

# LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES ESPAÑOLES EN LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

JOAN DAVID JANER TORRENS\*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN
- III. LAS AECT COMO ENTES GESTORES DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL
- IV. LA AECT COMO INSTRUMENTO DE PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS REGIONES Y ENTES LOCALES ESPAÑOLES
  1. LA AECT Y SU PROYECCIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ENTES TERRITORIALES
  2. REFORMAS ESTATUTARIAS Y RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA LLEVAR A CABO INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL
- V. REFERENCIA A LAS AECT CON PARTICIPACIÓN DE ENTES REGIONALES Y LOCALES ESPAÑOLES
  1. LA HETEROGENEIDAD DE LAS AECT CON PARTICIPACIÓN DE ENTES ESPAÑOLES
  2. ASPECTOS COMUNES
  3. LAS AECT CONSTITUIDAS HASTA EL MOMENTO
    - A) *La AECT Galicia-Norte de Portugal*
    - B) *La AECT Duero-Douro*
    - C) *La AECT Pirineos-Mediterráneo*
    - D) *La AECT Archimed*
  4. LAS AECT EN PROCESO DE CONSTITUCIÓN
    - A) *La AECT Hospital Fronterizo de la Cerdeña*
    - B) *La AECT Zas-Net*
- VI. CONCLUSIONES

---

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Derecho de la Unión Europea, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de las Islas Baleares, España.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor, el 1 de agosto de 2006, del reglamento 1082/2006<sup>1</sup> por el que se creaba la nueva figura de la «Agrupación europea de cooperación territorial» (AECT, en adelante), la práctica ha puesto de relieve que los entes regionales y locales españoles han sido seguramente los más activos en toda la UE a la hora de promover la cooperación con entes de otros territorios a través de la constitución de diversas AECT, optando, pues, por constituir estructuras de cooperación estratégicas y no estructuras *ad-hoc* para desarrollar proyectos específicos.

En efecto, a fecha de hoy, de las nueve AECT constituidas formalmente en toda la UE al amparo de lo dispuesto en el reglamento 1082/2006 y en su normativa de desarrollo, cuatro cuentan con presencia de entes españoles: la AECT Pirineos-Mediterráneo; la AECT Galicia-Norte de Portugal; la AECT Duero-Douro y la AECT Archimed<sup>2</sup>. Asimismo, actualmente están en fase de constitución como AECT otras dos agrupaciones que cuentan con participación española: la AECT Hospital Fronterizo de la Cerdaña y la AECT Zas-Net.

Ello pone claramente de relieve el interés de las autoridades regionales y locales españolas que comparten frontera terrestre o marítima con territorios de otros Estados en acogerse a esta nueva modalidad de iniciativa de cooperación territorial que representa la figura de la AECT, con el objetivo de poder acceder con mayor facilidad a los fondos existentes en el

<sup>1</sup> Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (*DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006, pp. 19 y ss.).

<sup>2</sup> Junto a estas cuatro, cabe citar la AECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai creada en enero de 2008 entre Francia y Bélgica y que incluye los Estados francés y belga, y determinados departamentos, regiones y municipios fronterizos (*DOUE* n.º S 69, de 9 de abril de 2008); la AECT Ister-Granum constituida en mayo de 2008 y que incluye 85 entes locales situados alrededor del municipio húngaro de Esztergom y del municipio eslovaco de Stúrovo situados en la frontera entre ambos países (*DOUE* n.º S 233, de 29 de noviembre de 2008); la AECT AMPHICTYONY de ciudades hermandadas y zonas mediterráneas de Grecia, Chipre, Francia e Italia creada en diciembre de 2008 (*DOUE* n.º S 248, de 20 de diciembre de 2008); la AECT Karst-Bodva creada en agosto de 2008 y que agrupa tres entes locales situados en la frontera entre Eslovaquia y Hungría y que están delimitados por el parque nacional eslovaco de Karst y el húngaro de Aggtelek (*DOUE* n.º S 53, de 18 de marzo de 2009) y la AECT West-Wlaanderen/Flandre- Dunkerque-Côte d'Opale constituida en marzo de 2009 y que agrupa a entes territoriales y locales de la frontera franco-belga (todavía no se ha publicado la nota oficial de constitución en el *DOUE* tal como establece el artículo 5.2 del reglamento 1082/2006).

marco de la política regional comunitaria, especialmente los fondos estructurales y los fondos de desarrollo regional. El Tratado de Lisboa otorga una mayor relevancia a estas cuestiones vinculándolas a la cohesión económica y social, como pone de relieve el nuevo título XVIII (artículos 174 a 178) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual lleva por rúbrica «Cohesión económica, social y territorial».

Si bien la regulación de las AECT se contiene en el ya aludido reglamento 1082/2006 al definir el marco general de esta figura, éste dejaba, en ciertos ámbitos, un cierto margen de discreción a los Estados, los cuales (a pesar de la aplicabilidad directa del mismo Reglamento) se encargarían de concretar<sup>3</sup>. Por ello, el Gobierno español aprobó en 2008 el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptaban las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento 1082/2006, del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial<sup>4</sup>, el cual ha guiado la constitución de las cuatro AECT con participación española existentes. En todo caso, resulta especialmente destacable la gran virtualidad práctica que ha tenido este real decreto en poco menos de dos años de vigencia.

A partir del contexto general en que se sitúan las AECT en el ámbito de la cooperación territorial europea y de las experiencias existentes hasta el momento, este estudio pretende analizar la distintas AECT que ya se han constituido o que están en proceso de constitución que cuentan con participación de entes territoriales y locales españoles. Al margen de la significación que pueden tener las AECT como instrumento de acción exterior de los entes participantes, lo cierto es que cada AECT, pese a compartir aspectos comunes, presenta ciertas peculiaridades. En todo caso, todas ellas comparten el objetivo común de promover el desarrollo de actividades e iniciativas que permitan superar los obstáculos que representan las fronteras terrestres y marítimas en la cohesión económica y social.

## II. EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN

La Cohesión económica, social y territorial la UE tiene como objetivo esencial, tal como señala el artículo 174.2 del TFUE, «(...) reducir las

<sup>3</sup> El artículo 16.1 del reglamento señala que «los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento».

<sup>4</sup> BOE n.º 17, de 19 de enero de 2008.

diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». Lo que se pretende es definir una política dirigida a que no existan grandes diferencias económicas y sociales entre las 271 regiones de los 27 Estados miembros de la Unión. En julio de 2006, y con el objetivo de definir la nueva política de cohesión de la Unión para el período 2007-2013 en línea con las nuevas perspectivas financieras y con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa aprobada en el Consejo europeo de marzo de 2005<sup>5</sup>, se adoptaron cinco Reglamentos comunitarios a través de los cuales se articularía esta nueva etapa de la política de cohesión, la cual tendría como principal objetivo corregir el aumento de las disparidades económicas, sociales y territoriales derivadas de las dos últimas ampliaciones.

Estos reglamentos básicamente actúan en dos direcciones: por una parte, mantienen de forma renovada instrumentos de cohesión ya existentes<sup>6</sup> y, por otra, crean figuras nuevas como la de la AECT dirigida a potenciar la cooperación territorial<sup>7</sup> y, por tanto, la propia política de cohesión en la medida en que ayuda a resolver problemas con una clara dimensión territorial en sectores cruciales desde el punto de vista económico, social, cultural y medioambiental.

En el diseño de la nueva política de cohesión, la UE, tras constatar que «las fronteras nacionales son con frecuencia un obstáculo para el desarrollo

---

<sup>5</sup> En las conclusiones de la Presidencia, Consejo europeo de 22-23 de marzo de 2005, 7619/1/05 REV 1 se señalaba que «(...) la Unión debe movilizar en mayor medida todos los recursos nacionales y comunitarios —incluyendo la política de cohesión— en las tres dimensiones (económica, social y ambiental), con el fin de aprovechar mejor sus sinergias en un contexto general del desarrollo sostenible. Junto con los gobiernos, todos los demás actores interesados —los parlamentos, órganos regionales y locales, interlocutores sociales y la sociedad civil— deben ser partes interesadas en la Estrategia y tomar parte activa en el logro de sus objetivos».

<sup>6</sup> Reglamento 1080/2006 del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el reglamento 1783/1999; el reglamento 1081/2006 del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento 1784/1999; el reglamento 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 1260/1999 y el reglamento 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el reglamento 1164/94 (todos ellos fueron publicados el mismo día en el *DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006).

<sup>7</sup> Reglamento 1082/2006 ya citado anteriormente.

del territorio europeo en su conjunto y pueden limitar su potencial de plena competitividad», otorga un papel destacado y relevante a las iniciativas de cooperación territorial, tanto transfronteriza, transnacional e interregional (incluida, cuando sea el caso, la cooperación marítima) de los entes regionales y locales europeos al considerar que ésta contribuirá a «acelerar el desarrollo económico y a lograr un mayor crecimiento»<sup>8</sup>. Además, el aumento de las fronteras terrestres y marítimas de la UE como consecuencia de su ampliación hace que sea preciso potenciar el valor añadido de la cooperación territorial.

Por ello, tanto en la configuración del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como en el nuevo Fondo Social Europeo (FSE) se otorga un papel destacado a las iniciativas que en este ámbito desarrollen los entes territoriales europeos<sup>9</sup>. De hecho, el nuevo reglamento 1080/2006 sobre el FEDER dedica un capítulo específico (capítulo III, artículos 12 a 21) a los programas operativos específicos elaborados con arreglo al objetivo de cooperación territorial europea, el cual no existía en el anterior reglamento que regulaba este fondo<sup>10</sup>. En esta misma línea, el reglamento 1081/2006 relativo al FSE, después de aludir en su preámbulo a la importancia del «fomento de las acciones transnacionales e interregionales innovadoras», dedica el artículo 8 a regular las «Acciones a nivel transnacional e interregional», las cuales tampoco figuraban en la anterior regulación del FSE vigente hasta 2006<sup>11</sup>.

### III. LAS AECT COMO ENTES GESTORES DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

En este nuevo contexto de fomento e intensificación de la cooperación territorial y en línea con el mismo concepto de «gobernanza de múltiples

<sup>8</sup> Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión para el período 2007-2013 (*DOUE* n.º L 291, de 21 de octubre de 2006, pto. 2.3).

<sup>9</sup> Para un análisis de las implicaciones económicas de las iniciativas de cooperación territorial para el periodo 2007-2013, *vid.* GARCÍA-DURÁN, P., MILLET, M. y CASANOVA, E., «La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009, pp. 121-150.

<sup>10</sup> Reglamento 1783/1999, de 12 de julio de 1999 (*DOCE* n.º L 213, de 13 de agosto de 1999).

<sup>11</sup> Reglamento 1784/1999, de 12 de julio de 1999 (*DOCE* n.º L 213, de 13 de agosto de 1999).

niveles» que pretende hacer partícipes a los entes territoriales en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias<sup>12</sup>, las AECT surgen como un nuevo instrumento jurídico dirigido a dar respuesta a las dificultades que los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales se han encontrado a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial como consecuencia de la existencia de legislaciones y procedimientos nacionales diferentes.

La práctica y la experiencia acumulada en la gestión de los fondos de cohesión durante el período 2000-2006 había puesto de relieve que figuras existentes hasta el momento como la de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)<sup>13</sup> o la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)<sup>14</sup> no habían sido de gran utilidad para organizar la cooperación territorial canalizada hasta ese momento a través de la iniciativa INTERREG. De ahí la necesidad de diseñar un nuevo instrumento jurídico que fuese útil para gestionar el aumento importante de los recursos económicos que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión dedicaban a la cooperación territorial en el marco del período 2007-2013.

El reglamento 1082/2006 establece los perfiles de esta nueva figura jurídica que, de forma facultativa, pueden crear los Estados, las autoridades regionales y locales y los organismos de Derecho público con el objetivo de facilitar y fomentar la realización de distintas iniciativas de cooperación territorial con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social. La AECT, una vez constituida conforme a lo dispuesto en el reglamento y en las normas que adopten los Estados para garantizar su aplicación efectiva, tendrá personalidad jurídica y se deberá atener a lo que señale el convenio y el estatuto de creación de la AECT. Ésta tendrá capacidad para actuar y su función se centrará esencialmente en la ejecución de

---

<sup>12</sup> Junto al concepto de «Gobernanza europea» acuñado en 2001 (COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001), el Comité de las Regiones ha aludido recientemente al concepto de «gobernanza de múltiples niveles» el cual hace referencia a «(...) la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea» (Proyecto de Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones: Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza de múltiples niveles, 80º pleno, 17 y 18 de junio de 2009, CONST-IV-20, p. 5).

<sup>13</sup> Reglamento 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (DOCE n.º L 199, de 31 de julio de 1985).

<sup>14</sup> Reglamento 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (DOUE n.º L 207, de 18 de agosto de 2003).

los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad. El reglamento también permite que las AEET lleven a cabo cualquier otra actividad que sea de interés para sus integrantes, independientemente de que cuenten o no con financiación comunitaria<sup>15</sup>.

En todo caso, la constitución de una AEET no es obligatoria para poder acceder a los fondos procedentes de la política de cohesión, si bien la participación de entes de distintos Estados puede plantear problemas en la gestión y ejecución de los proyectos. Por ello, el valor añadido que representa la constitución de una AEET reside en la creación de una figura dotada de personalidad jurídica propia con capacidad para gestionar de forma autónoma y con independencia de los entes participantes los fondos que se obtengan<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En relación con la figura de la AEET, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. y EMBID IRUJO, A., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial*, Ed. Iustel, Madrid, 2008; SANZ RUBIALES, I., «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, pp. 673-710; CANALS I AMETLLER, D. (Coord.), *Entidades locales y fronteras: instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2008; LEVRAT, N., *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, Comité des Régions, Janvier 2007; BELTRÁN GARCÍA, S., «Qué esperar de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET) en relación a los organismos de cooperación creados por las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 14, octubre 2007, MARTÍNEZ PÉREZ, E., «La futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», en: MARTÍNEZ PÉREZ, E. (Coord.), *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Valladolid, 2006, pp. 199-213.

<sup>16</sup> El Comité de las Regiones, órgano que ha fomentado la constitución de las AEET al entender que son un instrumento clave en la configuración de la Europa de las regiones, ha señalado que son tres los factores a favor de su constitución: en primer lugar, las AEET «establecen un mecanismo decisorio más completo y transparente y una estructura legal permanente que pueden acercar a miembros en contextos institucionales y sectoriales distintos»; en segundo lugar, son un «medio para crear una plataforma para el diálogo político y agrupar e institucionalizar los programas transfronterizos de la región»; y, en tercer lugar, una AEET «confiere legitimidad a la cooperación, la hace más independiente de una voluntad política que puede cambiar y, en general, garantiza que la cooperación tenga gran relevancia», 114ª reunión de la Mesa del Comité de las Regiones, 11 de febrero de 2009, Punto 11 – «AEET: situación, estrategia política y acciones de apoyo», R/CDR 15/2009, p. 11.

#### IV. LA AECT COMO INSTRUMENTO DE PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS REGIONES Y ENTES LOCALES ESPAÑOLES

##### 1. LA AECT Y SU PROYECCIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ENTES TERRITORIALES

Como hemos visto, la AECT se configura esencialmente como una figura dirigida a facilitar la gestión de los fondos europeos dedicados al fomento de las iniciativas de cooperación territorial. Ahora bien, la AECT también se configura como un instrumento que sirve para potenciar la proyección exterior de las regiones y entes locales con independencia de lo que disponga el marco constitucional nacional al ser una figura sometida a una norma comunitaria que goza de aplicabilidad directa.

Hasta ahora, las iniciativas de cooperación territorial que pudiesen plantearse en el ámbito europeo estaban pensadas para que las llevaran a cabo las regiones y entes locales fronterizos, sometiéndose dicha actividad a lo dispuesto en convenios internacionales (concretado en el acervo desarrollado en este ámbito por el Consejo de Europa)<sup>17</sup> y en normas de Derecho interno. En el caso español, al amparo del Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales<sup>18</sup>, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 y de los dos tratados de cobertura celebrados por España con Francia y Portugal<sup>19</sup> se han desarrollado distintas iniciativas

<sup>17</sup> Sobre esta cuestión, ya clásica en el ámbito de las relaciones transfronterizas, *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Algunas consideraciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid 1993, pp. 545-564; BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours*, VI, Vol. 243, 1993, pp. 293-418; PONTE IGLESIAS, M.T., «Les accords conclus par les autorités locales de différents États sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière», *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, n.º 2, 1995, pp. 103-134; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés», *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (Aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)*, Universidad del País Vasco 1994, pp. 15-52; GÓMEZ CAMPOS, E., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP, n.º 14, 1997.

<sup>18</sup> Convenio firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990 (*BOE* n.º 248, de 16 de octubre de 1990).

<sup>19</sup> Cabe recordar que España formuló una reserva al Convenio-Marco de 1980 en virtud de la cual se subordinaba el desarrollo de iniciativas de cooperación transfronteriza a la pre-

conjuntas entre los entes territoriales situados a ambos lados de la frontera. Entre ellas, y a título de ejemplo, cabe citar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal, la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal, la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve o la Comunidad de Trabajo Alentejo-Andalucía. Llama la atención el hecho de que en el convenio más reciente que es el celebrado con Portugal en 2002 ya se aludía a que la propia construcción europea y la iniciativa comunitaria INTERREG se configuraban como factores clave en el fomento de la cooperación territorial<sup>20</sup>, que el propio convenio pretendía ordenar y fomentar.

De esta manera, el reconocimiento de la capacidad de los entes territoriales para llevar a cabo iniciativas de cooperación con entes de otros territorios dependía de lo dispuesto en instrumentos de Derecho internacional, en las propias Constituciones y en el Derecho interno<sup>21</sup>. La AECT supone una gran innovación en este ámbito, en la medida en que el mismo reglamento que crea la figura de la AECT reconoce el derecho de los entes territoriales y de los organismos de Derecho público de distintos Estados a configurarse como una AECT<sup>22</sup>.

---

vía conclusión de acuerdos de cobertura (denominados también «umbrella agreements») con los países limítrofes. Sobre esa base, España celebró con Francia un tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (*BOE* n.º 59, de 10 de marzo de 1997) y un tratado con la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (*BOE* n.º 219, de 12 de septiembre de 2003).

<sup>20</sup> Así, en el preámbulo del tratado entre España y Portugal se señala que «(...) como consecuencia de factores diversos, entre los que destacan el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg y los Convenios del Consejo de Europa, las entidades e instancias territoriales de la frontera hispano-portuguesa han venido cooperando de forma creciente, cooperación que debe gozar de un régimen jurídico apropiado».

<sup>21</sup> En todo caso, este marco jurídico se mostró claramente insatisfactorio, pues, como pone de relieve FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «(...) esos instrumentos internacionales se han revelado insuficientes porque o bien los Estados no los ratifican o bien esos mismos Estados carecen del marco jurídico necesario —y complementario— en sus ordenamientos internos, lo que impide su eficacia» (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. y EMBID IRUHO, A., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial cit.*, p. 43).

<sup>22</sup> En este sentido se ha observado que la AECT «(...) supone un salto cualitativo en la creación de organismos de cooperación entre entidades territoriales de muy diversa índole, incluyendo a Estados, y despeja dudas sobre la naturaleza jurídica de estos organismos que en ningún caso estarán regidos por el derecho internacional público ni serán sujetos de este ordenamiento», BELTRÁN GARCÍA, S., «La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 4, 2007, p. 227.

La AECT implica el reconocimiento en toda la UE de que las regiones y entes locales que la integran pueden llevar a cabo acciones con una clara proyección exterior, las cuales no se circunscriben, como hasta ahora, a las relaciones de vecindad transfronteriza tal y como dispone el Convenio-Marco Europeo de 1980, sino que se amplían a las iniciativas de cooperación transnacional e interregional. Además, el mismo reglamento alude, en el preámbulo, a la posibilidad de que en las AECT también participen entidades de terceros países, lo cual refuerza la dimensión exterior de los entes participantes<sup>23</sup>.

La dimensión exterior de las iniciativas de cooperación territorial con entes de otros países también está presente en el ámbito de la Política Europea de Vecindad lanzada en 2004 y en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) de 2006, el cual, entre otros objetivos, persigue «apoyar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales conjuntas para promover un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en las regiones fronterizas y un desarrollo territorial integrado a lo largo de las fronteras exteriores de la Comunidad»<sup>24</sup>. El IEVA otorga una gran relevancia a las iniciativas de cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y los países socios en las regiones limítrofes de los tramos compartidos de la frontera exterior de la Unión Europea con el fin de crear una zona de prosperidad y buena vecindad y, en este sentido, se han aprobado disposiciones específicas para hacer factibles dichas iniciativas de cooperación en las cuales pueden participar los entes territoriales<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Actualmente, está en fase de constitución la AECT UTTS Ung-Tisza-Túr-Sajo (Hernád-Bódva-Szinva) que cuenta con la participación de entes regionales y locales de Hungría, Rumanía, Eslovaquia y Ucrania (METIS GmbH, *The European Grouping of Territorial Cooperation: state of play and prospects*, 2009, p. 76).

<sup>24</sup> Reglamento 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DOUE n.º L 310, de 9 de noviembre de 2006, p. 4). Este reglamento dispone, en su artículo 6, que la financiación comunitaria servirá para apoyar «los programas de cooperación transfronteriza, que abordarán la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de la frontera exterior de la Comunidad», cuyos detalles se concretan en su título III que lleva por rúbrica «Cooperación transfronteriza» (artículos 8 a 11).

<sup>25</sup> Reglamento 951/2007 de la Comisión de 9 de agosto de 2007, por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del reglamento 1638/2006 del Parlamento y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DOUE n.º L 210, de 10 de agosto de 2007).

Es, por tanto, la propia normativa comunitaria la que permite que las regiones y los entes locales participen en iniciativas de cooperación territorial con entes de otros Estados (no necesariamente miembros de la UE) al reconocerles el derecho a constituirse en AECT. A los Estados les corresponderá, tal como dispone el artículo 16 del reglamento, adoptar «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo, de lo cual se desprende que éstos no podrán impedir que sus entes territoriales participen en una AECT. De esta manera, cabe entender que seguramente el reglamento puede tener la virtualidad de reconocer el derecho a los entes territoriales a proyectar una cierta acción exterior, al margen de lo que disponga la propia normativa interna del Estado. Y ello es así en la medida en que el reconocimiento del derecho derivaría del reglamento y no de un acuerdo celebrado por el Estado en que esté situado el ente territorial o de una norma de Derecho interno. En todo caso, hay que tener presente que dicha acción exterior en ningún caso interferirá con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales en la medida en que se trata de una acción exterior que se concreta en las relaciones con otros entes para gestionar fondos europeos y llevar a cabo iniciativas de cooperación territorial. En efecto, a partir de la práctica existente hasta el momento y de los objetivos definidos en las AECT constituidas hasta el momento se observa que los ámbitos sobre los que se proyecta la cooperación son, entre otros, el desarrollo económico, la innovación y la transferencia tecnológica, el transporte y tránsito, la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza, la gestión de residuos, cultura y deportes, educación o turismo<sup>26</sup>.

Del análisis del reglamento se desprende una peculiaridad que, en cierta manera, distorsiona la propia naturaleza de los reglamentos comunitarios en la medida en que, a pesar de que éste goce de aplicabilidad directa, la aplicación del mismo y, por tanto, el despliegue de efectos jurídicos está condicionado a que cada Estado adopte medidas internas para garantizar su aplicación<sup>27</sup>. Actualmente, de los 27 Estados miembros, sólo Hungría, Rei-

<sup>26</sup> ARANDA I HERNÁNDEZ, C., «La cooperació transfronterera a Europa i les euro-regions», Papers de Treball, n.º 4/2005, Juny, Any V, Generalitat de Catalunya, Direcció General de Programació Econòmica, p. 5.

<sup>27</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE ROMANÍ observa que «(..) es un reglamento en cierto modo atípico por las remisiones que en distintas cuestiones hace al Derecho nacional de los Estados miembros» (C. FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE ROMANÍ y A. EMBID IRUJO, *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial cit.*, p. 75).

no Unido, Bulgaria, Portugal, Francia, Eslovenia, Grecia, Rumanía, España, Eslovaquia, Letonia y Dinamarca han adoptado disposiciones internas de aplicación que permiten la constitución de una AECT<sup>28</sup>. El resto de Estados bien están en fase de aprobar la normativa interna necesaria (Austria, Bélgica, Alemania, Lituania, Italia, Chipre y Malta) o no han hecho nada al respecto (República Checa, Letonia, Suecia o Finlandia)<sup>29</sup>.

La novedad que representa la AECT en relación con la proyección exterior de los entes territoriales reside en que este derecho se reconoce en una norma de derecho comunitario que desplaza los convenios y la normativa interna existente en la materia. Ciertamente, hasta ahora, y al amparo de la normativa sobre cooperación transfronteriza dictada al amparo del Consejo de Europa, tanto a las regiones como a los entes locales españoles se les reconocía la posibilidad de desarrollar actuaciones de cooperación con otros entes con sujeción a los tratados y normas internas que pudiese adoptar el Estado<sup>30</sup>. Ello se complementaba, por una parte, con la interpretación del artículo 149.1.3 de la CE relativo al título competencial exclusivo del Estado llevada a cabo por el Tribunal constitucional en virtud de la cual las CCAA podían llevar a cabo acciones con proyección exterior siempre que no afectasen al núcleo duro de la acción exterior del Estado<sup>31</sup> y, por otra, la propia aceptación por el Estado de que los entes locales podían llevar a cabo relaciones exteriores de bajo nivel dirigidas básicamente a la gestión de sus intereses en línea con el principio de autonomía municipal reconocido en el artículo 137 CE, en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), en la Carta Europea de Autono-

<sup>28</sup> 114<sup>a</sup> reunión de la Mesa del Comité de las Regiones, 11 de febrero de 2009, Punto 11 – «AECT: situación, estrategia política y acciones de apoyo», R/CDR 15/2009, p. 9.

<sup>29</sup> *Ídem*.

<sup>30</sup> En el caso español, cabe hacer referencia a los tratados de Bayona y Valencia ya aludidos, al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, 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 (*BOE* n.º 207, de 29 de agosto de 1997) y a la Resolución de 14 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales que publica el acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir con los establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (*BOE* n.º 297, de 12 de diciembre de 1997).

<sup>31</sup> *Vid.*, entre otras, STC 153/1989, de 5 de octubre; STC 80/1993, de 8 de marzo y STC 165/1994, de 26 de mayo.

mía Local de 15 de octubre de 1985<sup>32</sup> y en los tratados de cobertura celebrados por España al amparo del Convenio-Marco del Consejo de Europa.

## 2. REFORMAS ESTATUTARIAS Y RECONOCIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA LLEVAR A CABO INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Al tiempo que entraba en vigor la nueva política regional de la UE, los entes territoriales españoles, y más concretamente las CCAA, han aprovechado las reformas de sus Estatutos de Autonomía para que éstos reconozcan (lo cual no sucedía hasta el momento) el derecho a llevar a cabo iniciativas con entes de otros territorios, aludiendo de forma específica a la cooperación territorial europea<sup>33</sup>. Así, en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía aprobadas entre 2006 y 2008 (Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) se incluyen referencias concretas a esta cuestión.

El modo de referirse a ella varía. En unos casos, como en el Estatuto valenciano, se alude expresamente a las iniciativas de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas<sup>34</sup>. En otros casos, como el Estatuto de las Islas Baleares, se alude de forma genérica a las iniciativas de cooperación con otras regiones<sup>35</sup>, mientras que en el caso de los Estatutos

<sup>32</sup> Dicha Carta fue ratificada por España el 20 de enero de 1988 (Instrumento de ratificación publicado en el *BOE* n.º 47, de 24 de febrero de 1989). En relación con la Carta, *vid.* ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 259, julio-septiembre 1993, pp. 475-497. En relación con la proyección exterior de los entes locales, *vid.* CLOTET I MIRÓ, M.-À., *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Ed. Civitas, 1992.

<sup>33</sup> En relación con la acción exterior de las CC.AA., *vid.* GARCÍA PÉREZ, R. (Dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, 2009.

<sup>34</sup> El artículo 62.4 de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*BOE* n.º 86, de 11 de abril de 2006) señala que «La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas».

<sup>35</sup> El artículo 103 (que lleva por título «Cooperación con regiones de otros países) de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (*BOE* n.º 52, de 1 de marzo de 2007) señala que «La Comunidad Autónoma puede promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales».

de Cataluña<sup>36</sup>, Andalucía<sup>37</sup>, Aragón<sup>38</sup> y Castilla-León<sup>39</sup> (territorios que compar-ten fronteras terrestres con otras regiones) se alude expresamente al desarrollo de iniciativas de cooperación transfronteriza e interregional. De las seis CCAA que han reformado sus Estatutos de Autonomía, todas ellas menos la Comunidad valenciana, comparten fronteras terrestres o marítimas con regiones de otros países europeos con los cuales es factible desarrollar iniciativas de cooperación territorial.

---

<sup>36</sup> El artículo 197 (que lleva por título «Cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo) de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n.º 172, de 20 de julio de 2006) dispone que en su apartado primero que «La Generalitat debe promover la cooperación con regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan».

<sup>37</sup> El artículo 239 (que lleva por título «Relaciones con las regiones europeas») de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE n.º 68, de 20 de marzo de 2007) dispone en su apartado primero que «la Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses». Asimismo, el artículo 246 (que lleva por título «Cooperación interregional y transfronteriza» señala que «la 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».

<sup>38</sup> El artículo 98 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE n.º 97, de 23 de abril de 2007) dispone en su apartado primero que «La Comunidad Autónoma de Aragón, como territorio limítrofe, promoverá la cooperación con regiones europeas con las que comparte, por dicho carácter, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales», mientras que el apartado segundo dispone que «En el ámbito de la cooperación interregional, Aragón impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes».

<sup>39</sup> El artículo 66 (que lleva por título «Relaciones con las regiones europeas») de la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE n.º 288, de 1 de diciembre de 2007) dispone en su apartado primero que «La Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de las relaciones de cooperación, en la forma en que estime conveniente en el marco de la legislación vigente, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales», mientras que el apartado segundo dispone que «En particular, la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental».

## V. REFERENCIA A LAS AECT CON PARTICIPACIÓN DE ENTES REGIONALES Y LOCALES ESPAÑOLES

### 1. LA HETEROGENEIDAD DE LAS AECT CON PARTICIPACIÓN DE ENTES ESPAÑOLES

Los entes regionales y locales españoles han sido especialmente activos a la hora de constituir AECT en las que participan entes de otros países con el objetivo de desarrollar iniciativas de cooperación territorial básicamente de carácter transfronterizo, si bien alguna de las AECT que se ha planteado tiene una vocación transnacional.

A fecha de hoy se han constituido formalmente cuatro AECT con participación de entes regionales y locales españoles. Tres (Galicia-Norte Portugal, Pirineos Mediterraneo y Archimed) cuentan con participación de entes regionales, mientras que la AECT Duero-Douro está integrada exclusivamente por entes locales. Junto a estas cuatro AECT, están en fase de constitución otras dos de composición mixta al integrar entes estatales, regionales y locales: la AECT Hospital Transfronterizo de la Cerdeña y la AECT Zas-Net.

### 2. ASPECTOS COMUNES

Del análisis de los convenios constitutivos y de los estatutos de cada una de estas AECT ya constituidas se desprende una gran similitud entre todas ellas en cuanto a su estructura y funcionamiento interno, régimen financiero y jurídico y objetivos. El propio reglamento 1082/2006 establece en su articulado el contenido mínimo exigido para poder constituir una AECT y de ahí esa similitud. En todo caso, lo que sí varía es el grado de concreción y detalle de los convenios y de los estatutos (los relativos a las AECT constituidas entre los entes españoles y portugueses son más ricos y precisos que las otras dos AECT).

Todas las AECT aluden a su denominación y domicilio social, a las partes integrantes, a los objetivos y funciones, a la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio (a las dos AECT con sede social en España les será de aplicación el Derecho español, mientras que en las otras dos será de aplicación el Derecho francés y el italiano), a las vías de financiación (esencialmente aportaciones de los socios —en algunos casos, como la AECT Galicia-Norte de Portugal o en la AECT Duero-Douro se concreta dicha cantidad— y de los fondos comunitarios), prevén la po-

sibilidad (a excepción de la AECT Galicia-Norte de Portugal) de que se incorporen nuevos miembros a la agrupación, presentan una estructura interna semejante articulada alrededor de una asamblea general, de una presidencia, de un director y de una secretaría técnica que, en ocasiones, se ve complementada con otras figuras como la de un representante en Bruselas (AECT Pirineos Mediterráneo), de un secretario-subdirector o de un consejo superior (AECT Galicia-Norte de Portugal), de un auditor de cuentas (AECT Archimed) o de un coordinador territorial (AECT Duero-Douro), aluden a las lenguas de trabajo de la AECT que son las lenguas oficiales en cada uno de los territorios integrantes (a excepción de Archimed, en que, pese a la participación de las Islas Baleares, los idiomas de trabajo son el italiano, el inglés y el francés, pero no el castellano o el catalán), establecen la regulación del personal que estará al servicio de la AECT, así como el régimen de fiscalización de las cuentas de la agrupación y, en último término, todas ellas se constituyen por un período ilimitado de tiempo, previéndose la posibilidad de disolución.

### 3. LAS AECT CONSTITUIDAS HASTA EL MOMENTO

#### A) *La AECT Galicia-Norte de Portugal*

Esta AECT (en acrónimo «GNP, AECT»), con sede en Vigo, fue una de las primeras en constituirse en la UE y la primera en la que se integraban entes españoles y portugueses. Sus antecedentes se remontan a 31 de octubre de 1991, fecha en la que se firmó en la ciudad de Oporto el Acuerdo de constitución de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, la cual centró su actividad en el desarrollo de importantes iniciativas de cooperación transfronteriza (entre otras, la construcción de un puente sobre el río Minho, el estudio de viabilidad de un enlace ferroviario entre Oporto y Vigo, la recuperación de caminos rurales transfronterizos o la creación del parque transfronterizo Gêres-Xurés)<sup>40</sup>.

Con este antecedente y teniendo en cuenta la nueva política regional de la Unión y el nuevo marco normativo se optó, no por la supresión de la Comunidad de Trabajo, sino por la creación de una AECT que fuese de

<sup>40</sup> Para un análisis más detallado de esta Comunidad de Trabajo y las iniciativas desarrolladas, *vid.* los distintos estudios sobre el tema publicados en: HERRERO DE LA FUENTE, A. (Coord.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Ed. Tecnos, 2002.

utilidad para gestionar los proyectos planteados en el marco de dicha Comunidad de Trabajo. A los pocos meses de la entrada en vigor del Real Decreto 37/2008, de 18 de enero (por parte española) y del Decreto Lei 376/2007, de 8 de noviembre (por parte portuguesa), el 18 de febrero de 2008, la Xunta de Galicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 37/2008, inició los trámites ante el Ministerio de Administraciones Públicas para constituir una AECT vinculada a los objetivos de la Comunidad de Trabajo. El Consejo de Ministros celebrado el 26 de junio del mismo año autorizó la participación de la Xunta de Galicia en dicha AECT y el 22 de septiembre el presidente de la Xunta de Galicia y el Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal firmaron en Santiago de Compostela el convenio y los estatutos de la nueva AECT, los cuales fueron posteriormente publicados en el *BOE*<sup>41</sup>. Asimismo, se procedió a publicar en el *DOUE* una nota del Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea en la que se anunciaba la constitución de dicha AECT<sup>42</sup>.

Un aspecto peculiar de esta AECT es que se configura como un instrumento al servicio de las iniciativas que se planteen en el ámbito de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, la cual continúa en vigor. En este sentido, en el Convenio se señala (cláusula V) que un objetivo específico de dicha AECT es colaborar con la Comunidad de Trabajo y con las entidades regionales y locales implicadas con vistas a facilitar y fomentar la cooperación territorial entre sus miembros con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

### B) *La AECT Duero-Douro*

Esta AECT fue la segunda en constituirse formalmente y comparte con la anterior el hecho de englobar entes situados a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa. El elemento distintivo de esta AECT es que está integrada exclusivamente por entes locales que pertenecen a zonas rurales a lo largo de la frontera entre Portugal y la Comunidad de Castilla-León (concretamente, de las provincias de Zamora y Salamanca). Dicha Comunidad Autónoma no figura como parte integrante de esta AECT y ello a

<sup>41</sup> Resolución de 23 de octubre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la inscripción de los estatutos de la «Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal —GNP, AECT— (BOE nº 262, de 30 de octubre de 2008).

<sup>42</sup> *DOUE* n.º S 1, de 3 de enero de 2009.

pesar de que sus municipios formen parte de dos provincias de esta Comunidad.

La AECT Duero-Douro (en acrónimo «Duero-Douro AECT») está formada por 96 entidades locales españolas y por el Organismo Autónomo D- Arribes y la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local, así como por 69 municipios y freguesías portuguesas (organización administrativa en las que se divide un municipio) y la Asociación de Freguesías de Portugal. En total, esta AECT cuenta con 175 municipios españoles y portugueses pertenecientes a las provincias de Zamora y Salamanca y a las zonas de Tras os Montes, Douro y Beira Interior Norte de Portugal que comparten el hecho de ser municipios rurales y de estar ubicados a menos de 30 kilómetros de la frontera.

En diciembre de 2007 se llegó a un acuerdo entre todos los participantes sobre el convenio y los estatutos de la AECT, cuya tramitación estaba pendiente de la aprobación por España de la normativa para hacer efectivo el reglamento 1082/2006. Una vez entró en vigor el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, el 30 de abril de 2008 se procedió a registrar la AECT ante el Ministerio de Administraciones Públicas. Al estar ésta constituida exclusivamente por entes locales, según lo dispuesto en el artículo 6.2 del Real Decreto 37/2008, no era precisa que dicha AECT fuese autorizada por el Consejo de Ministros, sino que era suficiente que dicha autorización la dictase el titular del Ministerio de Administraciones Públicas<sup>43</sup>. A partir de ahí, el 14 de marzo de 2009 se suscribieron el Convenio y los Estatutos de la AECT, se publicaron en el *BOE*<sup>44</sup> y en el *DOUE*<sup>45</sup> siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto 37/2008 y en el Reglamento 1082/2006.

Esta AECT persigue llevar a cabo actuaciones en ámbitos diversos (desarrollo económico y local, transporte transfronterizo, medio ambiente, turismo, cultura y patrimonio y agricultura y ganadería, entre otros) con una clara proyección en el ámbito del desarrollo rural. Asimismo, destacar que esta AECT, que tiene su sede en el municipio salmantino de Trabanca, no

<sup>43</sup> Orden APU/544/2009, de 11 de febrero, por la que se autoriza la participación de determinados municipios de las provincias de Salamanca y Zamora, del Organismo Autónomo D- ARRIBES y de la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro AECT» (*BOE* n.º 57, de 7 de marzo de 2009).

<sup>44</sup> Resolución de 31 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por la que se da publicidad a la inscripción de los estatutos de la AECT Duero-Douro (*BOE* n.º 97, de 21 de abril de 2009).

<sup>45</sup> *DOUE* n.º S 113, de 16 de junio de 2009.

se basa en ninguna experiencia previa de cooperación local institucionalizada entre los entes fronterizos integrantes.

### C) *La AECT Pirineos-Mediterráneo*

La tercera AECT en constituirse en España ha sido la AECT Pirineos-Mediterráneo que, por parte española, integra los Gobiernos de Cataluña e Islas Baleares y las regiones francesas fronterizas de Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées<sup>46</sup>. Si bien los antecedentes de esta AECT se remontan a 2004 en que se firmó una declaración institucional sobre la voluntad de crear una estructura permanente de cooperación, no fue hasta el 3 de diciembre de 2007 en que dicha figura empezó a coger forma mediante la firma de los cuatro presidentes de las regiones involucradas de una «Declaración de lanzamiento» de dicha AECT. Un año más tarde, el 3 de diciembre de 2008, se firmaron en Bruselas el convenio y los estatutos constitutivos y el Consejo de Ministros de 5 de junio de 2009 autorizó a los Gobiernos de Cataluña e Islas Baleares a participar en dicho proyecto<sup>47</sup>.

Algunas de estas regiones, concretamente Cataluña y los departamentos de Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées, ya tenían experiencias previas de cooperación institucionalizada como la llevada a cabo, desde 1983, en el marco de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos<sup>48</sup>. Llama la atención el hecho de que no se optase por transformar esta Comunidad en una AECT (aprovechando el trabajo en común desarrollado) o crear una AECT vinculada a dicha Comunidad de Trabajo (como se había hecho con la AECT Galicia-Norte de Portugal) y que tres de sus miembros, junto a una región con la que no habían desarrollado iniciativas conjuntas hasta el momento como las Islas Baleares, decidiesen constituirse en una AECT.

Un elemento diferenciador y novedoso de esta AECT respecto a las otras dos constituidas hasta el momento es que ésta no se basa en el ele-

<sup>46</sup> En esta AECT estaba previsto que se incorporasen el Gobierno valenciano (el cual optó por no sumarse al proyecto) y el Gobierno de Aragón (el cual inicialmente participó en dicho proyecto pero que, en 2006, decidió quedarse al margen debido al malestar con el Gobierno de Cataluña por retener éste en la Diócesis de Lleida una serie de obras de carácter religioso que, a juicio del gobierno aragonés, pertenecían a las parroquias de la Franja oriental de Aragón).

<sup>47</sup> A fecha de hoy, todavía no se han publicado en el BOE el convenio y los estatutos de esta AECT. Éstos pueden consultarse en la página web de la AECT: [www.euroregio.eu](http://www.euroregio.eu).

<sup>48</sup> En dicha Comunidad de Trabajo participan, junto a las tres ya señaladas, la región francesa de Aquitania, Andorra, País Vasco y Navarra.

mento frontera terrestre como ámbito entorno al cual girará la cooperación territorial, sino que, al incluir un territorio insular como las Islas Baleares, se incluye el factor frontera marítima junto al de frontera terrestre. La inclusión de un territorio insular en esta AECT plantea algún problema. En efecto, en la actualidad, 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<sup>49</sup>, 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.

Esta AECT, con sede en Toulouse y con un secretariado general en Barcelona, tiene entre sus objetivos el desarrollo de actuaciones que se proyecten sobre ámbitos de interés común entre los que destacan la elaboración de proyectos económicos interregionales, de innovación tecnológica, de I+D, de formación y cultura, de desarrollo del turismo, de preservación del entorno o de accesibilidad.

#### D) *La AECT Archimed*

Con el objetivo de promover la cooperación territorial entre distintos archipiélagos del Mediterráneo pertenecientes a distintos Estados miembros, se ha constituido recientemente la AECT Archimed (acrónimo de «Archipiélago Mediterráneo») en la cual participan las Islas Baleares, la región de Sicilia (Italia) y la Agencia de Desarrollo de Larnaca (Chipre) y que tiene su sede en la ciudad siciliana de Taormina. El Consejo de Ministros de 24 de julio de 2009 autorizó la participación del Gobierno de las Islas

---

<sup>49</sup> El reglamento 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 (*DOUE* n.º L 210, de 31 de julio de 2006) dispone en su artículo 7.1 (integrado en el Capítulo III que lleva por título «Criterios geográficos de subvencionalidad») que «a efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las regiones de nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km., teniendo en cuenta los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación».

Baleares en dicha AECT<sup>50</sup> y el 27 de julio se reunieron en Roma representantes gubernamentales de las tres regiones implicadas para firmar el convenio y los estatutos constitutivos de dicha AECT<sup>51</sup>. En los Estatutos y en el Convenio de esta AECT se señala que ésta contará con la participación de la Región de Cerdeña, pero ésta, en el último momento, optó por no integrarse en dicha agrupación. Asimismo, durante la fase de constitución de esta AECT también se aludía a la participación de la Colectividad Territorial de Córcega (Francia), la isla de Gozo (Malta) y la Agencia de Desarrollo de Heraklion (Creta, Grecia), las cuales tampoco figuran en los Estatutos y en el Convenio de la AECT, si bien es factible que se integren posteriormente en dicha AECT al ser regiones insulares mediterráneas.

Los antecedentes de esta AECT se remontan al grupo EURIMED, creado en 2004 (el cual agrupaba los actuales miembros de esta AECT y los socios que estaba previsto que se incorporasen)<sup>52</sup>, con el objetivo de constituirse como un grupo de presión transnacional de regiones insulares mediterráneas en el seno de la UE para poner de relieve los problemas y déficits vinculados al hecho de ser regiones insulares. Con el objetivo de dotarse de personalidad jurídica y de una mayor estabilidad y de poder acceder a financiación comunitaria, el grupo EURIMED optó por constituirse en una AECT.

La novedad de esta AECT reside en el hecho de que integra territorios que, a diferencia de las AECT anteriores, no comparten fronteras físicas, sino, en su caso, marítimas. Asimismo, son territorios que, si bien tienen como nexo común el hecho de estar situados en el Mediterráneo, no necesariamente son próximos desde el punto de vista geográfico, lo cual puede ser un obstáculo a la hora de desarrollar iniciativas conjuntas. Esta AECT, que pretende tener una vocación de defensa y promoción de los intereses comunes de las regiones insulares mediterráneas, centrará sus actuaciones en ámbitos como la gestión sostenible de los recursos naturales, el desarrollo rural, pesca, transporte, cultura, turismo, investigación e innovación, energía, migraciones y cooperación territorial euromediterránea.

<sup>50</sup> Previamente, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares celebrado el 20 de marzo de 2009 había aprobado el convenio y los estatutos de esta AECT.

<sup>51</sup> El convenio y los estatutos todavía no se han publicado en el *BOE*.

<sup>52</sup> Asimismo, el grupo EURIMED tiene su antecedente en el grupo IMEDOC (Islas del Mediterráneo Occidental) creado en 1995 y que agrupaba a las Islas Baleares, Córcega y Cerdeña. Sobre esta cuestión, *vid.* JANER TORRENS, J.D., «El acuerdo IMEDOC como experiencia de cooperación entre regiones insulares mediterráneas», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 24, 1999, pp. 265-277.

#### 4. LAS AECT EN PROCESO DE CONSTITUCIÓN

##### A) *La AECT Hospital Fronterizo de la Cerdaña*

Con el objetivo de dar asistencia sanitaria a los habitantes de las comarcas de la Cerdaña y el Capcir, situadas en la frontera entre España y Francia, la Generalitat de Cataluña y el Gobierno francés han planteado la construcción de un hospital situado en el municipio catalán de Puigcerdà. La construcción, gestión y dirección de dicho hospital transfronterizo se articulará entorno a la figura de una AECT, la cual está en proceso de constitución.

El origen de este proyecto se remonta a una «Declaración conjunta de intenciones relativa a la cooperación entre la Consejería de Salud de la Generalitat de Cataluña y el Ministerio francés de Salud con el objetivo de facilitar la asistencia de proximidad a pacientes de la Cerdaña y el Capcir» firmado el 17 de octubre de 2005. Posteriormente, y teniendo en cuenta la nueva figura de la AECT, ambas administraciones firmaron en Puigcerdà, el 19 de marzo de 2007, una «Declaración de intenciones de colaboración en el ámbito de la prestación de servicios sanitarios transfronterizo», en el cual se aludía específicamente a que el nuevo hospital se llevaría a cabo a través de la constitución de una AECT integrada por el Gobierno francés y la Generalitat de Cataluña<sup>53</sup>.

El aspecto más relevante de esta AECT en proceso de constitución es la especificidad de los fines por los que se crea: la construcción y gestión de un hospital que pretende dar servicios sanitarios transfronterizos. Ello presenta una importante peculiaridad respecto de las otras AECT constituidas hasta el momento, pues sus objetivos son más genéricos y se dirigen a promover actuaciones varias que fomenten la cooperación territorial entre las partes integrantes.

##### B) *La AECT Zas-Net*

Esta AECT, en la que participan las diputaciones de Zamora y Salamanca, así como el Ayuntamiento de Zamora y, por parte portuguesa, las asociaciones de municipios de Terra Fria del Nordeste Tramontano, Terra Quente Transmontana y Duero Superior, está en fase de constitución. Hasta el momento, ha habido intensas negociaciones políticas dirigidas a do-

<sup>53</sup> En relación con esta AECT en fase de constitución, *vid.* [www.hcerdanya.eu](http://www.hcerdanya.eu).

tarse de un convenio y de unos estatutos<sup>54</sup>. El objetivo de esta AECT es llevar a cabo acciones de carácter transfronterizo en el ámbito de la ejecución de obras públicas, la gestión conjunta de equipamientos y la explotación de servicios de interés general en las zonas de los entes participantes.

## VI. CONCLUSIONES

Ciertamente, los entes territoriales españoles han sido especialmente activos en la constitución de AECT. El hecho de que éstos compartan fronteras terrestres y marítimas con territorios de otros Estados unido a la existencia de iniciativas previas de cooperación territorial y de que los Estados más próximos hayan aprobado normas internas para hacer efectivo el contenido del reglamento 1082/2006 ha tenido una influencia importante en ello. Asimismo, la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos en ámbitos diversos que cuenten con financiación comunitaria en el marco de la nueva política de cohesión y de las nuevas perspectivas financieras de la Unión supone un incentivo importante a la hora de constituir AECT. Si bien su constitución no es necesaria para acceder a dichos fondos, su existencia se configura como una ventaja a la hora de acceder a financiación comunitaria.

La participación de los entes regionales y locales españoles en una AECT también tiene una clara proyección en el ámbito de la acción exterior de dichos entes al permitirles desarrollar iniciativas que, si bien se centran en ámbitos puntuales que en ningún caso entran en conflicto con la competencia exclusiva del Estado, se configuran como instrumentos que permiten relacionarse con entes de otros Estados con los cuales no necesariamente se tiene que compartir frontera terrestre como pone de manifiesto la AECT Pirineos Mediterráneo o la AECT Archimedes. Si bien los llamados Estatutos de Autonomía de nueva generación aluden expresamente a la competencia de las CC.AA. para desarrollar iniciativas de cooperación con entes de otros territorios, la falta de referencia a esta cuestión en determinados Estatutos de Autonomía no ha sido obstáculo para la participación en AECT y ello en la medida en que la posibilidad de que los entes territoriales se constituyan como AECT está previsto en un reglamento comunitario. Si bien en el caso español no había ningún tipo de impedimento,

<sup>54</sup> Así, el 25 de julio de 2009, el Secretario de Estado español de Política Territorial y el Secretario de Estado portugués de Desarrollo Regional se reunieron en Lisboa con el objetivo de dar un impulso a esta AECT (*vid.* nota de prensa emitida el 26 de julio de 2009 por el Ministerio español de Política Territorial – [www.mpt.es](http://www.mpt.es)).

lo cierto es que la regulación comunitaria de la AECT permite superar los límites que se puedan derivar tanto del marco constitucional como de los instrumentos convencionales celebrados por los Estados en materia de cooperación transfronteriza.

Las AECT constituidas hasta el momento o en fase de constitución con participación de entes territoriales españoles comparten en buena medida objetivos a excepción de la AECT Hospital Fronterizo de la Cerdaña que se centra exclusivamente en la construcción y gestión de un hospital transfronterizo. Todas ellas aluden al desarrollo de iniciativas conjuntas en ámbitos en los cuales existe una preocupación conjunta como son los recursos naturales, el desarrollo rural, los transportes, la cultura, el turismo, la energía o la investigación e innovación. El hecho de compartir frontera terrestre es un factor decisivo a la hora de desarrollar y plantear iniciativas conjuntas en estos ámbitos. Seguramente, en aquellas AECT en que entre en juego el factor frontera marítima será más complejo y complicado plantear y desarrollar iniciativas de cooperación territorial en la medida en que las fronteras terrestres hacen más fácil dicha cooperación. En este sentido, la frontera y la proximidad geográfica son los dos factores que dan más sentido a la constitución de una AECT al ser los elementos entorno a los cuales se plantean problemas comunes y, por ello, quizás, en el caso de la AECT Pirineos Mediterráneo o en la AECT Archimed no se acaba de entender claramente el elemento común que une a las regiones participantes (la lejanía geográfica de Chipre en el caso de Archimed respecto de las otras dos archipiélagos lo pone de relieve).

Asimismo, se ha puesto de manifiesto que las AECT están formadas básicamente por entes regionales y no locales y que no son de composición mixta al contar únicamente con una categoría de entes territoriales. Todas las AECT, a excepción de la AECT Duero-Douro (integrada exclusivamente por entes locales), cuentan con participación de entes regionales. Asimismo, la AECT Hospital Fronterizo de la Cerdaña tiene la particularidad de contar con la participación del Estado francés.

El activismo de los entes territoriales españoles en la creación de AECT pone de manifiesto el interés de éstas en obtener el máximo beneficio y oportunidades de la nueva política de cohesión de la Unión, desarrollando así actuaciones conjuntas con otros entes que redunden a favor de los territorios implicados y de sus ciudadanos. Su éxito dependerá del grado de compromiso de sus miembros, de la buena gestión que se haga de los fondos de la propia AECT, de la capacidad de liderazgo de la AECT y de la consistencia de los proyectos que se pretendan llevar a cabo.

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES ESPAÑOLES EN LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

**RESUMEN:** Desde la entrada en vigor del reglamento 1082/2006 por el que se creaba la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), actualmente se han constituido formalmente nueve AECT en toda la UE, de las cuales cuatro cuentan con participación de entes territoriales españoles. A partir del análisis del contexto en que se sitúan las AECT en el marco de la nueva política de cohesión de la Unión y de las nuevas perspectivas financieras, este artículo pretende estudiar las distintas AECT que se han constituido o en fase de constitución con participación de los entes regionales y locales españoles. Si bien existen aspectos comunes a todas ellas, cada una de ellas presenta aspectos peculiares derivados de la propia composición de la AECT y de los objetivos que se pretenden llevar a cabo.

**PALABRAS CLAVE:** Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Participación de entes regionales y locales españoles. Análisis de las AECT constituidas y en proceso de constitución. Elementos comunes. Elementos diferenciadores.

## THE PARTICIPATION OF SPANISH REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES IN EUROPEAN GROUPINGS OF TERRITORIAL COOPERATION

**ABSTRACT:** Since regulation 1082/2006 which created the figure of the European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) came into force, nine EGTC have been formally constituted within the EU and four of them count on the participation of Spanish territorial authorities. Taking into account the context in which the EGTC are created within the new framework of the new cohesion policy of the EU and the new financial perspectives, this article aims to analyse the different EGTC which have been formally constituted or which are in process of constitution with participation of Spanish regional and local authorities. Even if it is true that there are common aspects to all of them, each of them has certain characteristics linked to its own composition and objectives.

**KEY WORDS:** European Groupings of Territorial Cooperation. Participation of Spanish regional and local authorities. Analysis of the EGTC constituted and in process of constitution. Common aspects. Distinguish aspects.

## LA PARTICIPATION DES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LOCALES ESPAGNOLES DANS LES GROUPEMENTS EUROPÉENNES DE COOPÉRATION TERRITORIALE

**RESUMÉ:** Depuis l'entrée en vigueur du règlement 1082/2006 sur la création de la figure du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECPT), neuf GECPT ont été créés dans l'Union Européenne, dont quatre avec la participation des autorités territoriales espagnoles. À partir de l'analyse du contexte de la figure de le GECPT dans le nouveau cadre

de la politique de cohésion de l'UE et des nouvelles perspectives financières, cet article prétend d'étudier les différentes GECT qui se sont constitués ou qui sont en train de se constituer avec la participation des autorités régionales et locales espagnoles. Malgré les aspects communs entre toutes les GECT, il y a aussi des aspects différents liés à leur propre composition et objectifs.

**MOTS CLÉS:** Groupement Européen de Coopération Territoriale. Participation des autorités régionales et locales espagnoles. Analyse des GECT constituées ou en train de constitution. Aspects communs. Aspects distinctifs.