el Consejo de Europa reclama para ellas, por ejemplo en los ámbitos de la política del medio, de la política económica y de empleo, o incluso en la educación contra el terrorismo (72).

Es difícil un pronunciamiento tajante sobre la materia, dada la variedad de las alternativas que contempla el Convenio y la posibilidad de combinaciones entre

(68) Artículos 10, 9 y 2 del esquema 2.1, y por remisión del artículo 4 del esquema 2.2.

(69) Resolución 687 (XXX-3) A. P.; Resolución 668 (XXIX-3) A. P.; Resolución 750 (74) Comisión Permanente de A. P.; y Dictamen núm. 91 (XXX-3) A. P.

(70) Nota preliminar del esquema 2.6.

(71) Esquema 2.3 del anexo.

(72) Respectivamente: Recomendaciones 654 y 660 (XXIII-2) A. P.; Dictamen núm. 86 (XXIX-2) A. P.; y Recomendación 963 (83) A. P., punto 36, b).

ellas. Sin embargo, una vía de solución puede consistir en comparar el régimen del Convenio con la práctica anterior. Es conocido que en Europa —y también fuera de ella— existen acuerdos entre entidades territoriales limítrofes. Tales acuerdos están a menudo rodeados de una cierta reserva, y su texto no suele hacerse público. En estas condiciones, los acuerdos pueden suponer un peligro para la unidad de la acción exterior del Estado. Pero no es fácil ni deseable erradicarlos, porque su proliferación prueba que responden a necesidades sociales.

El Convenio-Marco representa globalmente un encauzamiento de estas experiencias. Uno de sus principios básicos es el de la información entre las partes contratantes, característica que viene acentuada por el papel del Secretario General del Consejo de Europa. Según el texto convencional, se le debe transmitir toda información pertinente relativa a los acuerdos y compromisos sobre la cooperación transfronteriza (73). Esto, unido a las facultades de supervisión reconocidas a los Estados limítrofes sobre la cooperación transfronteriza de sus entidades territoriales, conduce a una publicidad muy distinta de la situación actual.

Por otra parte, la diversidad de tipos o regímenes de cooperación a que puede dar lugar la aplicación del Convenio no puede ocultar el hecho básico de que el establecimiento de relaciones entre entidades territoriales limítrofes se articula mediante acuerdos interestatales, en beneficio de los órganos centrales de las relaciones internacionales del Estado, que pueden así graduar o dosificar en cada caso el alcance de la cooperación. Esto puede favorecer «la modificación de ciertas normas jurídicas o ciertas interpretaciones de aquellas que constituyen obstáculos para la cooperación transfronteriza» (74).

En definitiva, el Convenio, al prever suficientes garantías para las autoridades centrales del Estado, les priva de argumentos sólidos para oponerse a la cooperación entre las entidades territoriales. Los Estados que no quieran acogerse al sistema del Convenio pueden parecer pronto partidarios del más viejo centralismo o de la política del avestruz.

En un nivel más concreto se plantea cuestiones adicionales respecto de la financiación y de la vinculación del Estado por la conducta de las entidades regionales o locales.

En el contexto de la cooperación transfronteriza la financiación es un aspecto que frecuentemente se silencia. Respecto del Convenio-Marco, la regla general es que «las partes contratantes tomarán en consideración acordar a las colectividades o autoridades territoriales participantes las mismas facilidades que en el caso de que la cooperación se ejerciera en el plano interno» (75). Esta regla tiene un posible complemento en la previsión de que «las autoridades competentes de cada parte velarán para que sean previstos los créditos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento de los órganos encargados de la promoción de la cooperación transfronteriza...» (76). Como se observará, en ambos casos se

(73) La obligación incumbe tanto a los Estados (artículo 8 del Convenio) como a las autoridades locales y regionales (artículo 12 del esquema 2.1, o artículo 8 del esquema 2.3).

(74) *Rapport explicatif, cit.*, p. 28.

(75) Artículo 5 del Convenio-Marco.

(76) Segundo párrafo del artículo 4 del Modelo 1.1 del anexo.

CÓOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y UNIFICACIÓN EUROPEA...

elude pronunciarse expresamente sobre si la financiación corresponde a las autoridades centrales del Estado, a las entidades territoriales o a unas y otras.

La contribución financiera directa de las colectividades locales es un problema que se evita abordar (77), así como el tema de los costos de un personal cualificado para el desarrollo de la cooperación transfronteriza a nivel local y regional (78). Se ha recomendado que, además del deber de los Estados de dotar a sus entidades territoriales de los medios administrativos y financieros necesarios para la cooperación, se arbitre la posibilidad de que las autoridades locales y regionales fronterizas reciban una parte de los beneficios financieros derivados de las vastas instalaciones industriales o nucleares situadas en las zonas fronterizas, entre otros recursos posibles (79).

Por último, puede abordarse el problema de la atribución al Estado de los comportamientos de las entidades territoriales en el contexto de la cooperación transfronteriza fomentada por el Convenio-Marco. Esta cuestión presenta varios aspectos. En primer lugar, los acuerdos entre entidades territoriales son una manifestación de los acuerdos entre autoridades o entidades públicas de Estados diferentes, que no pueden confundirse con los tratados internacionales porque no proceden de órganos con competencia para celebrar tratados ni están regidos, en principio, por el Derecho internacional (80). En segundo término, el Convenio-Marco, como se ha visto, conecta los acuerdos entre entidades territoriales a acuerdos entre los Estados a que pertenecen, y reconoce poderes de supervisión a estos Estados. En estas circunstancias, la actividad o el silencio de las autoridades centrales del Estado ante los acuerdos de los entes territoriales puede hacer que éstos sean considerados como una interpretación o incluso una modificación del acuerdo interestatal, en virtud de las reglas generales del Derecho de los Tratados.

Finalmente, hay un tercer aspecto, la posibilidad de que el comportamiento de una entidad territorial, unido a la actitud de las autoridades centrales, tenga consecuencias para el Estado como un acto unilateral de éste. De esta manera, las mismas limitaciones que ahogan la autonomía del *ius contrahendi* de las entidades territoriales facilitan, por otras vías, que la conducta de tales entidades tenga relevancia internacional.

(77) Por ejemplo, Resolución 708 (79) A. P. y Documento 4871, parágrafo 22, de 5 de abril de 1982, de la Asamblea Parlamentaria.

(78) Dictamen núm. 112 (83) A. P., apartado E.

(79) Apartado 11, iv, a) de la Recomendación 949 (82) A. P.

(80) Véase, sobre este género de acuerdos, BURDEAU, G.: «Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents», en *Mélanges offerts à Paul Reuter, le Droit International: unité et diversité*, París, 1981, pp. 115-119.

TRANSFRONTIER COOPERATION AND EUROPEAN UNIFICATION
IN THE MADRID CONVENTION OF 21 MAY 1980

ABSTRACT

The European Outline Convention on transfrontier co-operation between regional bodies which was opened for signature in Madrid on 21 May 1980, is seen as a contribution to European unification in the direction of a Europe of self-governing regions. However, it only provides for co-operation between regional and local bodies which share a common border.

The Madrid Convention does not entail the recognition of an autonomous *ius contrahendi* on the part of the regional bodies, since the various kinds of agreement between them remain subject to internal law and, moreover, it is recommended that they should be preceded by inter-State agreements. Furthermore, the Convention gives the States party to such agreements wide supervisory and monitoring powers in order to safeguard the unity of the State's external policy.

The Convention is an outline Treaty, which provides for a number of possible co-operation regimes, through a series of models for agreements between States and agreements or arrangements between regional bodies. The kinds of co-operation envisaged vary considerably in scope, both institutionally and substantially.

The general significance of the Convention can be understood in the light of the wealth of previous experience of trans-frontier matters in Europe. The regime established in the Convention makes it possible to make use of this experience in a way that will dispel the misgivings of the central authorities of States, and thus encourages increased co-operation between territorial bodies with common borders in Europe.

The study also deals with the problem of the financing of the co-operation activities of bodies with a common frontier and the question of the possible importance of the agreements and behaviour of such bodies from the standpoint of the practice of interpreting or modifying a treaty and from that of the doctrine of the unilateral acts of States.

LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET L'UNIFICATION EUROPEENNE
DANS LA CONVENTION DE MADRID DU 21 MAI 1980

RESUMÉ

L'accord cadre européen sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, ouvert à la signature à Madrid, le 21 mai 1980, se présente comme un apport à l'unification européenne dans la direction de l'Europe des autonomes. Cependant, il n'envisage que la coopération entre des organismes régionaux et locaux limitrophes.

L'accord de Madrid ne suppose pas qu'on reconnait un *ius contrahendi* autonome des entités territoriales, car les différents genres d'accords entre celles-ci sont soumis au Droit interne et on préconise, en outre, qu'ils soient précédés d'accords entre les Etats. D'autre part, l'accord reconnait de larges facultés de supervision ou de vigilance aux Etats parties, afin de garantir l'unité d'action extérieure de l'Etat.

L'accord est un traité-cadre, qui prévoit une pluralité de régimes possibles de coopération au moyen d'une série de modèles d'accords entre Etats et de conventions entre entités territoriales. Les genres de coopération envisagés ont un portée très différente, tant dans leur aspect substantiel que dans l'institutionnel.

La signification globale de l'accord peut se comprendre à la lumière de la riche expérience préexistante en matière de coopération au-delà des frontières en Europe. Le régime de l'accord permet de reconduire cette expérience en termes capables de dissiper les méfiances des autorités centrales des Etats et il encourage ainsi l'expansion de la coopération entre les entités territoriales limitrophes de l'Europe.

L'étude aborde aussi le problème du financement des activités de coopération des entités limitrophes et la question de l'importance possible des accords et des conduites de ces entités, dans la perspective de la pratique interprétative ou modificative d'un traité et de la doctrine des actes unilatéraux des Etats.

