

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL – AECT –

Para obtener más información sobre las actividades del Comité de las Regiones en el ámbito de la AEET, visite la web: <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm> o envíe un correo electrónico a la dirección gect@cor.europa.eu

El presente estudio fue realizado por expertos externos. No refleja la posición oficial del Comité de las Regiones.

Estudio realizado por el GEPE bajo la dirección del profesor Nicolas LEVRAT en el contexto del programa de investigación del CDR.

Bajo la supervisión de la Unidad de Análisis de Políticas, Estudios y Programación Legislativa e Interinstitucional (Gianluca Spinaci, Jaroslaw Lotarski y Lucia Cannellini) y de la secretaría de la Comisión COTER (Damián Lluna Taberner).

La redacción del presente estudio finalizó en enero de 2007.

F/CDR 117/2007 - ESTUDIO FR-MP/gf

PREFACIO

Me siento particularmente afortunado de presentar este estudio sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT). Representa una nueva contribución del Comité de las Regiones en los ámbitos de reflexión analítica y de debate político abiertos a varios niveles en relación con la política de cohesión y la gobernanza europea.

En nuestra Europa ampliada y más allá de sus fronteras, la cooperación territorial, sustentada por la política de cohesión europea, significa el compromiso de un número cada vez mayor de autoridades regionales y locales y de agentes socioeconómicos. Son también estas concretas realizaciones prácticas las que permiten a Europa alimentar sus esperanzas y cumplir sus objetivos de cohesión, de competitividad y de solidaridad.

Sin embargo, el fortalecimiento y la integración de nuestros territorios nos exigen un espíritu innovador en la gobernanza de nuestras acciones de cooperación a escala europea. Estamos llamados a una acción de cooperación más estructurada, también en el ámbito jurídico, en la que se ponga de manifiesto una participación abierta a los diferentes niveles de gobierno y a una pluralidad de actores del desarrollo local.

En este sentido, la AECT, como nuevo instrumento jurídico previsto por el Reglamento (CE) nº 1082/2006 de 5 de julio de 2006, se inscribe en el contexto evolutivo de las soluciones de gobernanza y de organización de la cooperación territorial europea, y cuenta con todas las posibilidades de hacernos progresar significativamente en los próximos años.

El Reglamento sobre la AECT aporta claramente un valor añadido, al proporcionar un marco jurídico comunitario a todos los actores implicados. Como ocurre con toda la legislación de origen comunitario, nos corresponde ahora hacer un esfuerzo conjunto para su aplicación en todos los Estados miembros. La coherencia de esa aplicación en los diversos Estados miembros será la piedra angular del régimen. Todos habremos de movilizarnos para que la diversidad de nuestras culturas jurídicas no constituya un obstáculo para la acción.

El Comité de las Regiones publica hoy el estudio sobre la AECT con un espíritu abierto y constructivo. Con este mismo espíritu deseamos colaborar con todas las entidades territoriales, autoridades nacionales e instituciones europeas para realizar un seguimiento de la aplicación de la AECT sobre el terreno y aprovechar al nivel europeo las enseñanzas que surjan de las iniciativas de cooperación inspiradas por el nuevo Reglamento europeo.

Michel Delebarre
Presidente del Comité de las Regiones

SUMARIO

<i>Prefacio</i>	<i>I</i>
<i>Sumario</i>	<i>III</i>
<i>Lista de abreviaturas</i>	<i>V</i>
<i>Resumen del estudio</i>	<i>1</i>
<i>Introducción</i>	<i>7</i>
 Primera parte:	 11
Adopción y retos del marco jurídico de la cooperación europea entre entidades territoriales antes de la AECT	
Capítulo 1:	13
De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial	
Capítulo 2:	25
Las soluciones jurídicas existentes en Europa	
Capítulo 3:	55
Los retos de la preparación y la adopción del Reglamento (CE) nº 1082/2006	
 Segunda parte:	 71
Las posibilidades de la cooperación territorial a partir de 2007	
Capítulo 4:	73
El marco jurídico de la AECT y sus posibilidades	
Capítulo 5:	127
Los retos jurídicos de la aplicación del Reglamento sobre la AECT	
Capítulo 6:	153
Posicionamiento de los actores ante la nueva cooperación territorial europea	
 Anexos	 169
<i>Reglamento (CE) nº 1082/2006 de 5 de julio de 2006 sobre la AECT</i>	<i>171</i>
<i>Reglamento (CE) nº 1080/2006 de 5 de julio de 2006 relativo al FEDER</i>	<i>181</i>
<i>Lista de los organismos regidos por el Derecho público contemplados en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) nº 1082/2006</i>	<i>197</i>
<i>Lista de personas que han contribuido a la realización del presente estudio</i>	<i>199</i>
<i>Cuestionarios remitidos a los profesionales para los seminarios del grupo de trabajo sobre las etapas futuras del marco jurídico de la cooperación territorial en Europa</i>	<i>201</i>
 <i>Bibliografía</i>	 <i>209</i>
Índice	215
<i>Notas finales</i>	<i>219</i>

LISTA DE ABREVIATURAS

AECT	Agrupación europea de cooperación territorial
AEIE	Agrupación europea de interés económico (Reglamento (CE) nº 2137/85)
ALCT	Agrupación local de cooperación transfronteriza (Acuerdos de Karlsruhe y Bruselas)
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa (AER en inglés)
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (AEBR en inglés, AGEF en alemán)
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
OCT	Organismo de cooperación transfronteriza (término genérico)
PE	Parlamento Europeo
PEV	Política Europea de Vecindad
PIC	Programa de iniciativa comunitaria
PO	Programa operativo
R	Reglamento
RENTI	Réseau d'étude des normes transfrontalières et inter-territoriales
SCE	Sociedad cooperativa europea (Reglamento (CE) nº 1435/2003)
SE	Sociedad anónima europea (Reglamento (CE) nº 2157/2001)
STCE	Serie de Tratados del Consejo de Europa
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TECE	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

RESUMEN DEL ESTUDIO

La adopción en julio de 2006 del Reglamento sobre la Agrupación europea de cooperación territorial constituye a la vez una alteración fundamental del marco jurídico de la cooperación territorial y una evolución explicable del mismo. Representa una alteración fundamental porque es el primer instrumento comunitario con alcance normativo en este ámbito. Y asimismo porque inscribe esta cooperación entre entidades situadas en diversos Estados europeos en el centro del proceso de integración, mientras que hasta ahora este fenómeno, por naturaleza, se desarrollaba en los márgenes.

Supone además una alteración porque el Reglamento permite la participación de Estados, al lado de las autoridades territoriales, en entes de cooperación territorial dotados de personalidad jurídica propia. Representa un cambio absoluto de perspectiva con respecto al Derecho de la cooperación transfronteriza, precursora de la cooperación territorial. La posibilidad que así se ofrece, siempre que se utilice, debería insuflar una dosis de *multilevel governance* en la gestión de los espacios adyacentes a las fronteras interiores, consolidando así de forma esencial la dimensión territorial del proceso de integración.

Los cambios señalados se explican por el aprovechamiento de la oportunidad derivada de la necesaria reforma de los fondos estructurales tras la ampliación de 2004 y por la necesidad de concentrar los gastos y reorientar los flujos financieros de la política de cohesión, con el abandono consiguiente de los programas de iniciativa comunitaria y la elevación al rango de objetivo prioritario de la cooperación entre entidades territoriales, considerada vector de la cohesión territorial. Se trata, pues, de un cambio radical en el planteamiento comunitario de esta cooperación.

En efecto, pese al «acervo de INTERREG», la financiación de proyectos transfronterizos se enfrenta a obstáculos prácticos y jurídicos que justifican el desarrollo de un marco jurídico distinto y nuevo. Con todo, se conserva un acervo de prácticas anteriores. Así, se mantiene la distinción entre los tres aspectos de cooperación del programa INTERREG III. Las prioridades de cada uno de ellos son muy similares a las preexistentes y permiten la continuidad de las acciones de cooperación emprendidas. Del mismo modo, se conserva el acervo en materia de financiación comunitaria de programas transfronterizos (PO único sin desglose nacional, principio del “jefe de fila”, etc.).

Desde el punto de vista de los mecanismos jurídicos, se mantiene en gran medida la remisión al Derecho nacional, aunque jurídicamente los términos y las condiciones de la remisión sean diferentes.

1. Los orígenes de la AECT

La adopción de un Reglamento en el que se estableciese un marco normativo para la cooperación territorial no era una medida obvia. Ante todo, porque el Tratado comunitario no prevé ninguna base de competencia explícita para esa adopción. Se ha tomado como tal, no obstante, el artículo 159 del TCE.

El Reglamento sobre la AEET se inspira también, por lo demás, en elementos desarrollados en los marcos jurídicos anteriores; pueden identificarse así cuatro fuentes del Derecho europeo de la cooperación territorial.

- 1) En primer lugar, los acuerdos entre Estados destinados a regular problemas concretos de vecindad.
- 2) A continuación, la legislación del Consejo de Europa, basada en un Convenio marco de 1980, al que se añadieron en 1995 y 1998 Protocolos adicionales.
- 3) Asimismo, acuerdos marco bilaterales, que han permitido varios avances de utilidad en el ámbito normativo.
- 4) Finalmente, el Derecho comunitario ha desarrollado mecanismos de estímulo y de apoyo financiero a la cooperación transfronteriza (INTERREG).

En este contexto, se han desarrollado numerosas prácticas y normas relativas a la financiación de operaciones transfronterizas, que se recogen en el Reglamento sobre la AEET.

2. *Las características de la AEET*

Las características específicas que confiere el Reglamento a la AEET hacen de ésta una herramienta que se adaptará a ciertos objetivos de cooperación y menos –incluso nada– a otros. Por lo demás, la posibilidad que se brinda a los miembros de definir en parte las modalidades de su cooperación mediante la firma de un convenio y la adopción de unos estatutos favorecerá una diversidad de fórmulas de cooperación que se corresponda con la diversidad de los actores implicados y de sus expectativas.

El Reglamento no contempla, pues, una uniformización de la práctica de las cooperaciones territoriales; más bien, debe permitir la conservación de la diversidad de situaciones y de acervos derivados de experiencias pasadas, especialmente en términos de cooperación transfronteriza. En consecuencia, los actores públicos de los Estados con un planteamiento liberal verán aumentadas sus posibilidades de acción, mientras que los de los Estados con un planteamiento restrictivo en la materia obtendrán pocos o ningún derecho adicional del Reglamento.

Las AEET se caracterizan por sus miembros (b), por sus funciones (c) y por el Derecho que les es aplicable (d). En cambio, todas tienen el común siete elementos constitutivos (a) que representan su carácter específico.

A) ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

1. En primer lugar, la AECT tiene carácter transfronterizo, ya que debe estar compuesta por miembros «situados en el territorio de al menos dos Estados miembros».
2. En segundo lugar, la AECT está dotada de una personalidad jurídica de Derecho comunitario y puede tener en el Derecho interno, según el caso, una personalidad de Derecho público o de Derecho privado.
3. En tercer lugar, la AECT disfruta de «la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional [...] reconozca a las personas jurídicas». No obstante, debe relativizarse esta fórmula, puesto que la capacidad de la AECT se limita a la realización de las funciones que le sean encomendadas por sus estatutos. Este principio de especialidad, común a todos los organismos de cooperación (los cuales no tienen una competencia general, sino que pueden actuar dentro del límite de las competencias que les sean asignadas), se aplica a la AECT. Por lo demás, en este estudio se pone de manifiesto que el efecto acumulativo de las disposiciones del Reglamento que limitan la capacidad de acción de la AECT conduce a una solución demasiado restrictiva y que, a no ser que se haga una interpretación muy flexible., una AECT tendrá una capacidad de acción extremadamente reducida.
4. En cuarto lugar, la AECT debe basarse en un convenio y en unos estatutos.
5. En quinto lugar, tiene un domicilio social único, cuya localización presenta consecuencias jurídicas importantes, ya que determina considerablemente el Derecho que le es aplicable con carácter subsidiario y los órganos encargados de su control. Señalemos asimismo que las relaciones con el Derecho interno son complejas, puesto que el Reglamento remite frecuentemente a normas del Derecho interno, lo que introduce cierta inseguridad jurídica.
6. En sexto lugar, para expresar su voluntad como persona jurídica propia, la AECT debe disponer de órganos. El Reglamento exige la existencia de una asamblea, en la que estén representados todos los miembros, y de un director. Sin embargo, deja a los miembros que prevean otros órganos en su caso.
7. En séptimo lugar, la AECT dispone de un presupuesto anual.

B) MIEMBROS

Se identifican tres categorías de miembros potenciales: Son las siguientes:

- 1) Estados miembros de la UE.
- 2) Autoridades regionales y locales de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, su capacidad para participar dependerá de la amplitud de sus competencias en Derecho interno.

- 3) Otros actores (especialmente, las entidades cuyos fondos se consideren principalmente públicos y las asociaciones de actores pertenecientes a las categorías anteriores).

C) FUNCIONES

La AECT se concibe principalmente para desempeñar las tres funciones siguientes:

- 1) administrar los fondos estructurales;
- 2) realizar una cooperación estratégica;
- 3) en su caso, servir de herramienta para la ejecución operativa de un proyecto de cooperación.

La AECT está destinada de forma prioritaria a la realización del objetivo de cooperación territorial europea, que es el objetivo prioritario nº 3 de la política estructural para los años 2007-2013, aunque también puede llevar a cabo acciones encuadradas en políticas comunitarias distintas de la política estructural, o realizar una cooperación transfronteriza, transnacional o interregional, al margen toda financiación comunitaria.

Además, y dada su posible composición heterogénea, podría revelarse como un instrumento útil para desarrollar una gobernanza europea en la continuación del Libro Blanco que la Comisión Europea adoptó sobre este tema en 2001.

D) LEGISLACIÓN APLICABLE A LA AECT Y A SUS ACTOS

La legislación nacional, por supuesto diferente en cada Estado, desempeña un papel importante en la definición y el funcionamiento de las AECT. A este respecto, el artículo 2 del Reglamento, titulado «ley aplicable», parece contener normas aparentemente claras, aunque la realidad jurídica es mucho más compleja.

Por un lado, porque las normas que contiene el Reglamento hacen numerosas remisiones al Derecho nacional, con lo que la situación es poco clara.

Por el otro, porque las distintas fases y actos de la AECT están sujetos a normas diferentes.

Así, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento, las normas aplicables a la constitución de la AECT son las de la legislación nacional.

Las normas aplicables a la interpretación del convenio y de los estatutos son las de la legislación del Estado del domicilio social de la AECT.

Por su parte, los actos de la AECT están sujetos a controles diferenciados según su naturaleza; por ejemplo, las normas aplicables al control financiero varían según que éste se ejerza sobre actividades financiadas por fondos comunitarios o no.

El carácter evolutivo y complejo de estos diferentes marcos jurídicos podría justificar la creación de un registro actualizado de las diferentes legislaciones nacionales aplicables en la materia.

De hecho, el Reglamento distará de producir un efecto uniforme en todo el territorio de la Unión. Además, la variación de todos los factores referidos a los miembros, a las tareas asignadas y a las diferentes legislaciones aplicables a los distintos actos realizados implica que la AECT no representa un tipo único de estructura. Por tanto, conviene identificar distintos tipos de AECT, que estarán sujetos a limitaciones jurídicas diferenciadas.

Al mismo tiempo, las complejas relaciones entre las disposiciones del Reglamento comunitario y las normas del Derecho nacional darán lugar previsiblemente a una evolución de estas últimas para adaptarse al desarrollo de esta forma de cooperación. Esta dinámica podría generar un efecto unificador en un plazo relativamente largo. Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento impone a los Estados miembros la adopción de todas las disposiciones adecuadas para garantizar su aplicación efectiva. Este requisito introducirá una dinámica legislativa o reglamentaria en los Estados miembros, que debería favorecer el desarrollo de la cooperación territorial y el aumento de la seguridad jurídica de su marco legal.

3. La necesidad de que los actores adopten estrategias claras

Esta situación implica la adopción de determinadas estrategias. En primer lugar, por parte de los Estados miembros, en los que el desarrollo de las AECT puede ser particularmente complejo debido a las diversas funciones que se les encomiendan simultáneamente. Así, son los negociadores del Reglamento (que podrá revisarse a propuesta de la Comisión a partir de 2011), pueden ser miembros futuros de la AECT (artículo 2 del Reglamento), tienen como legisladores la obligación de adoptar disposiciones para garantizar la aplicación efectiva del mismo (artículo 16) y tienen asignadas funciones de control. Conviene tener una visión clara del papel que cada Estado desea desempeñar en el marco de esta cooperación territorial y garantizar que sus acciones en las diversas funciones que le reconoce el Reglamento sean coherentes, so pena de que se produzcan graves dificultades en la aplicación de éste. Parece aconsejable, en suma, la adopción de una estrategia nacional en materia de cooperación territorial.

La Comisión tiene interés como tal en que se cree una dinámica positiva de aplicación de las AECT. No obstante, especialmente debido a las numerosas dificultades jurídicas subrayadas en el presente estudio, parece aconsejable la adopción por su parte de un planteamiento flexible en la aplicación del Reglamento.

En cuanto al Comité de las Regiones, en el marco de la aplicación del Reglamento –cuyo artículo 5 lo designa receptor de la información transmitida por los miembros en relación con la creación de la AECT– tiene un interés fundamental en afirmar su importante función. En consecuencia, el presente estudio propone la elaboración una *estrategia de acción*, que se dividiría de la forma siguiente:

1. Diseño por parte del Comité de las Regiones de una herramienta específica de seguimiento de la cooperación territorial, mediante la creación de una base de datos operativa y pública sobre las AECT en Europa.
2. Designación con periodicidad anual de un ponente que le exponga la situación de la cooperación territorial –señalando los avances y los problemas advertidos– y presente propuestas para la adopción de un dictamen por su parte, dado que la Comisión ha de presentar un informe sobre la base del Reglamento y proponer posibles modificaciones. El Comité de las Regiones se posicionaría así como la institución especializada en esta materia, tal y como, por lo demás, prevé el Tratado comunitario en su artículo 265.
3. Creación de un observatorio de la cooperación territorial, bien bajo la única responsabilidad del Comité, bien en asociación con otras instituciones. Podría plantearse incluso la creación de una agencia comunitaria, puesta bajo el control del Comité de las Regiones conjuntamente con los Estados miembros.
4. Estímulo y apoyo de la constitución de una red de las AECT existentes.
5. Propuesta, en su caso, de creación de un Comité de contacto que agrupe a las instituciones comunitarias de que se trate y a los Estados miembros, inspirándose en el mecanismo establecido por el artículo 42 del Reglamento relativo a la constitución de una AEIE.

INTRODUCCIÓN

El 5 de julio de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un nuevo Reglamento comunitario sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)¹ con arreglo al procedimiento de codecisión. El Reglamento constituye un primer paso notable, a pesar de haberse adoptado en el marco bien delimitado de la política de cohesión económica y social. En efecto, más allá de la ejecución de una política de coordinación de los fondos estructurales y de cohesión, introduce por primera vez la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, es decir, territorial² en un marco normativo comunitario. El Reglamento se inscribe en la continuación y se basa en el acervo de la iniciativa comunitaria INTERREG, por lo que ofrece las posibilidades de un cambio de la cooperación entre autoridades públicas infraestatales de la Unión Europea y, en menor medida, fuera de sus fronteras exteriores.

Cambio, por un lado, porque la existencia de un marco jurídico comunitario permitirá por primera vez la aplicación de un fundamento jurídico común a las actividades exteriores de las autoridades territoriales de toda la Unión Europea. Esto debería suponer tanto un desarrollo de los marcos jurídicos nacionales relativos a esta cooperación –las disposiciones del Reglamento remiten en numerosas ocasiones a las legislaciones nacionales y exigen la adaptación de estos marcos jurídicos a las posibilidades abiertas por sus disposiciones– como una práctica basada en mayor medida en Derecho. Los mecanismos que garantizan la correcta aplicación del Derecho comunitario se pondrán al servicio de la aplicación del Reglamento, y las prácticas diversas y, a menudo poco formales, de cooperación ya existentes deberían transformarse así en relaciones mejor establecidas, jurídicamente más seguras y más transparentes. La cooperación territorial, cuya actividad es marginal y especializada, debería encontrarse, por tanto, gracias a este Reglamento, en el centro del proceso de integración europea.

Cambio también porque, contrariamente a la práctica actual, la AECT prevé expresamente la participación, al lado de las autoridades territoriales, de los Estados, como actores de pleno derecho de esta cooperación territorial. Además de que esta posibilidad va a revolucionar las prácticas establecidas desde hace decenios, también debería permitir tener en cuenta la situación particular de los pequeños Estados en las estructuras territoriales centralizadas, que podrían mejorar su disposición a cooperar, sobre una base asimétrica, con grandes regiones de algunos grandes Estados europeos que tienen competencias ampliadas. La posibilidad de la asociación de las autoridades territoriales y del Estado en la misma estructura cooperativa ofrece asimismo un potencial formidable de desarrollo en términos de gobernanza a nivel múltiple (*multi-level governance*). Este nuevo objeto jurídico comunitario que es la AECT contiene así el germen de un importante desarrollo, tanto de las autoridades territoriales como de la realización de una cohesión territorial –concepto propuesto y defendido por el Comité de las Regiones, especialmente durante la preparación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa³– o como del proceso de integración en su conjunto,

especialmente en la medida en que permitirá ejecutar algunos de los principios presentados por la Comisión en su *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*⁴.

Estos factores justifican ampliamente el interés del Comité de las Regiones en el estudio del Reglamento y de sus posibilidades. Sobre todo porque el contenido del Reglamento, en su versión definitiva, debe mucho a las propuestas formuladas en el Dictamen consultivo del Comité de las Regiones⁵. Además, la «cooperación transfronteriza» con arreglo al Tratado de Amsterdam, que constituye una de las divisiones de la cooperación territorial, es el único ámbito de competencia material que el Tratado comunitario asigna expresamente al Comité de las Regiones. Por tanto, hay lugar para un interés muy particular del Comité por esta cuestión.

1. *Las condiciones de elaboración del estudio*

El presente estudio fue encargado por el Comité de las Regiones al GEPE con anterioridad a la adopción, el 5 de julio de 2006, del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial. En consecuencia, el contenido y la forma de este estudio han tenido que ir formándose en versiones sucesivas⁶ y, por tanto, han ido evolucionando durante la fase de elaboración.

El Comité de las Regiones quiso que juristas procedentes de países con prácticas y marcos jurídicos diversos en materia de cooperación territorial realizasen un trabajo esencialmente prospectivo y crítico basado en el análisis de las características jurídicas de la AECT y de sus posibilidades de ejecución. El estudio se transformó en un trabajo más analítico tras la entrada en vigor del Reglamento el 1 de agosto de 2006. La pertinencia de las hipótesis estudiadas y de las soluciones propuestas no ha hecho más que aumentar, aun cuando no deba perderse de vista el carácter prospectivo del conjunto, puesto que todavía no se han dado las condiciones de una aplicación efectiva del Reglamento⁷.

Al mismo tiempo, el Comité de las Regiones no deseaba un análisis exclusivamente teórico y jurídico. Además, exigió que se consultase a profesionales con el fin de esclarecer las disposiciones de la normativa comunitaria y su pertinencia teniendo en cuenta sus experiencias de cooperación transfronteriza, transnacional o interterritorial⁸. Se celebraron dos reuniones de trabajo entre los expertos juristas y los profesionales, en la sede del Comité de las Regiones en Bruselas, el 18 y el 19 de mayo de 2006, y el 21 y 22 de septiembre de 2006. La comparación de las opiniones, no siempre convergentes, de los expertos y de los profesionales, dio lugar al texto del presente estudio.

Los dos grupos expresaron sus inquietudes sobre la aplicación del Reglamento y las condiciones de creación de las primeras AECT. Así, la mayoría de los profesionales consultados expresó su preocupación por los plazos de adopción de las normas nacionales que permiten la constitución de esta nueva estructura jurídica. En efecto, de acuerdo con el Reglamento, los Estados miembros deben adoptar «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo en el plazo de un año⁹.

En cuanto a los expertos juristas, el texto del Reglamento (CE) 1082/2006 los ha dejado absolutamente perplejos, puesto que, tanto por su contenido como por las condiciones de su

aplicación, parece más una directiva que un reglamento. Los juristas consideran la naturaleza y el contenido del texto excesivamente vagos, lo que podría comprometer la eficacia y la rapidez de la aplicación de sus disposiciones. Por último, los profesionales se preocupan por la adopción «tardía»¹⁰ del Reglamento en relación con el proceso de programación de los fondos estructurales para el período 2007-2013.

Por tanto, el objetivo del estudio en el que se basa esta publicación no es únicamente celebrar este acontecimiento fundamental del Derecho europeo en beneficio de las regiones, ciudades y municipios de Europa y de la consecución de la cohesión territorial del continente. También se busca señalar las cuestiones que plantea la aplicación de estos nuevos instrumentos, con el fin de hacer sugerencias y proponer soluciones para la evolución futura de la cooperación territorial. No obstante, los redactores no dudan de que la aplicación de la AECT a las prácticas de cooperación territorial será la base de un verdadero cambio de las prácticas de cooperación entre autoridades territoriales europeas, ni de su capacidad para realizar proyectos concretos en una estructura común, la AECT.

Por desgracia, este cambio no proviene únicamente de la adopción del Reglamento. En efecto, si bien es indiscutible que este texto posee un potencial considerable, la realización de las promesas que contiene requerirá la acción decidida y concertada de muchos actores, tanto a nivel europeo (la Comisión, el Comité de las Regiones, y probablemente, en una etapa ulterior, el Parlamento y el Consejo) como nacional (en el plano del ejecutivo y del legislativo) o infranacional (actores locales o regionales, además de sus agrupaciones y asociaciones). La cooperación, especialmente la transfronteriza, está llena de textos prometedores y bien elaborados pero desgraciadamente carece de logros concretos que traduzcan las intenciones en resultados, que se quedan en papel mojado.

Uno de los objetivos del presente estudio es, por tanto, estudiar y proponer a los actores implicados sugerencias para desarrollar una acción que permita a la vez llegar a logros concretos y utilizar las posibilidades del Reglamento.

2. *Plan del estudio*

El estudio y la publicación a la que ha dado lugar se dividen en dos partes que, a su vez, constan de tres capítulos. El último capítulo (capítulo 6), relativamente breve, destaca el potencial de las soluciones innovadoras propuestas por el Reglamento (CE) nº 1082/2006 de 5 de julio de 2006 y contiene propuestas y recomendaciones destinadas a favorecer la máxima utilización de las disposiciones y los mecanismos previstos por el mismo. Los demás capítulos constituyen el grueso de la investigación realizada.

La primera parte se interesa, en términos jurídicos, por las experiencias y el acervo de la cooperación entre autoridades territoriales de Europa en el momento de la elaboración del Reglamento sobre la AECT. Así, el primer capítulo presenta las etapas y los principios de la evolución del Derecho de la cooperación transfronteriza, más tarde interterritorial y transnacional, hasta la aparición de un marco jurídico comunitario para la cooperación territorial (capítulo 1). Este primer planteamiento resulta especialmente necesario porque, como establece el considerando nº 15 del Reglamento sobre la

AECT, el recurso a la AECT tiene carácter facultativo¹¹. Además, el Reglamento reconoce la existencia de un «acervo del Consejo de Europa» en materia de marco jurídico de la cooperación transfronteriza, y establece que «no está destinado a sortear esos marcos»¹² que existían antes que él y que seguirán existiendo después de él.

En consecuencia, es necesario conocer esos otros marcos jurídicos (capítulo 2) para poder evaluar la medida en que estas nuevas normas se insertan en el corpus jurídico preexistente o, incluso, se articulan con algunas de sus normas (lo que estudiaremos en el final del capítulo 4, en la segunda parte, ya que se trata de un reto importante vinculado a la aplicación del Reglamento), o, por el contrario, se distancian.

Para cerrar esta primera parte, se dedicará un capítulo a los retos de la cooperación territorial europea en el momento de la elaboración del Reglamento. Este capítulo permite señalar la importancia relativa de los factores que han conducido a la adopción del Reglamento y, en consecuencia, aclarar las razones que subyacen en algunas de las soluciones elegidas (capítulo 3).

La segunda parte, la principal, se dedica a las posibilidades de la cooperación territorial a partir de 2007. El primer capítulo consiste en la presentación y el análisis de la AECT en su contexto y en un análisis jurídico, documentado y preciso del Reglamento por el que se crea la AECT (capítulo 4). Este capítulo concluye con una tipología de las diferentes categorías jurídicas de AECT y destacando el carácter innovador –o, al contrario, la visible filiación– de las normas relativas a la AECT con los marcos jurídicos conocidos en relación con los marcos jurídicos existentes. Constituye la posible base para la elaboración de un método de realización concreta de AECT.

La presentación y el análisis de los retos jurídicos numerosos y sustanciales vinculados a la aplicación del Reglamento constituyen el grueso del capítulo 5. Finalmente, el último capítulo intentará identificar las expectativas de los distintos actores en relación con estas nuevas normas y en relación unos con otros, en este nuevo marco jurídico. Este capítulo 6 propone algunas sugerencias (principalmente al Comité de las Regiones) con el fin de impulsar el recurso a la AECT y permitir una realización óptima y lo más rápida posible de las posibilidades del Reglamento sobre la AECT.

Por el contrario, este estudio no ha podido analizar las normas nacionales relativas a la aplicación de la AECT, como esperaban inicialmente sus creadores. La solución elegida, curiosa para un reglamento comunitario, según la cual los Estados miembros «adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo¹³ en el plazo de un año¹⁴, implica una evolución de los marcos legislativos y reglamentarios nacionales que dejaría obsoleto el estudio de las soluciones actuales y haría prematuro el de las soluciones futuras. Asimismo, este aspecto del análisis jurídico de las normas nacionales relativas a la aplicación del Reglamento no ha podido llevarse a cabo en el marco de este estudio y, por tanto, queda sin abordarse.

PRIMERA PARTE:
ADOPCIÓN Y RETOS DEL MARCO JURÍDICO
DE LA COOPERACIÓN EUROPEA
ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES
ANTES DE LA AECT

CAPÍTULO 1: DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

La adopción en julio de 2006 del Reglamento sobre la agrupación europea de cooperación territorial representó tanto una alteración fundamental del marco jurídico de la cooperación territorial como una evolución explicable del mismo. Una alteración fundamental porque fue el primer instrumento comunitario de alcance normativo en este ámbito. Una alteración también porque inscribió la cooperación entre entidades situadas en distintos Estados europeos en el centro del proceso de integración, mientras que hasta entonces, por naturaleza, se desarrollaba en los márgenes. El presente capítulo se dedica a explicar esta evolución y su contexto.

El primer elemento contextual que resulta esencial en relación con este tema es el relativo a la evolución de las fronteras y de su significado en Europa. Tanto por la profundización de la integración como por la ampliación de la Unión, las fronteras en Europa y de la Europa de 2006 han cambiado de naturaleza en pocos años y en muchos aspectos.

Esos cambios no han hecho menos pertinente la necesidad de una cooperación entre entidades infraestatales, muy al contrario, pero han inducido la necesidad de una evolución del marco jurídico en el que se inscribía (A).

No por ello dejan de estar menos presentes ni ser menos pertinentes algunos problemas jurídicos complejos. Así, la exclusión de estas relaciones del ámbito tradicional del Derecho internacional y la vinculación de algunas de sus consecuencias a la legislación nacional tuvieron como resultado que la propia relación de cooperación se mantuviera en una cierta vaguedad jurídica. Además, la complejidad de las soluciones jurídicas hace que resulten poco satisfactorias desde el punto de vista operativo (B).

Desde su origen en 1975, el desarrollo de la política regional de la Comunidad ha reservado un modesto lugar a la cooperación transfronteriza. El desarrollo y la ampliación del programa INTERREG fue durante casi veinte años el horizonte comunitario del ámbito transfronterizo. Este programa se amplió de la vecindad estricta a la cooperación interterritorial y transnacional, pero no permitió el desarrollo de un marco jurídico específico (D).

La necesaria reforma de los Fondos Estructurales tras la ampliación de 2004 brindó la ocasión de introducir un cambio fundamental en el enfoque comunitario de esta cooperación. La necesidad de concentrar los gastos y reorientar los flujos financieros condujo a abandonar los programas de iniciativa comunitaria y a promover al rango de objetivo prioritario la cooperación entre entidades territoriales, considerada vector de la cohesión territorial (E).

Por otra parte, gracias a los esfuerzos del Comité de las Regiones, el concepto de cohesión

territorial se integró en el proyecto de Tratado constitucional y encontró el lugar que le correspondía en la reforma de los Fondos Estructurales: primero, como tercer objetivo prioritario de la política de cohesión, después, cuando se definió la AECT, que de transfronteriza (denominación en el proyecto de la Comisión) pasó a ser territorial.

En este capítulo se muestran los grados de innovación y de continuidad asociados a la aparición de la AECT en 2006.

Aunque el Reglamento (CE) n° 1082/2006 es el primer instrumento jurídico comunitario que incluye reglas de vocación normativa aplicables a las estructuras de cooperación entre entidades territoriales¹⁵, estas actividades se regularon ya con anterioridad. De hecho, uno de los principales obstáculos al desarrollo de la cooperación entre entidades territoriales situadas en distintos Estados es de orden jurídico. Por ello, desde mediados del decenio de 1950¹⁶, se emprendieron iniciativas locales, que ya en el decenio de 1970 fueron recogidas a escala europea: en particular, con la creación en 1971 de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) y la organización por el Consejo de Europa del primer encuentro de regiones fronterizas de Europa en Estrasburgo en 1972 (A).

Desde la creación del FEDER (1975)¹⁷, la Comunidad Europea ofrece un apoyo financiero a las actividades de cooperación transfronteriza.

En 1980, bajo los auspicios del Consejo de Europa, se abrió a la firma un Convenio marco sobre cooperación transfronteriza entre entidades o autoridades territoriales, que brindó el primer marco jurídico europeo a la cooperación, aunque todavía limitada a la vecindad (B).

Habrà que esperar a 1996 para que, en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG II, la Comisión propusiera una ayuda financiera para actividades de cooperación que rebasen el estricto marco de la vecindad¹⁸ (C), y a 1998 para que el Protocolo n° 2 al Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades o autoridades territoriales, relativo a la cooperación interterritorial, se abriera a la firma en el marco del Consejo de Europa (D).

Hoy, en respuesta a la petición del Comité de las Regiones de que se desarrolle la política de cohesión territorial como complemento de la cohesión económica y social¹⁹ (E) y de la reforma de los Fondos Estructurales necesaria tras la ampliación (F), aparece finalmente una reglamentación comunitaria relativa a un instrumento jurídico dirigido al desarrollo de la cooperación territorial. El objeto de este primer capítulo es presentar brevemente el marco histórico, institucional y normativo en el que se inscribe ese nuevo instrumento que es la agrupación europea de cooperación territorial (AECT)²⁰, con objeto de saber en qué medida encaja en la prolongación de la experiencia adquirida, si es pertinente contemplar su articulación con instrumentos existentes, como parece prever expresamente el Reglamento (CE) n° 1082/2006²¹, o si conviene por el contrario insistir en el factor de ruptura que presenta con lo adquirido.

CAPÍTULO 1:

DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

Desde este punto de vista, es evidente que la primera dificultad, en apariencia puramente semántica, pero que esconde en realidad concepciones a menudo bastante distantes de la realidad de este tipo de cooperación, reside en la propia denominación elegida:

- «transfronteriza», es decir, limitada a la vecindad, tal como se recoge en el Convenio marco de Madrid²², en su Protocolo adicional²³, en la iniciativa INTERREG²⁴, INTERREG II A²⁵ e INTERREG III A²⁶;
- «interterritorial», de conformidad con el Protocolo nº 2 al Convenio marco²⁷;
- «transnacional», según INTERREG II C²⁸ e INTERREG III B²⁹;
- «transfronteriza», según el artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tal como fue modificado por el Tratado de Amsterdam,
- «interregional», según INTERREG III C³⁰.

La cooperación territorial abarca, con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Reglamento sobre la AEET, «la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional»³¹, pero, aparentemente, sin intención de sustituir a esas denominaciones. Por otra parte, los profesionales consultados para la elaboración del presente estudio³² no se han mostrado entusiasmados con la nueva denominación, y la mayoría han declarado, por el momento, que piensan mantener la terminología que han venido empleando, excepto en el caso de que se constituya una AEET.

Este primer capítulo tiene por objetivo, pues, situar la cooperación territorial en su contexto.

A. ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Como todo fenómeno complejo, la cooperación transfronteriza tiene su origen en una conjunción de factores y circunstancias concretas. El objetivo de los actores de esta cooperación es compensar las desventajas estructurales que les impone su situación periférica con respecto al Estado en que se encuentran, acotadas por los límites del sistema (jurídico, económico, social, a veces también lingüístico, cultural, religioso, etc.) que representa la contigüidad con una frontera internacional. Por ello, en una Europa en pleno auge y políticamente estable, actores locales situados a un lado y otro de algunas fronteras Europeas, dependientes de sistemas diferentes pero con problemas e intereses comunes (trabajadores fronterizos, contaminación transfronteriza, retos de ordenación del territorio o de seguridad, etc.) intentan aunar esfuerzos para encontrar soluciones pragmáticas y rápidas a sus necesidades, sin tener que pasar por los canales tradicionales de las relaciones interestatales. Es decir, resolver un problema de carácter tanto transfronterizo como local evitando convertirlo en una cuestión internacional, en la que cada uno de los actores locales se vea obligado a dirigirse a su capital con la esperanza de que el Ministerio de Asuntos Exteriores se digne interesarse por dicha cuestión local.

Este desarrollo de la cooperación transfronteriza en Europa está justificado por dos factores, asociados a la importancia relativa de las fronteras en el continente. En primer lugar, más que en ninguna otra parte, Europa lleva consigo las «cicatrices de la historia» representadas por sus

fronteras: «Resultado de violaciones repetidas de la geografía por la historia, o de la ecología por la política, o de la cultura por los intereses económicos y razones de prestigio estatal, las fronteras actuales han sido fijadas por razones históricas que, en su mayoría, han dejado de ser razones»³³. Este fenómeno se ha repetido en la historia reciente de varias partes del continente y son muchas las nuevas fronteras internacionales que hemos visto surgir en Europa³⁴.

En segundo lugar, la importancia y la permeabilidad de las fronteras europeas están en plena evolución. De hecho, un elemento nuclear del proceso de integración europea es, en buena medida, la significativa disminución de la pertinencia de las fronteras nacionales para los actores económicos europeos, factor que impulsa a la construcción de un gran mercado dentro del cual las fronteras nacionales no constituyan ya obstáculos a la libre circulación de los trabajadores, los bienes, los servicios y los capitales. Este fenómeno, que ha resultado ser un inmenso éxito, se ha reforzado aún más con la realización de la Unión Económica y Monetaria, y con la supresión de los controles en las fronteras (espacio Schengen). De ahí, la doble dinámica que cabe observar en relación con las fronteras europeas. Por una parte, un menor significado de las fronteras interiores, por las razones citadas, y paralelamente una intensificación del cierre de las fronteras exteriores, ya que los requisitos de acceso al espacio constituido por el territorio no compartimentado de la Unión Europea requieren controles más estrictos que el acceso al mero territorio nacional.

Por lo que respecta a los principales actores de la cooperación transfronteriza, estas dos dinámicas hacen necesaria una cooperación reforzada, como destacaba en 2004 la Comisión en su propuesta de Reglamento sobre la AECT y como reconocieron el Parlamento y los Estados miembros al adoptarlo. En efecto, la «densificación» de las fronteras exteriores no hace sino reforzar la necesidad de una cooperación dirigida a superar los «efectos de frontera» que generan. Pero también en las fronteras interiores el avance de la integración europea hace la cooperación más necesaria. De hecho, la liberalización de los intercambios y de los desplazamientos posibilitada por las cuatro libertades, así como por los demás avances de la integración europea, benefician a los actores económicos privados. Éstos pueden desarrollar y localizar sus actividades económicas de forma menos condicionada por obstáculos jurídicos y económicos en todo el territorio comunitario. Ahora bien, esta intensificación de la circulación de los actores y de los productos de la economía refuerza la necesidad de una mayor cooperación entre los actores públicos, que se supone encuadran dichas actividades y ofrecen prestaciones públicas que responden a las expectativas de los europeos. Si bien los mecanismos de cooperación se han desarrollado de un modo extraordinariamente progresivo a escala comunitaria –al permitir responder en común a las demandas y necesidades de los ciudadanos europeos³⁵–, hay en cambio un desfase creciente entre las demandas de los actores privados, cuyas actividades no se ven obstaculizadas ya por las fronteras nacionales, y los actores públicos de proximidad –autoridades locales o regionales–, que siguen estando confinados, a falta de mecanismos e instrumentos jurídicos satisfactorios, a la esfera territorial nacional, de modo que no pueden responder eficazmente a las demandas legítimas de los ciudadanos europeos, que, por su parte, tienen los medios de dulcificar, incluso superar, las fronteras.

CAPÍTULO 1: DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

Así, no sólo persisten las razones y las necesidades que motivaron el desarrollo de una cooperación transfronteriza, sino que se han visto exacerbadas, tanto por lo que respecta a las fronteras interiores como a las exteriores, por el proceso de integración europea.

B. PRINCIPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Desde el punto de vista jurídico, la cooperación transfronteriza o territorial plantea problemas estructurales. En efecto, los ordenamientos jurídicos se han estructurado, al menos en Europa, en función de dos estratos por lo que respecta al Derecho público, ninguno de los cuales consigue integrar de forma satisfactoria las demandas de actores territoriales no soberanos (las autoridades locales o las regiones). Los ordenamientos jurídicos nacionales son estancos unos de los otros (por lo que respecta al Derecho público) y se articulan entre sí en otro tipo de ordenamiento jurídico, el Derecho internacional público, basado en la soberanía igual de cada uno de sus sujetos originarios, los Estados.

Para el Derecho público nacional, autorizar a una entidad territorial a actuar más allá de las fronteras nacionales significa o bien perder el control, al tolerar que sus actividades transfronterizas estén sujetas al poder territorial soberano del Estado vecino, o bien pretender ampliar el ámbito de aplicación de sus normas de Derecho público al territorio del vecino, al margen de la soberanía territorial de este último, algo que el Derecho internacional público prohíbe hacer de forma unilateral.

Para el Estado, aceptar que sus entidades territoriales accedan a unas relaciones regidas por el Derecho internacional público significa, o bien dejarlas hacer por su propia cuenta –y entonces reconocer necesariamente que son soberanas, lo que no dejaría de tener consecuencias para el mantenimiento de la unidad nacional–, o bien admitir que actúan en Derecho por cuenta del Estado, a riesgo de que éste resulte comprometido con otros Estados a escala internacional (responsabilidad internacional del Estado) por comportamientos sobre los que las autoridades nacionales no tienen ningún control. En consecuencia, los Estados consideran ambas soluciones igualmente inaceptables.

En cuanto a la posibilidad de autorizar a las autoridades territoriales a que sometan la cooperación transfronteriza a mecanismos de Derecho internacional privado –que permite a actores privados dependientes de jurisdicciones y normas nacionales diferentes encontrar soluciones de vinculación a uno u otro ordenamiento jurídico nacional, incluso a un tercer ordenamiento jurídico–, también significa para el Estado asumir el riesgo de «perder todo control» sobre sus entidades, pues los actos que éstas llevaran a cabo conforme a los mecanismos de Derecho internacional privado podrían ser calificados y tener consecuencias jurídicas en un ordenamiento jurídico extranjero. Por otra parte, los administrados, cuyos intereses y deberes ante las actividades de las administraciones locales o regionales están protegidos por el Derecho público nacional, correrían el grave riesgo de enfrentarse a actos administrativos sujetos a una legislación extranjera, para los cuales fuesen inoperantes las protecciones ofrecidas por la legislación nacional. Por las dos razones expuestas, esta solución no es aceptable.

Por ello, ni la legislación nacional, ni el Derecho internacional público, ni el Derecho internacional privado, parecen adecuados para regir, tal cual, las relaciones transfronterizas entre entidades locales o regiones situadas en Estados europeos diferentes. Por tanto, convenía desarrollar soluciones jurídicas *ad hoc*³⁶, lo que se hizo en el marco del Consejo de Europa, a través de acuerdos bilaterales especiales (véase el capítulo 2 siguiente para una exposición de las soluciones elegidas).

En lo esencial, la solución consiste, por lo que respecta al fondo, en lo siguiente:

- en primer lugar, prohibir las relaciones entre una entidad territorial y un Estado extranjero, para evitar problemas asociados a la responsabilidad internacional del Estado en Derecho internacional;
- en segundo lugar, dejar en cierta vaguedad jurídica la relación transfronteriza³⁷;
- por último, vincular a un Derecho público nacional (elegido bien en función del lugar en que se producen los efectos jurídicos, bien en función del Derecho ordinariamente aplicable al administrado, bien en función de la sede del organismo de cooperación transfronteriza) la ejecución y los efectos jurídicos de los derechos y obligaciones nacidos de la relación transfronteriza.

Esta solución jurídica relativamente compleja resulta en la práctica poco satisfactoria, por un lado por su complejidad y la inseguridad jurídica resultante para los actores afectados y, por otro, porque induce una desigualdad fundamental entre los socios de tales cooperaciones, pues algunos se mueven en su marco jurídico nacional, mientras otros se ven obligados a moverse en un entorno jurídico y administrativo extranjero, que no se corresponde ni con sus referentes, ni con su cultura política, administrativa y jurídica.

Todas estas exigencias se encuentran muy presentes en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Consejo sobre la AECT, algo de lamentar en la medida en que, como ha afirmado sin ambigüedad el Tribunal de Justicia de las Comunidades desde 1963, «la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional [...] cuyos sujetos son no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales»³⁸. Y según los expertos juristas que han redactado el presente estudio, este nuevo ordenamiento jurídico comunitario debería permitir acoger también la cooperación directa entre entidades territoriales, soslayando las limitaciones expuestas del Derecho nacional e internacional. Por desgracia, el Tribunal de Justicia se mostró ha mostrado en el reconocimiento del lugar especial que deben ocupar las entidades territoriales en el ordenamiento jurídico comunitario³⁹, y por consiguiente, el Reglamento que examinamos se atiene más a las soluciones tradicionales del Derecho internacional que a un empleo eficaz –ciertamente innovador– de las posibilidades del Derecho comunitario para abordar la cooperación territorial.

CAPÍTULO 1: DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

C. LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA, SUS REQUISITOS Y SU AMPLIACIÓN A ÁMBITOS AFINES A TRAVÉS DE INTERREG (CAPÍTULOS B Y C)

La Comisión Europea fue consciente muy pronto del carácter propiamente transnacional de la cooperación transfronteriza entre actores infraestatales. En la medida en que esta actividad no puede circunscribirse, por naturaleza, a las fronteras de un solo Estado miembro, debe constituir un ámbito privilegiado de la intervención comunitaria. Por ello, tan pronto se dispuso de medios, la Comisión Europea optó por apoyar las iniciativas en materia de cooperación transfronteriza. El apoyo comunitario fue en aumento, principalmente mediante la movilización de recursos presupuestarios a partir de 1975, tanto en términos cuantitativos de volumen de financiación como cualitativamente, mediante la formulación de requisitos de condicionalidad que demuestran la voluntad comunitaria de alentar el desarrollo de esas zonas laboratorio de una integración europea de proximidad. En la continuidad de esta dinámica se inscribe, como vamos a ver, este proyecto de Reglamento.

La primera posibilidad de intervención⁴⁰ directa de la Comunidad a favor de proyectos transfronterizos⁴¹ surgió en 1975 con la creación, en particular a raíz de la adhesión del Reino Unido y para satisfacer una de sus reivindicaciones, de un nuevo fondo europeo encargado de apoyar las políticas de desarrollo regional⁴². Aunque las políticas regionales siguieron siendo competencia nacional y la acción de la Comunidad consistía principalmente en distribuir dotaciones financieras a los Estados miembros –encargándose ellos de utilizar esos fondos en proyectos de desarrollo regional–, el artículo 5 del Reglamento del Fondo prevé que la Comisión pueda financiar, con una muy pequeña parte de ese Fondo (menos del 5%), acciones innovadoras. Uno de los criterios que plantea el artículo 5 es que la Comisión tenga especialmente en cuenta «el carácter fronterizo de la inversión, es decir, que la inversión esté localizada en una región contigua a otro u otros Estados miembros»⁴³. Si bien se mantiene una lógica nacional, se presta interés a los confines del territorio nacional. Y de lo fronterizo a lo transfronterizo no hay más que un paso, que la Comisión intentará franquear sin cesar.

Así se hizo en 1990, con la creación del Programa INTERREG⁴⁴, cuyo objetivo prioritario es «ayudar tanto a las zonas fronterizas interiores como a las exteriores de la Comunidad a superar los problemas específicos en materia de desarrollo derivados de su aislamiento relativo en las economías nacionales y en la Comunidad en su conjunto»⁴⁵. La creación del programa INTERREG por el Reglamento de coordinación de los Fondos Estructurales⁴⁶ y después mediante una Comunicación de la Comisión Europea⁴⁷ fue posible gracias a la inserción de un nuevo título en el TCE relativo a la cohesión económica y social a través del Acta Única Europea (1987). Los nuevos artículos 130 A a 130 E imponen a la Comunidad que desarrolle la coherencia de sus intervenciones estructurales, lo que permitirá a la Comunidad crear una verdadera política regional comunitaria, cuyo estudio no es el objeto de esta contribución. INTERREG es un programa de iniciativa comunitaria (PIC). Como puede verse, el objetivo que la Comisión asigna a esta ayuda financiera se corresponde perfectamente con la necesidad que los propios beneficiarios sitúan en el fundamento de sus acciones de cooperación (véase la sección A anterior). Este objetivo debe realizarse mediante tres tipos de acciones, a saber: «la programación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos, la introducción de medidas dirigidas a mejorar el flujo de información a un lado y otro de las fronteras

[...] el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas comunes para apoyar y alentar la cooperación.»⁴⁸. La ambición de que puedan crearse estructuras institucionales transfronterizas, de las que la AECT es una declinación, está presente pues desde el origen de esta iniciativa comunitaria.

La segunda versión de este programa (INTERREG II, 1994-1999) llegó incluso a fijar explícitamente como objetivo prioritario para la concesión de financiaciones comunitarias el apoyo a «la creación de estructuras institucionales o administrativas compartidas»⁴⁹, lo que, una vez más, se corresponde en gran medida con el objeto que se propone tratar el proyecto de Reglamento en examen.

El programa INTERREG II amplía su ámbito de acción más allá del estricto ámbito de la vecindad. En primer lugar, introduciendo un capítulo B relativo a la conclusión de las redes energéticas⁵⁰, que, por un lado, no tiene que ver con nuestro tema y, por otro, no se prorrogó en el marco de INTERREG III. Por ello, no nos ocuparemos más de él. En cambio, en 1996, la Comisión propuso ampliar la iniciativa comunitaria INTERREG II C de «cooperación transnacional al tema de la ordenación del territorio»⁵¹. Este nuevo capítulo de INTERREG tendrá como objetivos principales:

- «contribuir a reequilibrar el territorio de la Unión Europea mediante acciones estructuradoras de interés comunitario que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social. [...]
- facilitar la cooperación transnacional emprendida sobre este tema por los Estados miembros y las autoridades competentes [...];
- mejorar el impacto territorial de las políticas comunitarias»⁵².

No obstante, esta superación del marco transfronterizo –la Comunicación habla expresamente de «favorecer el desarrollo concertado de conjuntos transnacionales que superen el marco transfronterizo»– tiene por objetivo utilizar las mismas modalidades de cooperación en espacios geográficos más vastos. Así, la Comisión anuncia que «concederá prioridad a las propuestas efectuadas en cooperación con las entidades territoriales que comprendan la creación o el desarrollo, cuando sea posible en los marcos de cooperación existentes, de estructuras institucionales o administrativas compartidas [...]»⁵³, lo que, desde un punto de vista institucional, corresponde a la ambición igualmente presente en el ámbito transfronterizo. Este segundo objetivo evolucionará poco y se convertirá en el capítulo B de la iniciativa INTERREG III⁵⁴.

En cuanto al capítulo C de INTERREG III, contempla la cooperación interregional, que «tiene por objeto mejorar la eficacia de las políticas e instrumentos de desarrollo y cohesión regionales mediante la conexión en redes, particularmente para las regiones cuyo desarrollo se encuentra retrasado y aquellas en vías de reconversión»⁵⁵, y ello «sobre temas específicos que defina la Comisión, previa consulta con el Comité de las Regiones»⁵⁶.

Estos tres capítulos se vuelven a encontrar en el ámbito de la cooperación territorial. La parte más importante de los recursos, tanto en INTERREG III como en el marco del nuevo objetivo prioritario nº 3 de cooperación territorial, se consagra a la cooperación transfronteriza (de vecindad). También es ésta la que necesita, debido a una mayor intensidad de las acciones realizadas, más esfuerzos en

CAPÍTULO 1:

DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

términos de soluciones institucionales para la cooperación, razón por la cual la Comisión favoreció inicialmente la cooperación transfronteriza para la AECT, antes de ampliar el posible recurso a esta estructura a todos los niveles de cooperación a raíz de la petición del Comité de las Regiones y del Parlamento.

D. AMPLIACIÓN DE LAS NORMAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A OTRAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN (INTERTERRITORIAL O TRANSNACIONAL)

Por lo que respecta al marco normativo, éste se limitaba, tanto en los acuerdos multilaterales celebrados por el Consejo de Europa como en los acuerdos bilaterales, a la vecindad. Con bastante lógica en el segundo caso (Estados vecinos resuelven mediante un acuerdo de vecindad problemas de vecindad) y, en el primero, por el temor de los Estados miembros del Consejo de Europa a que algunas de sus entidades territoriales utilizaran las relaciones transfronterizas para desarrollar una verdadera red de relaciones internacionales paralelas a las del Estado⁵⁷. Esos temores resultaron en lo esencial infundados. Paralelamente, la doctrina jurídica demostró que, desde un punto de vista jurídico, no había razones para distinguir entre las relaciones de vecindad y otras relaciones exteriores de las entidades territoriales⁵⁸. Por ello, en 1998, los Estados miembros del Consejo de Europa aceptaron la apertura a la firma del Protocolo nº 2 al Convenio de Madrid, que permite a los Estados que lo acepten⁵⁹ reconocer la aplicación de las mismas normas –es decir, las del Convenio marco y en su caso el Protocolo adicional– a una cooperación interterritorial, que se define como «toda concertación tendente a establecer relaciones entre entidades o autoridades territoriales de dos o más Partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, incluida la celebración de acuerdos con entidades o autoridades de otros Estados.»⁶⁰, lo cual es muy amplio.

Paralelamente, conviene señalar también el desarrollo de una cooperación descentralizada, tanto en el marco de las relaciones entre Estados como a escala comunitaria (en especial a través de la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo en el marco de la aplicación del Acuerdo de Lomé), que, para las relaciones de la Comunidad con terceros Estados lejanos –siempre extra europeos–, se apoyaba especialmente en la competencia y los conocimientos técnicos de actores territoriales locales o regionales. Esta práctica, aun cuando no sea jurídicamente asimilable a una cooperación transfronteriza *stricto sensu* –en especial por el hecho de que las entidades territoriales no utilizan competencias propias, sino que son auxiliares de la política exterior de una entidad política (Estado o CE) mayor– contribuyó también a desarrollar la idea de que la acción exterior de las entidades territoriales no se confinaba necesariamente a la vecindad.

E. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO OBJETIVO PRIORITARIO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Desde su origen, la política de cohesión económica y social fija dos ejes prioritarios a la Comunidad: en primer lugar, luchar contra las disparidades económicas y sociales con el objetivo de «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas»⁶¹. Pero también, en segundo lugar, garantizar la eficacia y la coordinación de los

fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes⁶². Siguiendo la lógica de este segundo objetivo, la Comisión Europea va a desarrollar toda la lógica de su política estructural, insistiendo, en particular, en la necesidad de concentrar la acción de la Comunidad en objetivos precisos (de ahí el concepto de objetivos prioritarios), lo cual impone la programación, la asociación, etc. Estas modalidades de adjudicación de la ayuda comunitaria en virtud de la política estructural se encuentran potencialmente en entredicho para el período de programación que comenzará el 1 de enero de 2007.

continuidad en sus modalidades de desarrollo. Los períodos de programación 1988-1993, 1994-1999, 2000-2006 corresponden a otros tantos paquetes financieros (respectivamente Delors I, Delors II, Agenda 2000) o «marcos financieros plurianuales»⁶³. Pero las circunstancias de la ampliación de la UE a diez nuevos Estados miembros en 2004 impusieron dos nuevos requisitos a esta política estructural.

En primer lugar, ante la magnitud de los desafíos y, en particular, el «coste de la ampliación» -las regiones de los nuevos Estados miembros debían llevar a cabo una importante recuperación de desarrollo económico con respecto al nivel comunitario de los «antiguos» Estados miembros-, se alzaron algunas voces para denunciar la ineficiencia y la complejidad de los Fondos Estructurales y proponer la sustitución de este mecanismo por simples transferencias de recursos a favor de los Estados menos desarrollados⁶⁴. Para responder a estas críticas, la Comisión propuso aumentar aún más la concentración de sus intervenciones en un número reducido de objetivos prioritarios, de ahí su reducción a tres y la supresión de los programas de iniciativa comunitaria, entre ellos INTERREG.

Además, la entrada de diez nuevos Estados miembros incrementaba considerablemente las diferencias de desarrollo⁶⁵ y, por tanto, tendría como consecuencia que los Fondos Estructurales se dirigieran mecánicamente a los nuevos Estados miembros en detrimento de los antiguos, si no se efectuaba una reforma en profundidad de los criterios de asignación para el período de programación 2007-2013. En efecto, cerca del 90% de los importes de los Fondos Estructurales –que representan más de una tercera parte del presupuesto comunitario– se consagraban a inversiones en infraestructuras tendentes a permitir la recuperación económica de las regiones con retrasos de desarrollo o la reconstrucción económica de las regiones que se enfrentaban a cambios estructurales. El criterio principal de asignación de los recursos era el nivel de desarrollo de las regiones afectadas; las regiones cuyo PIB por habitante se situaba por debajo del listón del 75% de la media comunitaria podían beneficiarse de esta ayuda financiera, no las demás. Las regiones de los nuevos miembros de 2004 eran considerablemente menos ricas que los territorios de los «antiguos» Estados miembros, de modo que las normas fijadas para la asignación de los Fondos Estructurales iban a conducir mecánicamente a que la práctica totalidad de los fondos se distribuyeran, de mantenerse en vigor los antiguos criterios, a favor de los nuevos Estados miembros y, por tanto, no se pagaran ya a las regiones de los antiguos Estados miembros que antes se repartían este maná.

De ahí, la necesidad y el interés de encontrar nuevos criterios de asignación de los recursos, para mantener un mayor equilibrio geográfico en la distribución de los fondos para el período 2007-2013.

CAPÍTULO 1:

DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

De ahí, el interés de basar uno de los criterios de asignación prioritaria de los Fondos Estructurales en el carácter transfronterizo de las acciones, pues las fronteras representan un obstáculo al desarrollo regional, independientemente de que las regiones estén situadas en la horquilla superior de riqueza de la CE (antiguos Estados miembros) o en la horquilla inferior (nuevos Estados miembros). De hecho, desde la primera comunicación relativa a INTERREG, se insiste en la necesidad de ayudar a las regiones fronterizas a «superar los problemas específicos en materia de desarrollo derivados de su aislamiento relativo», y no debido a un nivel de PIB por habitante. La propuesta de este Reglamento responde también a la desaparición del programa de iniciativa comunitaria INTERREG (al igual que todos los demás PIC) y su transformación en el Objetivo prioritario nº 3, que, si bien retoma la apariencia de un PIN⁶⁶, afectará necesariamente a varios Estados miembros simultáneamente.

Este contexto explica que los antiguos Estados miembros apoyen hoy el desarrollo de nuevos criterios para la adjudicación de los Fondos Estructurales. Entre ellos, el carácter transfronterizo de las acciones parece un criterio indiscutible y no discriminatorio, dado que las regiones fronterizas de los nuevos Estados miembros se enfrentan también a efectos de fronteras y, por tanto, son beneficiarios potenciales –aunque de forma menos prioritaria que con arreglo a los criterios de nivel de desarrollo económico anteriormente utilizados– de este nuevo Objetivo prioritario nº 3 de la política estructural para el próximo período de programación⁶⁷. Si bien esta cooperación se promovió así al rango de objetivo prioritario, en vez de programa de iniciativa comunitaria, los importes concedidos no varían sustancialmente (4% de los Fondos Estructurales, es decir, en torno a un 1% del presupuesto comunitario; mientras que al objetivo nº 1 se asignan el 78,5% de los fondos y al objetivo nº 2, el 17,2%). Pero esta programación presupuestaria para 2007-2013 constituye una fase de transición y es muy posible que el estatuto de objetivo prioritario permita a plazo aumentar de forma considerable los medios concedidos a la cooperación territorial, lo cual obedecería a la lógica de cohesión territorial (y no sólo económica y social), tal como la reivindica el Comité de las Regiones y se inscribe en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa⁶⁸. En cambio, la ausencia de un instrumento jurídico fiable que permita a los actores cercanos a las fronteras desarrollar proyectos propiamente transfronterizos hace aleatoria la materialización de proyectos que respondan a este objetivo; de ahí el interés, y también desde esta perspectiva la necesidad, de desarrollar una reglamentación comunitaria que haga posible el desarrollo de proyectos transfronterizos.

Además de este elemento principal, ligado a la evolución del contexto de la integración europea (ampliación a los PECO), las dificultades encontradas debido a las consecuencias institucionales y económicas de la ampliación y la evidencia de que un día habrá que poner límites al territorio de la Comunidad –que desde 1957 se ha ampliado considerablemente– condujeron a los Estados miembros y a la Comisión a contemplar la idea de una política de vecindad de la CE⁶⁹, que parece situarse en el cruce entre la política exterior (segundo pilar de la UE) y la política de adhesión practicada desde principios del decenio de 1970, a la que aspira a constituir una alternativa viable. En la medida en que el ámbito transfronterizo siempre ha estado relacionado con los asuntos de vecindad⁷⁰, este contexto, aunque claramente secundario con respecto a la reforma de los Fondos Estructurales, favorecerá

también con toda probabilidad que se acepte el desarrollo de una regulación de las relaciones transfronterizas institucionalizadas mediante una reglamentación comunitaria.

Por ello, como anuncia la Comisión en las conclusiones de su tercer informe sobre la cohesión, «en este contexto, la Comisión tiene intención de proponer un nuevo instrumento jurídico, en la forma de una estructura de cooperación europea («entidad regional transfronteriza»), para que los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales puedan afrontar, en el marco de los programas comunitarios, como fuera de éstos, los problemas jurídicos y administrativos tradicionalmente encontrados en la gestión de los programas y proyectos transfronterizos.»⁷¹

Así nace la cooperación territorial y el instrumento jurídico que la acompaña, la agrupación europea de cooperación territorial, cuyo potencial para el desarrollo de la cooperación entre entidades territoriales infraestatales en Europa aspira a evaluar el presente estudio.

CAPÍTULO 2:

LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

Pueden identificarse cuatro fuentes distintas de un Derecho europeo de la cooperación territorial. Las cuatro son pertinentes y útiles para el estudio, ya que, a pesar de sus muchos elementos innovadores, el Reglamento sobre la AECT se inspira también en elementos desarrollados en esos marcos jurídicos preexistentes.

Además, el Reglamento sobre la AECT precisa claramente que no persigue sustituir los marcos jurídicos existentes, de modo que los actores de esas cooperaciones puedan elegir, en su caso, uno u otro marco jurídico.

En primer lugar, desde el decenio de 1960, los acuerdos entre Estados dirigidos a resolver problemas específicos de vecindad en una frontera determinada permitían asociar en estructuras internacionales de composición mixta tanto a Estados como a entidades territoriales. Aunque esta modalidad de cooperación perdió pertinencia con respecto a las soluciones desarrolladas en el marco del Consejo de Europa, la posibilidad de reunir en una AECT tanto a entidades territoriales como a Estados miembros debería conducir a revisar los logros de esos modelos iniciales de cooperación (B.1).

El segundo corpus de normas relativo a la cooperación territorial es el Derecho del Consejo de Europa, basado en un Convenio marco de 1980, al que se añadieron Protocolos adicionales en 1995 y 1998 (A.1). Este Derecho del Consejo de Europa es de origen internacional y no ha sido aceptado por todos los Estados miembros de la UE. En consecuencia, sus principios pueden servir de fuente de inspiración, pero sus normas no son aplicables en todas partes (A.1.1).

Este Derecho, que el Reglamento sobre la AECT califica de «acervo del Consejo de Europa», fue el primero en reconocer el derecho de las entidades territoriales a la cooperación más allá de las fronteras nacionales (A.1.2). También le debemos el principio de remisión a la legislación nacional para la aplicación de las obligaciones convenidas en un marco transfronterizo (A.1.3). Del mismo modo, fue el primero en desarrollar la idea de constituir organismos de cooperación transfronteriza (de los que la AECT es un ejemplo) que permitieran estructurar y hacer perdurables las cooperaciones (A.1.4). Por último, en virtud del segundo Protocolo de 1998, este corpus de normas desarrollado en el marco de las relaciones de vecindad, se amplió a las cooperaciones entre actores alejados (A.1.5). Todos estos avances se recogen en el Reglamento sobre la AECT o le sirven de inspiración.

La tercera fuente de importancia es el Derecho comunitario, que no abordó en absoluto la temática desde la misma perspectiva que el Consejo de Europa –un enfoque regulador y normativo– pero

desarrolló mecanismos de estímulo y apoyo financiero a la cooperación transfronteriza (INTERREG). En este marco, se desarrollaron numerosas prácticas y normas en materia de financiación de operaciones transfronterizas, que también se encuentran en el Reglamento sobre la AECT (A.2).

Algunas herramientas del Derecho comunitario no específicamente diseñadas para gestionar una cooperación entre entidades (en particular, la AEIE), se movilizaron sin embargo con este objetivo, con un éxito relativo. Si bien sus características no se adecuaban en absoluto a las necesidades de la cooperación entre entidades públicas, la experiencia demostró el interés de desarrollar un instrumento comunitario que permitiera establecer unas estructuras jurídicas que trascendieran los marcos nacionales (A.2.2).

Desde el decenio de 1990, los Estados occidentales europeos elaboraron acuerdos marco bilaterales para ofrecer un marco jurídico más preciso y mejor adaptado a la cooperación de sus entidades con las de un Estado vecino. Aunque no son pertinentes como normas de sustitución de la AECT debido a su limitado ámbito de aplicación territorial, esta generación de acuerdos bilaterales hizo posibles útiles avances en el plano normativo (B.2).

Estos acuerdos desarrollan los límites que se deben fijar al ámbito material de los convenios de cooperación (B.2.1). También prevén la posibilidad de utilizar un convenio de cooperación para confiar la ejecución de una tarea común a un único socio (B.2.2). Sobre todo, algunos de ellos desarrollan la idea innovadora –y que es central en el concepto de AECT– de que la estructura común de cooperación no debe basar su existencia en una legislación nacional (como impone la norma de remisión a una estructura de legislación nacional preexistente), sino prioritariamente en la voluntad común de los socios, es decir, en la voluntad expresada en los estatutos (B.2.3).

Así, tanto la coexistencia de mecanismos alternativos a la AECT, pero que persiguen un objetivo similar, como la influencia de las soluciones desarrolladas en estos distintos marcos normativos son importantes para comprender mejor el alcance potencial de la institución de la AECT.

Algunas asociaciones de actores territoriales interesados por las soluciones a las cuestiones fronterizas, en particular la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), apoyadas por los autores más activos de la doctrina⁷², reclamaban la adopción de un instrumento de Derecho comunitario para regir la cooperación al menos transfronteriza, idealmente transfronteriza o territorial. La ambición común era la adopción de un instrumento jurídico de aplicación uniforme, que pudiera sustituir la diversidad de normas y principios jurídicos aplicados en las distintas fronteras de Europa. Esa diversidad, perjudicial para la seguridad jurídica y la efectividad de las cooperaciones, se deriva de dos factores que un acto de Derecho comunitario derivado parecía totalmente capaz de resolver.

El primero es la diversidad de fuentes del Derecho y el variable grado de aceptación del mismo por los Estados europeos. El segundo reside en el efecto que tienen normas jurídicas, incluso idénticas,

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

procedentes de un ordenamiento jurídico internacional en cada ordenamiento jurídico nacional. En la medida en que las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional determinan el efecto jurídico de las normas internacionales en el Derecho interno, las soluciones varían de un Estado a otro; y, a falta de un mecanismo común de control (y por desgracia los textos internacionales no los prevén, salvo en un caso⁷³), esta diferencia de aplicación territorial puede constituir un obstáculo capital al desarrollo de una cooperación territorial basada en soluciones jurídicas claras y previsibles. En este estudio veremos que, lamentablemente, el Reglamento no permite resolver de forma satisfactoria esta primera cuestión. En cambio, cabe esperar en el futuro un efecto uniforme no sólo de las normas de este Reglamento sino también de las remisiones que prevé (véase más adelante el capítulo 3, *in fine*).

Por lo que respecta a la diversidad de las fuentes, tres fuentes principales –presentes en distintos grados según cada frontera europea– coexisten antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1082/2006. Las examinaremos de forma sumaria en este capítulo, y ello por dos razones.

La primera es que el Reglamento comunitario sobre la AECT, si bien incorpora ciertas características innovadoras que constituyen indiscutibles rupturas con las prácticas y normas anteriores –piénsese por ejemplo en la participación del Estado como miembro de pleno derecho de una estructura de cooperación transfronteriza, lo cual no se encuentra en las soluciones desarrolladas en los instrumentos convencionales europeos que se examinan a continuación– también se apoya mucho en los logros de buenas experiencias de cooperación en las distintas fronteras europeas (véase el capítulo 5 más adelante). Desde este punto de vista, es necesario y útil, en particular a fines de interpretación, conocer el origen de esas normas que se encuentran en gran número, y a veces un poco «a granel», en el Reglamento (CE) n° 1082/2006.

La segunda razón consiste en que el Reglamento comunitario, lejos de constituir una nueva estructura jurídica con vocación de suplantar las anteriores, pretende coexistir con ellas y dejar a los actores la elección de utilizar una estructura preexistente (basada en una de las tres fuentes que examinaremos más adelante) o el nuevo Reglamento comunitario. En efecto, el apartado cinco de los considerandos expone sin ambigüedades esta ambición limitada, puesto que precisa: «El presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad.» Por ello, para conocer el interés de los actores de la cooperación territorial en utilizar el Reglamento sobre la AECT, hay que conocer las soluciones jurídicas alternativas, cuya exposición sumaria constituye el objetivo de este capítulo.

El presente capítulo se divide en tres partes: las fuentes de escala europea (A), las correspondientes a acuerdos bilaterales o plurilaterales (B) y las procedentes de la legislación nacional (C). Lo que nos interesa en este capítulo no es tanto detallar soluciones concretas, cuyos mecanismos no serían probablemente transponibles a otras fronteras europeas, como poner de manifiesto la estructura de mecanismos jurídicos que se encuentran en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 –o por el contrario se distinguen de éstos.

A. A ESCALA EUROPEA (MULTILATERAL)

Si bien el Derecho europeo constituye a menudo una denominación que los usuarios reducen al Derecho comunitario, conviene recordar que existe otra institución europea con vocación de elaborar normas a escala europea. Dicha institución ha desarrollado desde mediados del decenio de 1970 normas jurídicas que aspiran a encuadrar las actividades de cooperación entre entidades territoriales situadas en el territorio de Estados europeos diferentes. Por lo demás, en los considerandos del Reglamento (CE) n° 1082/2006, se reconoce a este Derecho del Consejo de Europa un papel absolutamente especial, ya que el considerando n° 5 se refiere a él como «el acervo del Consejo de Europa», que «proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales.» Consagraremos, pues, un importante apartado (A.1) al estudio de esos marcos.

Por otra parte, aunque el Reglamento (CE) n° 1082/2006 constituye el primer intento del ordenamiento jurídico comunitario por definir un marco jurídico para la cooperación transfronteriza, interregional, transnacional o territorial, esas materias fueron objeto de cierto número de actos, en particular en relación con los Fondos Estructurales, que también constituyen elementos importantes para explicar la estructura y el alcance de determinadas disposiciones del Reglamento sobre la AECT. Por tanto, examinaremos esas cuestiones a continuación (A.2).

1. *El Derecho del Consejo de Europa*

En ámbitos concretos, el Consejo de Europa constituye un extraordinario «laboratorio de Europa»; brinda un marco que permite elaborar y poner a prueba soluciones innovadoras a cuestiones complejas que se plantean a los Estados europeos en sus relaciones mutuas. Así sucede con el ámbito relativamente nuevo de la cooperación transfronteriza, en el que las soluciones propuestas por el Consejo de Europa para que las entidades o autoridades territoriales puedan desarrollar dichas relaciones constituyen una notable ilustración de la capacidad de esta organización para proponer un marco jurídico europeo a fin de encuadrar una evolución de la práctica que las normas y esquemas existentes ni siquiera habían previsto. Pero la reglamentación de esta materia pone también de manifiesto las limitaciones de la acción de esta organización en términos de eficacia.

Con arreglo a su Estatuto, el Consejo de Europa puede adoptar recomendaciones a los Estados miembros y, en su caso, convenios o acuerdos, regidos por las normas clásicas del Derecho internacional. En pocas palabras, y contrariamente a lo que se produce en el marco comunitario, no existe un Derecho derivado del Consejo de Europa. Cuando se adopta en el Consejo de Europa un instrumento convencional, no posee desde el punto de vista jurídico una fuerza obligatoria automática por el mero hecho de su adopción; en esa fase, sólo está abierto a la firma de los Estados miembros, firma que se somete después a ratificación conforme a los requisitos y procedimientos propios de cada ordenamiento jurídico nacional.

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

Por tanto, un convenio internacional de este tipo sólo producirá efectos jurídicos en un Estado miembro si lo ha ratificado. Además, existe, por una parte, la posibilidad de que cada Estado formule reservas o declaraciones, lo que permite a los Estados ajustar sutilmente la magnitud de las obligaciones que aceptan a las características específicas de su sistema jurídico y a posibles limitaciones de la voluntad política de su gobierno o parlamento. Por otra parte, si bien es innegable que la producción normativa del Consejo de Europa es, gracias a la flexibilidad de las modalidades de aceptación por los Estados, cuantitativa y cualitativamente notable, conviene subrayar que, en la mayoría de los casos, no existe ningún mecanismo internacional de control jurídico de la observancia efectiva de los compromisos aceptados.

Ahora bien, esta relativa «debilidad jurídica» de los instrumentos del Consejo de Europa se convierte en ámbitos nuevos, cuyas posibilidades evolutivas y consecuencias jurídicas no están aún claramente identificadas por los Estados, en una baza, que permite a las autoridades nacionales prever soluciones innovadoras cuyos riesgos jurídicos les parecen limitados, debido precisamente a la flexibilidad del compromiso. Es exactamente lo que ha sucedido en el ámbito de la cooperación transfronteriza.

1.1. La difícil adopción de normas jurídicas

El *Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades o autoridades territoriales*⁷⁴, abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980 en Madrid, representa la consagración de años de reflexiones y esfuerzos en la institución. Desde el punto de vista de la Asamblea Parlamentaria, aspiraba a ser la pieza maestra del nuevo edificio que el Consejo de Europa era consciente de que debía construir a fin de encuadrar jurídicamente las prácticas en pleno desarrollo en las distintas fronteras de Europa. En 1964, la Asamblea Parlamentaria encargó a su Comisión de autoridades locales «examinar la conveniencia y, en su caso, las modalidades de cooperación [...] entre entidades locales de los distintos Estados miembros del Consejo de Europa, en particular entre municipios vecinos situados en las fronteras de los Estados miembros.»⁷⁵

Pero, más aún que los diputados, fueron sobre todo las autoridades locales fronterizas –reunidas en una eficaz asociación, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)– las que reivindicaron la adopción de un acuerdo de este tipo a escala europea. El Consejo de Europa les pareció la estructura más adecuada y accesible para hacer valer su petición. Para esas autoridades locales y regionales, la proximidad de una frontera internacional conllevaba serios condicionamientos para la gestión de problemáticas locales concretas de su competencia, como por ejemplo, la tráida y el tratamiento de aguas, la recogida de residuos, la gestión del mercado de trabajo (dado que la cuenca de empleo es transfronteriza), el desarrollo de los transportes públicos locales o determinados servicios de seguridad o salud pública (bomberos, hospitales). Aunque algunos gobiernos nacionales temían que tras esas demandas concretas se ocultasen reivindicaciones políticas más amplias (para algunos dirigentes nacionales el fantasma del separatismo nunca está suficientemente lejos), esto no sucedió, ni entonces, ni después.

No obstante, esos temores tuvieron por efecto que los responsables de redactar un texto convencional en la institución se sintieran menos proclives a prever el desarrollo de un marco normativo que pudiera alentar esas prácticas. Por ello, en un primer momento, intentaron no inscribir este asunto en su programa de trabajo y fue necesaria toda la influencia de los diputados nacionales y las autoridades regionales y locales para conseguir que el asunto avanzara⁷⁶. Así, aunque la necesidad de adoptar un instrumento jurídico parecía una evidencia a los órganos subsidiarios de la organización, las instancias con poder de decisión, controladas por los Ministerios de Asuntos Exteriores, sólo aceptaron con reticencia la apertura a la firma de un texto convencional⁷⁷. Lo que tuvo como consecuencia que el alcance jurídico de sus disposiciones fuera claramente menor de lo que habían previsto sus promotores. Así, cuando en 1979 se adoptó al fin el texto, la Asamblea Parlamentaria, si bien expresó su satisfacción por este desenlace, deploró «que el Convenio marco contenga muchos términos extremadamente vagos y el Convenio carezca así de precisión y fuerza obligatoria.»⁷⁸

Es cierto que el contenido de este Convenio marco es excesivamente modesto, por no decir inconsistente. La principal «obligación» se enuncia en el artículo 1, que reza como sigue: «Cada Parte contratante se compromete a facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las entidades o autoridades territoriales dependientes de su jurisdicción y las entidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras Partes contratantes. Se esforzará por promover la celebración de los acuerdos que resulten necesarios a tal fin dentro del respeto de las disposiciones constitucionales propias de cada Parte.»

El compromiso de «facilitar y promover» apenas permite a dichas entidades considerarse beneficiarias de un derecho a emprender acciones de cooperación transfronteriza. Con mayor motivo, el texto de este instrumento convencional no ofrece herramientas utilizables para desarrollar y encuadrar jurídicamente la cooperación. Como precisa el *Informe explicativo*, adoptado simultáneamente al texto convencional por los Ministros europeos⁷⁹, «se trata de un compromiso de carácter general habida cuenta de la situación existente en los distintos Estados que ratifiquen el Convenio. Implica, en particular, una actitud favorable por su parte hacia los problemas de cooperación que se les someten, en especial por lo que respecta a la celebración de acuerdos.»⁸⁰

Para tranquilizar aún más a los Ministerios de Asuntos Exteriores, que no querían abrir demasiado la puerta a esas relaciones entre entidades infraestatales, la cooperación se limitó a la estricta vecindad, pues el artículo 2 precisa, «Se considerará cooperación transfronteriza, con arreglo al presente Convenio, toda concertación dirigida a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre entidades o autoridades territoriales dependientes de dos o más Partes contratantes, así como la celebración de acuerdos útiles a tal fin.»⁸¹

De hecho, para eludir la resistencia de los Ministerios de Asuntos Exteriores y no elaborar un texto totalmente insípido, se eligió la solución de un Convenio marco, de contenido normativo mínimo, al que se adjuntan «modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos en materia de cooperación transfronteriza»⁸². Como precisa el *Informe explicativo* «El sistema graduado de modelos y esquemas adjuntos al Convenio (si bien no forman parte integrante del mismo) tiene por objeto poner a disposición de los Estados, por una parte, y las entidades territoriales, por otra, un abanico de las

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

formas de cooperación más adaptadas a sus problemas, en la medida en que el Convenio no excluye ni la utilización de otras formas de acuerdos, ni la adaptación de los modelos anexos en función de las situaciones propias de cada caso de cooperación transfronteriza.»⁸³ Más claro aún, el *Informe explicativo* especifica que «la presencia de estos textos como Anexo al Convenio no obliga a las Partes contratantes a recurrir a ellos, ni siquiera a aplicarlos tal cual si desean utilizarlos (...). La mención de estos modelos en el Convenio no les confiere valor convencional, sólo implica el compromiso de los Estados de concederles toda la atención deseable.»⁸⁴

Así, es posible afirmar que, desde el punto de vista normativo, el texto del Convenio de 1980 carece del más mínimo efecto jurídico directo⁸⁵. En consecuencia, en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 no se encuentra ningún principio que se haya tomado de éste, por falta de principios.

En cambio, es importante destacar que, contrariamente a la evaluación poco positiva formulada sobre el contenido normativo de este texto convencional, la magnitud de su impacto indirecto (político, podríamos decir) sobre el desarrollo de la práctica de la cooperación transfronteriza en Europa fue considerable.

En primer lugar, este texto convencional representa un reconocimiento de la existencia del fenómeno de la cooperación transfronteriza, así como de la legitimidad de que las entidades territoriales desarrollen tales actividades rebasando el territorio y el ordenamiento jurídico nacionales –dentro de unos límites claramente definidos y respetando en particular los requisitos de la soberanía territorial del Estado en el que se encuentren. Este desfase entre el reconocimiento político y el hecho de que el Convenio no ofrezca soluciones jurídicas prácticas a las entidades territoriales conducirá al desarrollo de acuerdos internacionales de alcance geográfico más restringido entre Estados vecinos deseosos de facilitar el desarrollo de dicha cooperación⁸⁶.

En segundo lugar, la existencia del Convenio hará posible una «normalización» del fenómeno, que saldrá de la marginalidad para exhibir aparentes realizaciones institucionales transfronterizas, como la Eurorregión, la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales, el Alp-Adria, el Arge-Alp, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Comunidad de Trabajo del Jura, el Consejo de Léman y, más recientemente, muchas Eurorregiones en Europa central, que hacen referencia a este texto como fundamento de su iniciativa. Esas realizaciones institucionales reflejan una aceptación política, en particular por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados interesados, de la realidad del fenómeno de las relaciones transfronterizas, pero las estructuras creadas presentan una capacidad de acción muy limitada debido a la ausencia de un marco jurídico previamente definido en el que inscribirse. De ahí la necesidad de nuevos desarrollos.

1.2 El reconocimiento de un derecho de las entidades territoriales a la cooperación y la norma de la remisión a las competencias propias

Un primer intento, discreto y tímido, de reconocimiento de un derecho propio de las entidades territoriales a la cooperación transfronteriza aparece en la Carta Europea de la Autonomía Local, instrumento capital del Consejo de Europa, cuyo alcance supera con mucho los retos en materia de

cooperación transfronteriza⁸⁷. Así, el artículo 10 de dicha Carta, titulado «El derecho de asociación de las Entidades locales», contiene un apartado 3 que reza como sigue: «Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.»

No se trata del reconocimiento propiamente dicho de un derecho subjetivo⁸⁸ a favor de las entidades territoriales, pero las posibilidades de cooperación son ya más tangibles que con la fórmula alambicada y poco convincente del artículo 1 del Convenio marco. Así, el informe explicativo de la Carta Europea precisa que «también debe ser posible la cooperación directa con entidades locales de otros países a título individual, aunque las modalidades de esta cooperación deben respetar las normas jurídicas que, en su caso, estén en vigor en cada país e inscribirse en el marco des competencias de las entidades en cuestión.»⁸⁹ Ya no se trata sólo de «comprometerse a facilitar y promover», sino de hacer que dicha cooperación sea posible.

Evidentemente, ni la Carta ni su informe explicativo se pronuncian sobre las modalidades para materializar esta oportunidad. Se contentan con una referencia a las «disposiciones del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre las entidades o autoridades territoriales (21 de mayo de 1980, STE n° 106) [que] son especialmente pertinentes a este respecto [...]».⁹⁰ Esta remisión resulta sorprendente en su formulación, como si los comentaristas de la Carta (que sin embargo no pueden ser más oficiales) no estuvieran convencidos ellos mismos de la eficacia de las disposiciones del Convenio marco, de las que no se dice que sean aplicables y ofrezcan un marco jurídico a esta cooperación, sino sólo que «son especialmente pertinentes a este respecto».

La realidad de estos puntos débiles se impuso a raíz de un estudio realizado por la Secretaría del Consejo de Europa en 1990. Dicho estudio puso de manifiesto que las soluciones del Convenio marco no eran utilizadas como tales, ni tampoco los modelos y esquemas adjuntos al mismo: ni por los Estados, ni por las entidades territoriales de los Estados que habían ratificado el Convenio marco⁹¹. Por ello, en 1992, se decidió trabajar sobre un *Protocolo adicional al Convenio marco*⁹², que se abriría a la firma el 9 de noviembre de 1995 en la sede del Consejo de Europa, en Estrasburgo. Este Protocolo adicional ha sido ratificado a día de hoy por 17 Estados miembros⁹³, y 7 lo han firmado pero aún no han procedido a la ratificación⁹⁴.

El principal objetivo del Protocolo adicional es completar el trabajo iniciado con el Convenio de Madrid. Los quince años transcurridos desde la apertura a la firma del Convenio marco habían demostrado que los temores de los Ministros de Asuntos Exteriores a que el desarrollo de esta cooperación les desposeyera de parte de su monopolio sobre las relaciones internacionales del Estado y, por otra parte, atentara a la integridad territorial y la cohesión política de los Estados europeos, eran infundados.

Por otro lado, y como hemos visto, un estudio realizado por la Secretaría del Consejo de Europa en 1990 puso de manifiesto que ninguno de los Estados parte en el Convenio marco consideraba que hubiera tenido lugar un uso efectivo de las disposiciones de este texto convencional en el marco de la práctica de la cooperación desarrollada en sus fronteras.

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

Por último, las organizaciones que desde 1980 habían florecido en las fronteras europeas para intentar ofrecer un marco institucional estable a las relaciones de cooperación hasta entonces puntuales, adolecían de un déficit jurídico (ausencia de un estatuto que permitiera reconocerles personalidad jurídica y problema de vinculación a uno u otro de los ordenamientos jurídicos presentes). Se quiso, por tanto, poner remedio a esta laguna.

El contenido del Protocolo adicional de 1995 es desde este punto de vista sustancial, en contraste con el Convenio marco. Así, y es el principal logro de este acto convencional, se estipula expresamente que: «Las Partes contratantes reconocerán y respetarán el derecho de las entidades o autoridades territoriales sujetas a su jurisdicción y contempladas en los artículos 1 y 2 del Convenio marco a celebrar, en los ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación transfronteriza con las entidades o autoridades territoriales de otros Estados, con arreglo a los procedimientos previstos en sus estatutos, conforme a la legislación nacional y dentro del respeto de los compromisos internacionales contraídos por cada Parte.» (artículo 1, apartado 1).

Esta vez se logra el reconocimiento de un derecho subjetivo de las entidades territoriales (dentro de los límites de su ámbito común de competencias⁹⁵) a desarrollar unas relaciones transfronterizas. Dichas entidades no tienen ya que contar con la voluntad de los Estados de «facilitar y promover» la cooperación, sino que pueden desarrollar acciones transfronterizas por propia iniciativa y con pleno derecho. Este principio se recogerá en todos los instrumentos jurídicos posteriores⁹⁶ a este Protocolo. Se encuentra en el fundamento del derecho de las entidades territoriales a la cooperación más allá de sus fronteras nacionales. Y lo encontramos asimismo en el Reglamento sobre la AECT, que precisa en el artículo 3, apartado 1, que «la AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías [...]». Se trata de otro logro del Consejo de Europa, que no sólo coexiste con el Reglamento CE n° 1082/2006, sino que sirve incluso para informar su contenido.

1.3. La norma de la remisión a la legislación nacional para la aplicación

Dado que las entidades territoriales pueden cooperar y que dicha cooperación no sólo se basa en unas normas jurídicas, sino que también puede producir actos jurídicos –incluso instituciones–, conviene saber cuál será la legislación aplicable a los actos adoptados en el marco de la cooperación transfronteriza. Así, se enuncia una norma clara sobre la aplicación de las decisiones adoptadas en el marco de la cooperación transfronteriza:

«Las decisiones adoptadas en el marco de un acuerdo de cooperación transfronteriza serán aplicadas por las entidades o autoridades territoriales en su ordenamiento jurídico nacional de conformidad con su legislación nacional. Se considerará que las decisiones así aplicadas tendrán el valor jurídico y los efectos vinculados a los actos de dichas entidades o autoridades en su ordenamiento jurídico nacional.» (artículo 2)

Esta norma establece un curioso dualismo. En efecto, como precisa el *Informe explicativo* «el principio elegido es que la decisión adoptada en el seno de los órganos de consulta no tiene *ex lege*

valor o efecto jurídicos, sino que ha de ser objeto de un acto de cada una de las entidades o autoridades territoriales partes en el acuerdo para ser, por así decir, «transpuesta» al ordenamiento jurídico nacional de dichas entidades, respetando las normas de procedimiento que se impongan.»⁹⁷ Así, las «decisiones» adoptadas a escala transfronteriza no tienen valor jurídico por sí mismas, pero imponen a las entidades que las hayan adoptado la obligación de «transponerlas» a su ordenamiento jurídico nacional, a fin de conferirles tal valor jurídico. Se sigue planteando la cuestión del carácter de la obligación que se impone a las entidades parte en un proceso de toma de decisiones transfronterizo: ¿moral, política, enraizada en normas de cortesía de vecindad...? Ni el Protocolo, ni los instrumentos subsiguientes, aportan una solución satisfactoria a este enigma⁹⁸. La solución elegida en textos posteriores suele ser la remisión a una legislación nacional para determinar el carácter y el alcance de las obligaciones⁹⁹ (a menudo, la legislación de la sede del organismo de cooperación transfronteriza, si se instituye tal estructura)¹⁰⁰, lo que rompe la igualdad entre las partes y hace difícil que los miembros cuya legislación nacional ya no es aplicable en virtud de tal norma acepten compromisos jurídicos importantes. El Reglamento CE n° 1082/2006 opta por la solución que conlleva menos incertidumbre –la legislación aplicable es la de la sede de la AECT (artículo 8, apartado 2, letra e))– pero la menos igualitaria. Es de lamentar. En cuanto a la legislación aplicable a la ejecución, en acuerdos posteriores aparecerán soluciones más innovadoras (como en el artículo 2 del Reglamento sobre la AECT). Así, la aportación del Consejo de Europa en este punto se limita al principio de remisión a la legislación nacional, no a las modalidades para efectuar tal remisión.

1.4 Posibilidad de crear una estructura jurídica común

Otro punto capital de este Protocolo adicional es que –para responder a una demanda de los actores sobre el terreno y «ajustarse» a una práctica ampliamente desarrollada (en particular en la forma de «comunidades de trabajo»)– contempla la posibilidad de conferir existencia jurídica a los organismos de cooperación transfronterizos: se prevé que «los acuerdos de cooperación transfronteriza celebrados por las entidades o autoridades territoriales puedan crear organismos de cooperación transfronteriza, con personalidad jurídica o no» (artículo 3). En su caso, esta personalidad jurídica será «definida por la ley de la parte contratante en la que tenga su sede.» (artículo 4). De forma alternativa, se puede considerar dicha estructura institucional como «un organismo de Derecho público y que sus actos tengan, en el ordenamiento jurídico de cada una de las partes contratantes, el mismo valor jurídico y los mismos efectos que si hubieran sido adoptados por las entidades o autoridades territoriales que hayan celebrado el acuerdo.» (artículo 5). Esta segunda solución no parece de una claridad indiscutible en cuanto a las consecuencias jurídicas que pueda tener, y varios Estados han decidido autorizar únicamente fórmulas jurídicas acordes con lo dispuesto en el artículo 4, con exclusión de dobles organismos de Derechos públicos paralelos, correspondientes a una realidad institucional única, previstos en el artículo 5. Por lo demás, esta elección se autoriza expresamente en el artículo 8 del Protocolo.

Este principio de una doble existencia jurídica paralela y simultánea no parece recabar la adhesión de la práctica y se impondrá con bastante amplitud la fórmula de la remisión a una legislación única, elegida en función de la sede del organismo de cooperación transfronteriza. Ahora bien, si el Consejo de Europa realiza así trabajo innovador (siguiendo los pasos de los Acuerdos de Bruselas de 1986 y

de Isselburg-Anholt), las normas de remisión que propone son demasiado generales para ser claramente operativas. En efecto, un sistema basado en una remisión a las normas nacionales exige una consideración detallada y específica de las instituciones y legislaciones de los países afectados, lo cual no es realizable en un instrumento jurídico que tiene vocación de ser aplicado en más de cuarenta Estados europeos. Por esta razón, a pesar de los innegables progresos que presenta este Protocolo adicional, su utilización no parece imponerse de forma generalizada; al contrario, los Estados que desean ofrecer a sus entidades territoriales un marco jurídico que permita el desarrollo de relaciones transfronterizas con entidades públicas de Estados vecinos tienden a redactar acuerdos internacionales en el marco de una aplicación territorial más restringida y de contenido mucho más preciso, en la mayoría de los casos acuerdos bilaterales (véase la sección B más adelante).

1.5 La ampliación de las normas a la cooperación no de vecindad

El 5 de mayo de 1998, se abrió a la firma de los miembros del Consejo de Europa un segundo Protocolo. Quince Estados miembros del Consejo de Europa son partes en él¹⁰¹, y otros 7 lo han firmado pero todavía no lo han ratificado¹⁰². Según el artículo 2 del Convenio marco de 1980, «se considera cooperación transfronteriza, con arreglo al presente Convenio, toda concertación dirigida a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre entidades o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contratantes». En consecuencia, las normas en materia de cooperación transfronteriza elaboradas en el marco del Consejo de Europa sólo se aplican a las relaciones de vecindad y no a las relaciones entre entidades territoriales que no se inscriban en una relación de proximidad geográfica.

Si bien los retos prácticos y políticos de una cooperación entre entidades territoriales muy distantes son ciertamente diferentes a los de una cooperación de vecindad, los retos jurídicos y las normas necesarias para permitir el desarrollo y el funcionamiento de una cooperación «no de vecindad» son los mismos. Una parte de la doctrina y de los observadores habían puesto ya de manifiesto este aspecto¹⁰³.

Además, la observación de la práctica demuestra que también han tenido un amplio desarrollo las relaciones fuera del contexto de vecindad geográfica, quizás como una manifestación del proceso de globalización¹⁰⁴. Por ello, era deseable disponer de unas normas jurídicas, adoptadas a escala europea, para regular este tipo de cooperación, al igual que para la cooperación de proximidad,.

El contenido de este segundo Protocolo adicional podría resumirse a tres brevísimos artículos, en este caso el artículo 3, que especifica: «las partes contratantes en el presente Protocolo aplicarán, *mutatis mutandis*, el Convenio marco a la cooperación interterritorial». El artículo 4 emplea la misma fórmula por lo que respecta al Protocolo adicional, que, en términos de efectos jurídicos, es más importante, como hemos visto. Además, el artículo 1 define de forma muy amplia la «cooperación interterritorial», como «toda concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades o autoridades territoriales de dos o más partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, [...]». Se dice todo, aunque esta definición nos parezca demasiado amplia. En cuanto a la denominación «interterritorial» finalmente elegida para este tipo de

cooperación: tras haber propuesto durante mucho tiempo el término de «interregional», los promotores del texto se dieron cuenta de que también muchas ciudades grandes habían desarrollado este tipo de cooperación; de ahí, esta denominación más amplia. Esto puede dar lugar a problemas cuando la cooperación se establece entre entidades que no son de carácter territorial, como por ejemplo la Comunidad Francesa de Bélgica. Nos parece que la denominación «cooperación transfronteriza» refleja y engloba mejor la diversidad de situaciones existentes. El artículo 265 del Tratado de Roma, tal como fue modificado en Ámsterdam, recoge asimismo la denominación «cooperación transfronteriza»¹⁰⁵.

1.6 Proyecto de Acuerdo por el que se establece una ley uniforme

No obstante, los expertos gubernamentales e independientes consultados por el Consejo de Europa consideraron que el marco reglamentario que ofrecía el Convenio marco y sus dos Protocolos seguía siendo insuficiente, en especial porque conducía a «una diversidad excesiva de organismos que practican la cooperación transeuropea»¹⁰⁶. Por lo que respecta en concreto al estatuto jurídico de las «eurorregiones», los expertos del Consejo de Europa consideraban en 2004 que «por muy ingenioso que sea, el sistema establecido por el Protocolo adicional es incompleto. Apenas contiene normas de fondo propias, mientras que las normas nacionales a las que remite varían muy a menudo de un ordenamiento jurídico a otro. También es demasiado complejo [...]». Todos estos elementos «hacen el Protocolo difícilmente utilizable»¹⁰⁷.

Por ello, en el marco de un grupo de expertos gubernamentales se concibió «un proyecto de Protocolo adicional [...] a fin de proponer a los Estados miembros un marco completo para la constitución de eurorregiones con una forma jurídica nueva, paneuropea, denominada «agrupación eurorregional de cooperación (AEC)». Este proyecto, que vendría a completar el Protocolo adicional de 1995, se limita a proponer, para las eurorregiones, un estatuto integrado por un zócalo de normas internacionales relativamente detalladas, combinado con unas normas nacionales complementarias a las que éstas remiten.»¹⁰⁸ El proyecto es ambicioso, tanto por su forma jurídica¹⁰⁹ como por su objetivo, pues se trataría de instituir un organismo de cooperación «que tenga competencia general para promover, apoyar y desarrollar, en beneficio de las poblaciones, las relaciones de vecindad entre sus miembros [...]»¹¹⁰. El proyecto es tan ambicioso que va a cambiar de naturaleza jurídica. La idea de un Protocolo adicional al Convenio marco y a su primer Protocolo¹¹¹ se abandonó a comienzos de 2006 a favor de un proyecto de Convenio nuevo¹¹². Por desgracia, este proyecto apenas ha obtenido, en su estado actual, la aprobación de los Estados miembros y una mayoría de los que han tomado postura prefiere la adopción de una declaración no vinculante, en vez de un texto jurídico de Derecho internacional¹¹³. Por ello, es poco probable que vea pronto la luz un instrumento jurídico de este tipo. Subrayemos, no obstante, que el enfoque elegido por los expertos del Consejo de Europa se distingue de las soluciones adoptadas por el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la AECT en algunos puntos. En primer lugar, la ambición era crear una legislación uniforme, que dejara poco espacio a las normas nacionales, que, debido a las tradiciones y estructuras estatales, son divergentes de un Estado a otro. La consecuencia es un texto internacional detallado y complejo –el proyecto de Protocolo n° 3 de 2004 contiene 76 artículos; el anteproyecto de Convenio de 2006, 68 artículos. Es algo que contrasta mucho con el Reglamento sobre la AECT, que sólo consta de 16 artículos, y muy pocas

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

disposiciones de Derecho material. A este respecto, es interesante observar que las Instituciones comunitarias, que a través de un reglamento comunitario tienen la capacidad de adoptar normas jurídicas directamente aplicables y capaces de producir un efecto uniforme en todo el territorio comunitario¹¹⁴, se han abstenido ampliamente de hacerlo, pues el Reglamento (CE) n° 1082/2006 contiene muy pocas disposiciones de Derecho material. Mientras el Comité de expertos del Consejo de Europa, que dispone de instrumentos jurídicos estructuralmente inadecuados para producir legislación de efecto uniforme –ya que los convenios internacionales no son necesariamente ratificados por todos los Estados y no producen necesariamente los mismos efectos jurídicos en cada ordenamiento jurídico nacional– ambicionaba hacerlo. Con ningún resultado concluyente a día de hoy. Así, y por defecto, la falta de éxito de las nobles ambiciones de los redactores de proyectos de instrumentos jurídicos del Consejo de Europa pone de manifiesto –al margen de la posible decepción por el contenido a veces insuficiente del Reglamento sobre la AECT– la sabiduría de las propuestas de la Comisión Europea, que consiguieron llegar a un reglamento directamente aplicable en el muy razonable plazo de dos años.

En conclusión, esta aportación del Consejo de Europa es esencial en términos de principios, pero mucho menos tangible por lo que respecta a la adopción de normas efectivas y aplicables. De hecho, si bien el Consejo de Europa desempeñó indiscutiblemente un papel pionero en la elaboración de normas jurídicas relativas a la cooperación transfronteriza en Europa, la repercusión de las normas jurídicas elaboradas en su seno sobre las realizaciones concretas fue limitada. Consideramos que hay tres razones principales para ello. Ahora bien, sus modestos resultados efectivos no impiden que esas normas jurídicas tengan una influencia indudable sobre el contenido de otros acuerdos y prácticas internacionales relativos a la cooperación transfronteriza.

En primer lugar, no todos los Estados miembros de la UE están vinculados por las normas adoptadas en el marco del Consejo de Europa. Así, Chipre, y Grecia ni siquiera están vinculados por el Convenio marco de 1980. En esos tres casos concretos, es fácil percibir las razones políticas que condujeron a esos Estados a no querer alentar una cooperación de vecindad entre sus entidades territoriales y socios situados a lo largo de fronteras discutidas. Por lo que respecta al primer Protocolo adicional, aparte de los tres Estados mencionados, que no pueden ser parte, hay que añadir Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, Polonia, Portugal, la República Checa, Rumanía y el Reino Unido; es decir, ¡Dieciséis Estados de los 27 miembros de la UE no están vinculados por la más mínima norma sustancial –recordemos que el Convenio marco no contiene disposiciones jurídicas vinculantes– relativa a la cooperación transfronteriza! Sólo desde este punto de vista, la adopción del Reglamento (CE) n° 1082/2006 constituye un enorme progreso. Lo mismo sucede por lo que respecta a la cooperación interterritorial, ámbito en el que Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, la República Checa, (Rumanía) y el Reino Unido, es decir 19 Estados de 27 miembros (o 18 de 25), no están vinculados por normas jurídicas europeas. Por ello, este «acervo del Consejo de Europa» pertenece más a los principios que a la legislación aplicable, y para la mayoría de Estados miembros de la UE, la entrada en vigor del Reglamento CE n° 1082/2006 sobre la AECT brinda el primer marco jurídico multilateral para encuadrar las acciones de cooperación territorial.

En segundo lugar, como todo texto de Derecho internacional, los efectos jurídicos de las normas del Convenio marco y sus Protocolos adicionales sobre sujetos de derecho de un ordenamiento jurídico interno (*in casu* entidades territoriales y, si procede, particulares) están determinados por dicho ordenamiento jurídico interno a través de los órganos de aplicación que éste designa (ejecutivo y judicial principalmente). Se trata de un matiz sustancial con el Derecho comunitario, que desde una célebre sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en 1963, produce efectos de forma directa y uniforme en todos los Estados parte en los Tratados comunitarios.

La ambición de una legislación en materia de cooperación transfronteriza –que necesariamente afecta a unas relaciones jurídicas cuyo nacimiento se deriva de situaciones que mantienen vínculos con varios ordenamientos jurídicos (nacionales) y que producirán muy probablemente efectos en varios ordenamientos jurídicos– sería legítimamente producir una legislación uniforme, aplicable a tales relaciones, cualquiera que sea el territorio y el ordenamiento jurídico en los que tengan que desplegar sus efectos. La realidad es muy distinta, y la articulación de las normas del Convenio marco completado por sus Protocolos adicionales en los ordenamientos jurídicos nacionales dista mucho de dar lugar a soluciones uniformes. Por ejemplo, las disposiciones del Protocolo adicional que remiten a «la ley de la parte contratante» se interpretan de muy distinto modo de un Estado a otro, pues algunos Estados consideran que este tipo de remisión sólo contempla las leyes específicamente elaboradas para tratar la cooperación transfronteriza, mientras otros entienden que esta remisión autoriza el uso de cualquier texto del ordenamiento jurídico nacional, siempre que sea de naturaleza legislativa.

Por esta razón, el Derecho del Consejo de Europa no puede crear un corpus de normas uniformes aplicables a las cooperaciones transfronterizas allí donde se desarrollen en Europa, lo que limita su interés concreto, tanto para los Estados como para las entidades territoriales.

Por otra parte y en tercer lugar, al no poder proponer normas que produzcan efectos jurídicos uniformes en todos los ordenamientos jurídicos nacionales, el Derecho sobre la cooperación transfronteriza desarrollado en el Consejo de Europa va a proponer, por el contrario, normas de vinculación a uno o varios ordenamientos jurídicos nacionales o, en su caso, de articulación entre éstos. Por esta razón, el Derecho sobre la cooperación transfronteriza del Consejo de Europa apenas contiene normas sustanciales propias; hasta el reconocimiento de un derecho a la cooperación transfronteriza se efectúa mediante remisión a las competencias de cada entidad territorial, tal como son determinadas por la legislación nacional.

Esta «estrategia jurídica» es perfectamente viable y apta para producir resultados eficaces. No obstante, en la práctica, las remisiones a los ordenamientos jurídicos nacionales conciernen a normas muy precisas, a menudo de contenido, e incluso naturaleza, diferentes de un ordenamiento jurídico nacional a otro. Por tanto, para tranquilizar a las autoridades centrales sobre el hecho de que estos textos internacionales no representan para sus entidades territoriales una puerta abierta al mundo lleno de peligros de las relaciones internacionales, por una parte, y por otra, ofrecer a dichas entidades territoriales deseosas de desarrollar una cooperación de este tipo la mayor seguridad jurídica posible, es deseable que las remisiones a la legislación nacional sean lo más precisas posible.

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

La diversidad de sistemas institucionales y ordenamientos jurídicos de los 45 Estados miembros del Consejo de Europa hace imposible efectuar remisiones precisas a normas o instituciones concretas de cada ordenamiento jurídico nacional a través de un instrumento convencional europeo único. Por esta razón, paralelamente al desarrollo de normas a escala europea en el Consejo de Europa, muchos Estados adoptan acuerdos bilaterales (o multilaterales restringidos, como por ejemplo el Acuerdo de Karlsruhe de 1996, que engloba a cuatro Estados¹¹⁵), que permiten efectuar remisiones hechas a medida de las características concretas de los ordenamientos jurídicos considerados.

El panorama relativamente severo que elaboramos de la contribución del Consejo de Europa al desarrollo de un Derecho sobre la cooperación transfronteriza no reduce, sin embargo, la importancia que esta organización ha tenido y todavía puede tener en el futuro¹¹⁶. Los muy modestos resultados efectivos no impiden que esas normas jurídicas, desarrolladas en un marco multilateral europeo, influyan sobre el contenido de otros acuerdos y prácticas internacionales, incluido el Reglamento sobre la AECT, como veremos más adelante. Lo que se puede reprochar a este Derecho del Consejo de Europa es que no se formule en términos que permitan hacerlo fácil y directamente operativo. Pero es innegable que, desde el punto de vista político y conceptual, los esfuerzos realizados en común por los Estados europeos en el Consejo de Europa han permitido el reconocimiento (1980) y después el verdadero nacimiento (1995) de un Derecho europeo de la cooperación transfronteriza.

2. *El Derecho comunitario*

El Derecho comunitario, a diferencia del Derecho internacional, ofrece procedimientos de adopción de actos más encuadrados y eficaces que el Derecho internacional clásico, aunque sea en un marco institucional sofisticado como el del Consejo de Europa¹¹⁷. En contrapartida, exige que los actores competentes, en particular la Comisión, que dispone del «monopolio del poder de iniciativa»¹¹⁸, puedan fundamentar su acción en una competencia conferida a la Comunidad por el Tratado comunitario¹¹⁹. Ahora bien, el Tratado comunitario no contiene ningún fundamento de competencia concreta en materia de cooperación territorial o transfronteriza¹²⁰, razón por la cual no se había desarrollado hasta hoy ningún marco jurídico específico en la CE.

El Tratado de Roma contenía, en efecto, una cláusula que permitía, siempre que todos los Estados miembros consintieran, adoptar disposiciones adecuadas «cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto.»¹²¹ Pero esta cláusula sólo tiene por objeto realizar uno de los objetivos de la Comunidad en el marco del funcionamiento del mercado común. Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia admiten¹²² –así como el TCE expresamente en su artículo I-5– que las modalidades nacionales o infranacionales de realización de esos fines de la Comunidad, así como de aplicación de las normas comunitarias y de la integración europea, no pueden incidir sobre las modalidades de organización de los Estados miembros. En consecuencia, la norma del artículo 235 no se podría aplicar en tal caso.

No obstante, la modificación del Tratado de Roma en Amsterdam introdujo el concepto de cooperación transfronteriza¹²³ en el Tratado. En efecto, se precisa que «el Comité de las Regiones

será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, *en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza*, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno.»¹²⁴ Este inciso es, como poco, curioso, pues se prevé que el Comité de las Regiones sea consultado sobre una materia que aparentemente no es competencia del Tratado comunitario. Sin embargo, como veremos, las políticas comunitarias ya se interesaban por esta cuestión mucho antes de la modificación de Amsterdam.

2.1 **El planteamiento de la cuestión transfronteriza por la vía de la cohesión económica y social: requisitos planteados por los reglamentos de instrumentos financieros**

El tema de la cohesión, y la importante política vinculada al mismo, aparece en dos etapas. En primer lugar, con la creación, en 1975, de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Después, con la inserción, a través del Acta Única (1987), de un nuevo título en el Tratado, relativo a la política de cohesión económica y social (artículos 130 A a 130 E TCE, actualmente 158-162 TCE).

Desde 1975, el artículo 5 del Reglamento FEDER estipula que, para determinar las condiciones de concesión de la ayuda financiera de este fondo, la Comisión deberá tener especialmente en cuenta «el carácter fronterizo de la inversión, es decir, cuando la inversión esté localizada en una de las regiones contiguas a uno o varios otros Estados miembros.»¹²⁵ La Comisión no dejará de respetar este criterio y, cuando, tras la modificación del Tratado comunitario por el Acta Única, se le confía la misión de coordinar y racionalizar la utilización de los Fondos Estructurales, instituirá en 1990 un programa de iniciativa comunitaria, INTERREG, que será prorrogado hasta 2006. En este marco, la Comisión definió tres tipos de acciones prioritarias, a saber:

- «la programación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos;
- la introducción de medidas dirigidas a mejorar el flujo de información a un lado y otro de las fronteras [...];
- el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas comunes para apoyar y alentar la cooperación.»¹²⁶ Así, incluso a falta de un fundamento jurídico que autorizase la elaboración de medidas de carácter normativo, la Comisión impulsó a los actores nacionales e infranacionales de la cooperación en torno a las zonas de frontera a crear estructuras de cooperación comunes. Pero, al carecer de capacidad legal para proponer un marco normativo comunitario para hacerlo, la acción de la Comunidad se limitó a desempeñar un papel incentivador. Por tanto, había sin duda «normas comunitarias» aplicables a la cooperación (en aquel momento sólo transfronteriza, por tanto de vecindad). Habrá que esperar al programa INTERREG II (1994-1999) para que surjan los capítulos B (cooperación transnacional) y C (cooperación interregional) en el programa INTERREG, todos los cuales forman parte ahora del ámbito de la cooperación territorial.

La iniciativa comunitaria INTERREG II insistió aún más en la necesidad de crear estructuras institucionales comunes, pues se puede leer: «Para la concesión de la ayuda comunitaria a las zonas fronterizas con arreglo a la presente iniciativa, la Comisión concederá prioridad a las propuestas efectuadas en cooperación con las autoridades regionales y locales de las zonas fronterizas y, en las

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

zonas fronterizas interiores, a las que comprendan la creación o el desarrollo de estructuras institucionales o administrativas compartidas destinadas a ampliar y profundizar la cooperación transfronteriza entre instituciones públicas, organizaciones privadas y organismos voluntarios. En la medida de lo posible, esas estructuras institucionales o administrativas compartidas deberían ser competentes para ejecutar proyectos elaborados conjuntamente recurriendo a sus propios recursos.»¹²⁷ La precisión de las expectativas de la Comisión formuladas en esta última comunicación se corresponde por completo con el objetivo cuya realización se supone debe permitir la AECT.

Pero el mero método incentivador, basado en la idea de que existen normas que permiten la creación de instituciones transfronterizas comunes en otras partes distintas del Derecho comunitario (en particular, las normas desarrolladas por el Consejo de Europa), no funciona. De hecho, los problemas jurídicos son suficientemente importantes para hacer casi imposible la constitución de una estructura institucional transfronteriza claramente definida desde el punto de vista jurídico (tanto por lo que respecta a su existencia como en lo referente a las normas jurídicas aplicables a sus actos) a la que pueda confiarse la aplicación de proyectos transfronterizos. Por ello, sin abandonar el objetivo de una cooperación a lo largo de las fronteras interiores y exteriores, la Comisión debe tener en cuenta las constantes críticas –en particular del Tribunal de Cuentas¹²⁸– en la definición de las prioridades del PIC INTERREG. La idea de que pueda existir una «especialización funcional» entre el Consejo de Europa, que desarrollaría el marco normativo necesario para la creación y el funcionamiento de estructuras institucionales transfronterizas, y la CE, que estimularía el desarrollo de las actividades transfronterizas (después transnacionales e interregionales), es irrealista.

2.2 **Recurso a un instrumento de Derecho comunitario concebido con otro fin: la AEIE**

La Comisión, teniendo presentes las consecuencias de la realización del mercado común sobre las necesidades organizativas de los actores económicos y con el fin de tener en cuenta, en especial, las oportunidades y requisitos asociados a este gran mercado, propuso la institución, en Derecho comunitario, de una agrupación europea de interés económico¹²⁹. Esta propuesta se basaba en la constatación de que «la realización de este mercado único y el refuerzo de su unidad, hacen deseable en particular, la creación, para las personas físicas, sociedades y demás entes jurídicos, de un marco jurídico que facilite la adaptación de sus actividades a las condiciones económicas de la Comunidad; que es necesario, a tal fin, que estas personas físicas, sociedades y demás entes jurídicos, puedan cooperar efectivamente más allá de las fronteras.»¹³⁰

Por tanto, si bien el objeto de esta agrupación parece convenir a la cooperación entre entidades territoriales situadas a un lado y otro de las fronteras nacionales –las autoridades locales o regionales son en la mayoría de los casos entidades jurídicas y, por tanto, pueden estar contempladas como tales–, hay que subrayar que su finalidad es solamente «facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, mejorar o incrementar los resultados de esta actividad». Ahora bien, las entidades territoriales, en su cooperación transfronteriza, transnacional o interregional, no persiguen generalmente un fin económico directo (por su propia cuenta¹³¹), aun cuando el objetivo global de la cohesión económica y social sea el desarrollo económico.

Por consiguiente, el carácter principalmente económico y auxiliar¹³² de la agrupación europea de interés económico la hace poco adecuada para las actividades de cooperación transfronteriza, aun cuando se hayan realizado algunas experiencias positivas con este instrumento. Entre los ejemplos repertoriados, citemos: la AEIE La Thuile - La Rosière «Sud Mont-Blanc» (gestión de una estación de esquí); la AEIE «Agence Transfrontalière de l'Euro Cité basque Bayonne – San Sebastián»; la AEIE «Eurorégion», que asocia Bruselas, Flandes, Kent, Valonia y la región Nord-Pas de Calais, y la AEIE TRIURBIR AEIE, que asocia las ciudades de Castelo Branco (Portugal), Cáceres y Plasencia (España).

Además, contrariamente a la AECT, la agrupación europea de interés económico pide el reconocimiento de una capacidad jurídica, pero no implica necesariamente el reconocimiento de una personalidad jurídica propia¹³³. Ahora bien, en el ámbito de la cooperación, en particular transfronteriza, una de las dificultades reside precisamente en la falta de normas claras sobre la personalidad jurídica del organismo común de cooperación. Estas dos dificultades hacen que la agrupación europea de interés económico no sea una estructura adecuada a las necesidades de la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional entre entidades públicas infraestatales, como por lo demás reconocen expresamente las Instituciones comunitarias, ya que en los considerandos del Reglamento relativo a una agrupación europea de cooperación territorial, se precisa que «los instrumentos actuales, como la Agrupación europea de interés económico, han resultado poco adecuados para organizar una cooperación estructurada en virtud de la iniciativa comunitaria Interreg durante el período de programación 2000-2006»¹³⁴.

Por ello, es posible concluir que, si bien la agrupación europea de interés económico ha sido en determinados casos concretos un vector jurídico capaz de sustentar una actividad de cooperación concreta, su interés para la cooperación entre entidades territoriales de distintos Estados es más como fuente de inspiración de una estructura de cooperación transnacional flexible que como instrumento jurídico propiamente dicho.

Más en general, se desprende que el Derecho comunitario, si bien alienta el desarrollo de la cooperación territorial (a través de las condiciones para la concesión de ayudas financieras) y ofrece algunos instrumentos que en determinadas circunstancias pueden utilizarse para facilitar las cooperaciones transnacionales (como la AEIE), no ofrecía, hasta la adopción del Reglamento sobre la AECT, un marco jurídico pertinente y eficiente para permitir el desarrollo de una cooperación con una seguridad jurídica adecuada.

B. A ESCALA BILATERAL (O MULTILATERAL)

A diferencia de las normas jurídicas que existen o podrían existir a escala europea y que, en su caso, podrían utilizarse como tales para la realización de actividades de cooperación en la UE, es evidente que las soluciones materiales contenidas en los acuerdos bilaterales o multilaterales no son, como tales, directamente aplicables a escala europea, excepto con vistas a una cooperación transfronteriza en el ámbito geográfico cubierto por cada uno de estos acuerdos. En cambio, algunos de esos acuerdos han hecho posibles soluciones jurídicas interesantes, bien como alternativa, bien como

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

modelo explicativo del funcionamiento de estructuras transfronterizas del tipo de la AECT. Por tanto, debido a las soluciones jurídicas que han permitido desarrollar, consideradas como modelos, nos interesamos por estas soluciones elaboradas en el marco de una cooperación bilateral.

Nos parece necesario, tanto desde el punto de vista histórico como en términos de contenido y lógica jurídica de los acuerdos, distinguir los acuerdos de vecindad, que tienen por objetivo resolver *ad hoc* las cuestiones planteadas en torno a una frontera concreta entre Estados (1) –que pueden incluir modalidades de asociación entre los distintos actores públicos en una lógica que se asemeja a la de la AECT–, de los acuerdos celebrados entre Estados destinados a ofrecer un marco jurídico a las actividades de cooperación de actores públicos infraestatales (2). Veremos que, en los dos casos las soluciones encontradas son más pertinentes e innovadoras que las elaboradas a escala europea –en especial porque la dificultad para encontrar una solución común es menor cuando el número de interlocutores se limita a dos o a pocos.

1. *Las soluciones ad hoc*

Se han celebrado muchos acuerdos entre Estados vecinos, algunos de los cuales persiguen explícitamente desarrollar la cooperación en torno a la frontera. Estos acuerdos no tienen por objeto implantar, como el Reglamento sobre la AECT, un marco jurídico dentro del cual los actores puedan desarrollar cooperaciones conforme a sus necesidades; se dirigen, por el contrario, a regular situaciones precisas mediante mecanismos especialmente diseñados para una situación (en particular, institucional) y unos retos claramente definidos. Por ello, apenas presentan interés por lo que respecta al Reglamento (CE) n° 1082/2006. Por un lado, porque sólo afectan a las relaciones de vecindad y no a la cooperación transnacional o interregional. Y, por otro y sobre todo, porque se inscriben en una lógica diferente a la del Reglamento comunitario. En cambio, nos parece muy interesante examinarlos desde la perspectiva de la creación de AECT, en particular de AECT heterogéneas¹³⁵, que engloben a Estados y entidades territoriales.

En efecto, si bien, como hemos visto¹³⁶ y veremos (véase el apartado 2 de esta sección más adelante), los requisitos jurídicos asociados a la elaboración de un marco jurídico para actividades futuras imponían una distinción y una compartimentación claras entre Estados, por una parte, y entidades territoriales, por otra, los acuerdos de vecindad *ad hoc* no tienen por qué tener en cuenta esta separación. Dado que los Estados (soberanos) se ponen de acuerdo sobre las modalidades de cooperación concreta, en cuya realización serán parte, pueden decidir perfectamente asociar a sus entidades territoriales a mecanismos cooperativos. Y no se privan de hacerlo. Así, entre los mecanismos de cooperación de numerosos acuerdos de este tipo, encontramos comisiones o comités bilaterales en los que participan a menudo actores locales o regionales al lado de las autoridades estatales. Este tipo de comisiones mixtas fueron instituidas (y buen número de ellas funcionan todavía) en torno a las fronteras de Europa occidental a finales del decenio de 1960 y principios del de 1970 del siglo pasado. Encontramos así acuerdos que instituyen:

- una Comisión de ordenación del territorio entre la RFA y los Países Bajos (1967);

- una Comisión intergubernamental para la cooperación en las regiones fronterizas entre Francia, Alemania y Luxemburgo (1969);
- una Comisión para la ordenación de las regiones fronterizas entre Francia y Bélgica (1970);
- en el marco del Benelux, una Subcomisión de cooperación regional entre Bélgica y Luxemburgo (1971);
- una Comisión para la cooperación en el ámbito de la ordenación del territorio entre Francia y Alemania (1971);
- una Comisión bilateral para la ordenación del territorio entre Alemania y Suiza (1973);
- una Comisión para la ordenación del territorio en las regiones fronterizas entre Alemania y Austria (1973);
- una Comisión para el estudio de los problemas de vecindad entre el cantón de Ginebra y los departamentos franceses de Ain y Haute-Savoie (pero firmada por Francia y Suiza, y no por las entidades infraestatales mencionadas en su título) (1973);
- una Comisión internacional para el estudio de la solución de los problemas de vecindad en las regiones fronterizas entre Alemania, Francia y Suiza (1975);
- una Comisión fronteriza entre Francia e Italia (1981).

Debido con toda probabilidad a los esfuerzos realizados en el marco del Consejo de Europa, y después recogidos en marcos bilaterales, con el objetivo de instituir un marco jurídico que permitiera desarrollar una cooperación por iniciativa de las entidades infraestatales, estas modalidades de cooperación se fueron abandonando progresivamente. Señalemos, sin embargo, que desde 1993, se reanudó esa práctica en las relaciones entre Estados de Europa central y oriental y muchas realizaciones transfronterizas son fruto de acuerdos inicialmente celebrados a escala interestatal. Así, por ejemplo, y aunque su denominación pueda resultar engañosa, la Euroregión de los Cárpatos fue resultado de un acuerdo de 1993 entre los Ministros de Asuntos Exteriores de Hungría, Polonia, Eslovaquia y Ucrania, a cuyo funcionamiento se asociaron actores locales. Del mismo modo, el Pacto de estabilidad para Europa del Sudeste fue adoptado en Colonia por representantes estatales, pero con la participación de actores territoriales locales y regionales en las modalidades de aplicación de las cooperaciones.

La cooperación transfronteriza había entrado en una lógica de subsidiariedad, de forma que los actores nacionales fijaban los marcos jurídicos mediante acuerdos marco (véase más adelante) y los actores locales y regionales negociaban y aplicaban proyectos concretos en esos marcos. El Reglamento (CE) n° 1082/2006 constituye así una especie de revolución, pues vuelve a situar a los Estados entre los actores de los proyectos de cooperación territorial y no les confina ya a la función de organizadores del marco jurídico¹³⁷, sino que les restituye una dimensión de actores en la lógica de una gestión acorde con los principios de la gobernanza multinivel en las relaciones entre los Estados europeos y sus territorios¹³⁸. Principios que, por lo demás, fundamentaron desde 2001 el enfoque de gobernanza europea preconizado por la Comisión Europea¹³⁹, y que el Reglamento sobre la AECT no hace sino transponer al marco concreto de la cooperación territorial.

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

Así, los distintos mecanismos *ad hoc* creados en el marco de las cooperaciones bilaterales pueden constituir interesantes objetos de estudio para contemplar soluciones concretas a la creación de AECT heterogéneas.

3. *Los acuerdos marco*

La pista principal que siguió el desarrollo de la cooperación transfronteriza, en especial desde finales del decenio de 1980, fue la de una división clara del trabajo entre los Estados, que fijan los marcos jurídicos para una cooperación entre entidades infraestatales dependientes de distintos Estados, y los actores regionales o locales, que, en el marco de sus competencias y a fin de satisfacer las necesidades de la población, elaboran y ejecutan proyectos concretos de cooperación. Esta lógica está presente en el Convenio marco de Madrid de 1980, que distingue en su Anexo los acuerdos que deben celebrarse entre Estados, por una parte, y los que deben celebrarse entre entidades territoriales, por otra (véase anteriormente el punto A.1.1. de este Capítulo).

Los acuerdos marco van a desarrollar el concepto de estructura de cooperación entre entidades infraestatales y prever modalidades de cooperación que muy a menudo contemplan la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza dotado de personalidad jurídica. Examinaremos así las distintas soluciones encontradas y propuestas para estudiar su pertinencia con respecto a la AECT (y recíprocamente, en la medida en que el recurso a la AECT no es en absoluto obligatorio¹⁴⁰, lo que significa que algunos actores territoriales, en la medida en que se encuentren en un territorio en el que exista una solución prevista por un acuerdo marco bilateral, podrían favorecer el recurso a estas soluciones jurídicas «en detrimento» de la AECT).

Consideramos que las modalidades de cooperación pertinentes son las siguientes: la posibilidad de que los actores territoriales recurran a una cooperación fundamentada en Derecho, pero sin una estructura jurídica particular (sin organismo de cooperación transfronteriza) (2.1.). Después, la posibilidad de que los socios confíen la ejecución de una tarea, por cuenta de su comunidad, a uno solo de ellos (2.2.). El caso más complejo, y que tendremos que dividir en subcategorías, es cuando se prevé la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza (2.3.); en tal caso, hay que distinguir entre las siguientes soluciones: organismo de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica (2.3.1.), organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica de Derecho privado (2.3.2.), organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica de Derecho público mediante remisión a una estructura existente en una legislación nacional (2.3.3.) y organismo de cooperación transfronteriza, cuyas características son principalmente definidas por los socios y subsidiariamente por una legislación nacional (2.3.4.).

2.1 La posibilidad de un acuerdo de cooperación transfronteriza sin estructura permanente (convenio)

Esta solución es, en términos jurídicos, la más sencilla y, para determinadas tareas cuya solución reside sólo en la reglamentación, puede resultar eficaz. Así por ejemplo, un acuerdo sobre la retrocesión fiscal transfronteriza o sobre la financiación común de una obra situada en el territorio de un solo Estado puede resolverse perfectamente con un convenio, sin requerir la creación de una estructura permanente de cooperación que se encargue de aplicar esa solución. El Protocolo adicional al Convenio de Madrid preveía implícitamente esta solución (el artículo 1, apartado 2, y los artículos 2 y 3 hacen referencia a «acuerdos de cooperación transfronteriza», si bien éstos no se definen en ninguna parte). Como sabemos, estos acuerdos no pueden producir efectos directos¹⁴¹, «sólo compromete[n] la responsabilidad de las entidades o autoridades territoriales que lo hayan celebrado»¹⁴² y, en su caso, pueden «crear un organismo de cooperación transfronteriza» (artículo 3). En cambio, no se da indicación alguna sobre la legislación aplicable al propio Convenio. Este fallo será felizmente corregido en los acuerdos bilaterales subsiguientes.

El Convenio Benelux de 1986 es más explícito por lo que respecta a la denominación, puesto que prevé la celebración «de acuerdos administrativos»¹⁴³, pero no dice gran cosa de la legislación que se les aplicará, ni sobre posibles limitaciones a su contenido.

El Acuerdo de Isselburg-Anholt, que vincula a Alemania y los Países Bajos, prevé por su parte la celebración de acuerdos de Derecho público entre organismos públicos, «siempre que, en virtud de su legislación interna, los organismos públicos interesados estén autorizados a hacerlo.»¹⁴⁴ La celebración de estos acuerdos se supedita, pues, a las disposiciones de la legislación interna. Los acuerdos han de tener necesariamente forma escrita¹⁴⁵ y contener tanto una disposición relativa a las condiciones en que se puede poner fin a la cooperación¹⁴⁶ como una disposición que determine cómo afrontarán los socios la responsabilidad hacia terceros sobre la base de dicho acuerdo¹⁴⁷. Se prevé también, en la misma lógica del Protocolo adicional al Convenio de Madrid, que «a menos que el presente Convenio disponga otra cosa, la legislación aplicable será la del Estado contratante en cuyo territorio deba cumplirse la obligación de que se trate resultante del Acuerdo.»¹⁴⁸

El Tratado de Bayona (Francia-España) prevé «convenios de cooperación transfronteriza», que constituyen «el medio para la cooperación transfronteriza en el marco del presente Tratado»¹⁴⁹ y «tendrán por objeto permitir a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones.»¹⁵⁰. En cambio, como en el caso de la AECT, se precisa que «no podrán ser objeto de Convenio ni las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni las atribuciones que éstas ejercen en tanto que agentes del Estado, en el caso de la parte francesa, o en virtud de una competencia delegada por el Estado, en el caso de la parte española»¹⁵¹. Por último, se prevé, como en el Acuerdo de Isselburg-Anholt, que las partes podrán elegir como legislación aplicable al acuerdo la de uno de los Estados parte, pero también que «en caso de litigio sobre el cumplimiento de tales obligaciones, la jurisdicción competente será la de la parte contratante cuyo Derecho haya sido elegido.»¹⁵² Esta precisión parece muy útil en términos de seguridad jurídica, pero tiene el inconveniente de incrementar la desigualdad

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

ante la ley entre los socios en el acuerdo de cooperación transfronteriza, pues uno se encuentra en la obligación de moverse, tanto por lo que respecta al fondo como al procedimiento, en la legislación del Estado vecino, y no en la suya.

Otra aportación en la materia reside en la formulación de las limitaciones planteadas para este tipo de convenio de cooperación en el Acuerdo de Karlsruhe, que presenta una redacción más clara, a saber: «no podrán ser objeto de convenios de cooperación ni los poderes que una autoridad local ejerza en calidad de agente del Estado, ni los poderes de policía, ni los de reglamentación.»¹⁵³ Pero más interesante aún, aunque parezca algo obvio, es que precisa que «el convenio de cooperación no podrá tener por efecto modificar el estatuto ni las competencias de las entidades territoriales u organismos públicos locales que sean partes en él.»¹⁵⁴ Cabe destacar también el Tratado de Valencia (entre España y Portugal), que elabora una lista de posibles contenidos de los convenios de cooperación entre entidades territoriales, distinguiendo entre fines, objetivos y materias, y recoge también exclusiones del mismo alcance que el Acuerdo de Karlsruhe¹⁵⁵. Estas limitaciones, que volvemos a encontrar en el Reglamento sobre la AECT¹⁵⁶, parecen pues comúnmente admitidas, con excepción del Acuerdo del Benelux de 1985, que prevé que, en el marco de la creación de un organismo público de cooperación a través de un convenio, las entidades o autoridades territoriales «podrán asignarle competencias de reglamentación y administración.»¹⁵⁷ Esta solución, aislada, no parece haber dado lugar a una práctica sustancial, y la limitación de las tareas que pueden regularse a través de convenios entre entidades infraestatales parece razonable.

No obstante, es necesario subrayar que las limitaciones existentes en los distintos acuerdos examinados son menos amplias que las previstas por el artículo 7, apartado 4, del Reglamento sobre la AECT, que, al prohibir cualquier misión relativa a «competencias atribuidas por el Derecho público», parece imposibilitar la realización de cualquier tipo de misión, dado que las competencias de las entidades territoriales están definidas en todos los Estados europeos por el Derecho público. Es incluso un principio fundamental del concepto de Estado de Derecho, cuyo respeto se impone a todos los Estados miembros de la UE en virtud del artículo 6, apartado 1, del TUE¹⁵⁸. Así, una perspectiva comparativa nos demuestra que, por lo que respecta a las misiones que pueden desempeñarse en el marco de una cooperación territorial, el Reglamento de 2006 podría resultar demasiado restrictivo.

Otra enseñanza interesante de este estudio comparativo es que, en todos los instrumentos jurídicos, la cooperación mediante un convenio entre socios –sin que conduzca necesariamente a la creación de una estructura permanente de cooperación transfronteriza– constituye una modalidad autónoma de cooperación, lo que no sucede con el Reglamento sobre la AECT. Por ello, en los casos en que la cooperación no requiere necesariamente un organismo de cooperación transfronteriza, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 no resultará adecuado¹⁵⁹ y será útil para los socios interesados disponer de otro instrumento jurídico marco en el que basar su cooperación; algo que dista mucho de existir en todas las fronteras de Europa.

2.2 **Convenio de cooperación que permite confiar la ejecución de una tarea de interés común a uno de los socios**

Esta solución, relativamente liviana en términos institucionales, puede resultar muy eficiente cuando la realización de una tarea está claramente localizada en el territorio de uno solo de los socios. Esta solución se contempla explícitamente en los acuerdos de Isselburg-Anholt –que parece asignar a los acuerdos de Derecho público la misión principal de establecer este mecanismo¹⁶⁰–, de Karlsruhe –en el que se prevé que uno o varios socios puedan confiar a uno de ellos o a un organismo de cooperación transfronteriza, mediante un convenio de cooperación, un mandato, una delegación o una concesión de servicio público¹⁶¹. Este Acuerdo precisa que, en tales circunstancias, el socio o el organismo de cooperación transfronteriza que desempeñe una o más tareas por cuenta de otro lo hará «en nombre de este último y con arreglo a sus directrices¹⁶² y respetando el Derecho interno de quien tenga el poder de dirección.» (artículo 6, apartado 1). Esta solución parece compleja en términos de eficacia y seguridad jurídica.

Subrayemos, por lo que respecta a esta modalidad de cooperación concreta, que el Reglamento sobre la AEET la prevé expresamente en su artículo 7, apartado 5; no obstante, existe una particularidad, puesto que en este caso la AEET delega la ejecución de su misión en uno de ellos. ¿Se deriva esta solución, totalmente original a la vista de las experiencias existentes, de la dificultad estructural de que el Reglamento sobre la AEET no prevé la posibilidad de celebrar un convenio sin instituir una AEET –y por tanto hay una complicación derivada de las exigencias de redacción del Reglamento? ¿O es por el contrario una norma original que se dirige a favorecer la creación de un organismo transfronterizo común, incluso si tiene que permitirle, en particular ante un posible riesgo de bloqueo de su acción, eludir el problema transfiriendo la misión inicialmente asignada a ésta a uno de los dos mediante decisión unánime de los miembros de la AEET? Nuestras investigaciones no nos han aclarado este punto. No es menos cierto que, a pesar de las similitudes, las soluciones previstas por los acuerdos marco bilaterales y el Reglamento (CE) n° 1082/2006 son sustancialmente diferentes.

2.3 **Posible creación de un organismo de cooperación transfronteriza por los socios**

Esta solución, que parece revestir una gran importancia en la práctica, se corresponde en gran medida con el objeto del Reglamento sobre la AEET. Responde también a un objetivo que la Comisión había asignado desde hacía mucho a las entidades que adoptaban programas de cooperación transfronteriza, a saber, crear una autoridad única capaz de gestionar el problema y las acciones a un lado y otro de la frontera¹⁶³. Dicho esto, si en la práctica se reconoce ampliamente la posibilidad de crear tales estructuras, las soluciones jurídicas varían considerablemente. Así, en algunos casos, se prevé la institución de una estructura sin personalidad jurídica, o, cuando se prevé una personalidad jurídica, parece que ésta pueda ser de Derecho público o de Derecho privado. Como veremos, la AEET se distingue en varios aspectos de las soluciones ya previstas en la práctica.

Algunos acuerdos, siguiendo el modelo del Protocolo adicional al Convenio de Madrid¹⁶⁴, plantean en primer lugar el principio de la creación de un organismo de cooperación transfronteriza a través de un convenio, antes de detallar distintas categorías. Así, los Acuerdos de Karlsruhe y Bruselas (2002)

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

indican, «los convenios de cooperación transfronteriza podrán prever la creación de organismos sin personalidad jurídica (artículo 9), la creación de organismos dotados de personalidad jurídica (artículo 10), la creación de una agrupación local de cooperación transfronteriza (artículo 11) con vistas a una aplicación eficaz de la cooperación transfronteriza.»¹⁶⁵ La mayoría remiten directamente a determinadas categorías de organismos de cooperación transfronteriza. Dado que el Reglamento sobre la AECT sólo prevé un tipo de organismo de cooperación transfronteriza, su objeto único se anuncia ya en el artículo 1.

2.3.1 Creación de una estructura sin personalidad jurídica

Es el caso más sencillo y se prevé en prácticamente todos los acuerdos marco bilaterales, pero no responde a las necesidades de la cooperación territorial, tal como han sido identificadas por la Comisión, que desde hace mucho reclama la posibilidad de una estructura institucional común, que sea capaz, en particular, de gestionar fondos (por ejemplo, abrir una cuenta bancaria a su propio nombre¹⁶⁶). Señalemos, sin embargo, que una solución posible podría ser la posesión de capacidad jurídica sin personalidad jurídica propia –por ejemplo, un ministerio puede tener capacidad jurídica propia, pero forma parte de la persona jurídica que es el Estado. Así, y también en la perspectiva de una cooperación transfronteriza, pero *a priori* destinada a entidades económicas privadas, el Reglamento relativo a la agrupación europea de interés económico prevé que «la agrupación así constituida [...] tendrá la capacidad en nombre propio, de ser titular de derechos y obligaciones de toda especie, celebrar contratos o llevar a cabo otros actos jurídicos, y de litigar»¹⁶⁷, y deja a los Estados miembros la tarea de decidir si tales agrupaciones disponen o no de personalidad jurídica. Por tanto, esta solución, a pesar de su formalismo restringido y su limitado alcance simbólico, puede ser posible, aun cuando el Reglamento sobre la AECT no prevé tal posibilidad.

Señalemos no obstante que varios acuerdos marco bilaterales precisan expresamente que las estructuras carentes de personalidad jurídica no pueden adoptar actos con efectos (jurídicos) obligatorios, ya sea hacia terceros o incluso hacia sus propios miembros. Así sucede con la «agrupación de trabajo intermunicipal» prevista en el artículo 7 del Acuerdo de Isselburg-Anholt de 25 de junio de 1991. El artículo 9 del Acuerdo de Karlsruhe de 23 de enero de 1996 indica que tales organismos, «sin personalidad jurídica ni autonomía presupuestaria, como las conferencias, los grupos de trabajo intermunicipales, los grupos de estudios y reflexión y los comités de coordinación para estudiar asuntos de interés común, formular propuestas de cooperación, intercambiar información o fomentar la adopción por los organismos afectados de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos» deben respetar no obstante un formalismo mínimo. El artículo 9 del Acuerdo de Bruselas de 18 de septiembre de 2002 está redactado en términos idénticos.

Esta modalidad de cooperación se sitúa, como hemos visto, muy por debajo de las ambiciones enunciadas en el marco de las distintas versiones de los programas INTERREG para la constitución de estructuras institucionales comunes. Por tanto, no competirán en absoluto con una AECT. En cambio, por su flexibilidad de creación y funcionamiento, pueden resultar útiles a las entidades que

todavía no tengan una experiencia sustancial del funcionamiento de mecanismos transfronterizos o transnacionales para desarrollar los primeros elementos de una cooperación.

2.3.2 *Creación de una estructura con personalidad jurídica de Derecho privado*

En torno a esta cuestión, las opiniones de la doctrina y los ejemplos tomados de la práctica varían considerablemente. Algunos autores consideran que la participación de socios públicos extranjeros depende únicamente de las condiciones de participación impuestas por cada legislación nacional a sus formas jurídicas de Derecho privado. En consecuencia, para esos autores, siempre que las tareas o misiones confiadas a una estructura de este tipo puedan ser desempeñadas por un organismo de Derecho privado –es evidente que, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, el uso del poder público por una personalidad de Derecho privado está prohibida o limitada a rigurosas normas de delegación (como por ejemplo en el marco de un contrato de concesión o de una delegación de servicio público)– y que la legislación nacional en que se inscriba la entidad parte no se oponga a ello¹⁶⁸, la participación en una entidad jurídica de Derecho privado, nacional o extranjera es una posibilidad que no requiere una reglamentación especial. El Convenio Benelux de 1986 se sitúa en la misma lógica cuando indica en su artículo 1: «sin perjuicio de las posibilidades de colaboración resultantes del Derecho privado, las entidades o autoridades territoriales de las partes contratantes, mencionadas en el artículo 1, podrán, dentro de los límites de las competencias que les confiera el Derecho interno de su país, cooperar sobre la base del presente Convenio [...]». Por tanto, según este Convenio, esta solución jurídica es posible fuera del marco jurídico definido por el propio Convenio. La misma norma puede aplicarse tras la entrada en vigor del Reglamento comunitario sobre la AEET; este tipo de cooperación sigue siendo posible, dentro de los límites anteriormente expuestos.

Otros acuerdos bilaterales definen la participación en estas estructuras jurídicas de Derecho privado, incluso exigen que dicha participación se prevea expresamente en el Derecho interno¹⁶⁹.

En la práctica, conviene distinguir dos categorías principales de estructuras de Derecho privado accesibles a las entidades públicas para estructurar el marco de su cooperación. Por una parte, el posible recurso a estructuras de cooperación con fines no lucrativos, que de forma genérica pueden agruparse en la forma de asociaciones. Estructuras jurídicas relativamente flexibles, las limitaciones a sus actividades económicas no suelen plantear problemas a las entidades territoriales (que no persiguen la realización de beneficios por su cuenta). En cambio, el funcionamiento de estas estructuras no garantiza en absoluto los derechos de terceros (en particular, los administrados), razón por la cual parece razonable recomendar que se limite su uso a casos muy concretos, en los que los derechos de los administrados –protegidos las por normas de Derecho público nacional– no se puedan poner sustancialmente en entredicho. Aparte de estas personas jurídicas integradas por sus miembros, señalemos que los Estados de tradición jurídica germánica admiten el recurso a estructuras jurídicas con fines no lucrativos basadas en un capital –del tipo de las fundaciones¹⁷⁰– que pueden resultar útiles para acciones orientadas a objetivos que no requieran el uso del poder público, pero sí la movilización de capitales (por ejemplo, constituir un operador económico que contribuya a la constitución de reservas de bienes raíces para proyectos transfronterizos de ordenación del territorio,

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

o para ofrecer un apoyo transfronterizo a iniciativas privadas, en particular en materia cultural, educativa o deportiva).

La segunda categoría engloba las estructuras privadas de tipo comercial (sociedad por acciones, sociedad cooperativa, sociedad de responsabilidad limitada, etc.). Al igual que para la agrupación europea de interés económico (cuyo ámbito de aplicación abarca precisamente las actividades económicas), una solución como ésta es posible siempre que la actividad de cooperación sea de naturaleza principalmente económica (por ejemplo, la gestión común de infraestructuras o servicios utilizables mediante el pago de cánones)¹⁷¹. La principal cuestión en este caso reside en la capacidad de las entidades territoriales, según las normas de su propio Derecho público nacional, para acceder a tales estructuras, en particular en una legislación extranjera, a fin de llevar a cabo actividades correspondientes a sus competencias de entidad pública.

Señalemos también que en determinados Estados¹⁷² pueden constituirse sociedades de economía mixta en las que participen socios privados y públicos, en particular para la prestación de determinados servicios públicos. La legislación francesa prevé incluso expresamente que tales estructuras (sociedades de economía mixta local) puedan utilizarse para reunir entidades territoriales francesas y extranjeras junto a operadores privados¹⁷³.

El acceso a todas estas estructuras seguirá siendo posible. Señalemos a este respecto que el Reglamento (CE) n° 1082/2006, si bien atribuye explícitamente personalidad jurídica a la AECT, no precisa en cambio si ésta es de Derecho público o de Derecho privado. En función de las legislaciones nacionales subsidiariamente aplicables (en virtud del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento), es posible que una AECT, según las misiones que se le confíen, dependa del Derecho privado (para un debate sobre este punto, véase *infra*, Capítulo 4, sección A, apartado 2). Pero incluso en este caso, no podrá tratarse de vincular la AECT a una forma jurídica de Derecho privado preexistente, de modo que se tratará sólo de una calificación (no carente –ni mucho menos– de consecuencias jurídicas) de la forma jurídica concreta que constituye la AECT.

2.3.3 Creación de una estructura con personalidad jurídica de Derecho público

Es jurídicamente el caso más complejo. Si bien las estructuras jurídicas de Derecho privado tienen por objeto organizar relaciones entre socios para después, en su caso, permitir que esta nueva estructura desempeñe actividades propias, distintas de las de sus miembros, para sus miembros o para terceros, pero sin inscribir de forma estricta esas estructuras jurídicas en un ordenamiento jurídico concreto (un Derecho privado nacional le sirve de base, pero no constituye por fuerza el marco en el que la nueva persona jurídica va a moverse principalmente), la situación es muy diferente en Derecho público. Cada Derecho público nacional está dispuesto conforme a una estructura jerarquizada precisa, en la que tendrá que insertarse una nueva persona jurídica de Derecho público. Por ello, en términos jurídicos, la cuestión es mucho más compleja y merece un tratamiento, incluso en el caso de los acuerdos marco, mucho más detallado.

Técnicamente, hay dos modalidades de realización de estructuras jurídicas transfronterizas dotadas de una personalidad jurídica vinculada a un Derecho público nacional. La primera consiste en adaptar una personalidad de Derecho público nacional concebida para la cooperación (en el estricto marco nacional) entre entidades de Derecho público (por ejemplo, entre municipios); es el objeto del punto 2.3.3.1 siguiente. La segunda consiste en autorizar, lo que permite tener más en cuenta el carácter específico de una cooperación transfronteriza, a entidades territoriales procedentes de distintos Estados a crear, según sus necesidades, una estructura jurídica particular, a fin de insertarla después en el Derecho público de los Estados de que se trate. Esta segunda solución ha sido la elegida para la AECT; si bien parece ser la más capaz de adecuarse para tener en cuenta las necesidades concretas de los socios de una cooperación territorial, suscita complejos interrogantes jurídicos sobre su inserción en el ordenamiento jurídico nacional (2.3.3.2.).

2.3.3.1. CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA CON PERSONALIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO MEDIANTE REMISIÓN A UNA ESTRUCTURA EXISTENTE EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Es la solución elegida con más frecuencia en los acuerdos marco bilaterales. El acuerdo se limita a autorizar el acceso a establecimientos públicos de cooperación entre entidades territoriales existentes en Derecho interno. Se trata de sindicatos de municipios¹⁷⁴ o de estructuras equivalentes¹⁷⁵, o también de agrupaciones de interés público¹⁷⁶. La ventaja de esta solución es la seguridad jurídica. En efecto, en la medida en que la estructura jurídica del organismo de cooperación transfronteriza corresponde a una forma jurídica de la legislación nacional, sus modalidades de funcionamiento y los principios jurídicos que le son aplicables son ya conocidos, en particular a través de la jurisprudencia nacional pertinente. No obstante, no hay que subestimar las necesidades de adaptación de las normas nacionales a las peculiaridades de las situaciones transfronterizas. Así, el acuerdo marco bilateral constituye principalmente la norma que autoriza a las entidades territoriales a acceder a una estructura jurídica particular y contiene pocas, o ninguna, normas de fondo.

Esta situación no es muy satisfactoria, en cambio, por lo que respecta a las relaciones recíprocas entre socios. El socio o socios situados del lado de la frontera cuya legislación se ha elegido se encontrará en un entorno jurídico mucho más favorable que su(s) socio(s) extranjero(s). Esta desigualdad estructural en la situación de las partes hace poco satisfactoria esta solución.

Señalemos también el caso de una remisión generalizada a las estructuras de cooperación existentes en cada ordenamiento jurídico nacional. Es lógicamente el caso previsto por el Protocolo adicional al Convenio de Madrid, que no puede efectuar una remisión específica a cada estructura cooperativa nacional habida cuenta de la diversidad de situaciones nacionales de cada Estado miembro. Así, para la definición de las características de la personalidad jurídica, la remisión se efectúa a «la ley de la Parte contratante en que tenga su sede», independientemente de que ésta sea la ley ordinaria o una ley particular que prevea o adapte, al ordenamiento jurídico nacional, una estructura cooperativa específica para las acciones transfronterizas. Igual de generales en sus términos, pero exigentes por lo que respecta a las normas habida cuenta de las especificidades transfronterizas de la agrupación, los Acuerdos de Karlsruhe y Bruselas (2002) precisan: «las entidades territoriales u organismos públicos

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

locales podrán participar en organismos o crear organismos dotados de personalidad siempre que estos últimos pertenezcan a una categoría de organismos facultados por el Derecho interno de la parte en que tengan su sede para englobar entidades territoriales extranjeras.»¹⁷⁷ Por tanto, la remisión a la legislación nacional efectuada por el acuerdo marco bilateral sólo es efectiva si se adapta la propia legislación nacional. Con la diferencia de que un acuerdo de este tipo no goza de ningún organismo jurisdiccional que garantice su aplicación, esta situación se parece mucho a la relación establecida por el Reglamento (CE) n° 1081/2006 entre Derecho interno e internacional.

2.3.3.2 CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA CON PERSONALIDAD JURÍDICA EN VIRTUD DE UN ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE LA BASE DE ESTATUTOS QUE REMITEN A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Es la solución que más se parece a la diseñada para la AECT. La encontramos en los acuerdos más recientes, en especial los Tratados de Karlsruhe (1996), Valencia y Bruselas (ambos de 2002). La ventaja de esta solución es que permite a los socios adaptar del mejor modo posible la estructura jurídica de su organismo de cooperación transfronteriza a sus necesidades específicas. Así, el convenio y los estatutos pueden definir las características principales y esenciales del organismo de cooperación –una agrupación local de cooperación transfronteriza (ALCT) según los Acuerdos de Karlsruhe y Bruselas (2002)– dentro de los límites fijados por el Derecho interno. El artículo 11 de estos dos últimos acuerdos precisa en los mismos términos: «esta agrupación local de cooperación transfronteriza estará sujeta al Derecho interno aplicable a los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal de la Parte en que tenga su sede.»

Esta formulación distingue así la agrupación local de cooperación transfronteriza de la AECT en dos puntos fundamentales. En primer lugar, parece claro que la lógica de la redacción de estos dos acuerdos es permitir una cooperación entre entidades locales, y no, como en el caso de la AECT, incorporando en su caso una pluralidad de actores de estatutos diversos. No obstante, hay que relativizar este punto de vista, pues, en la práctica, las entidades territoriales que pueden participar en tales estructuras cooperativas pertenecen no sólo al nivel local, sino también al nivel regional¹⁷⁸, algo que confirma explícitamente el legislador francés, que asimila la AECT a un sindicato mixto abierto, es decir, que asocia a entidades territoriales de distintos niveles¹⁷⁹. Esta primera diferencia no es, pues, tan importante como se podría imaginar.

La segunda diferencia nos parece más cargada de consecuencias. En efecto, las AECT –o los estatutos de una estructura transfronteriza prevista por el Tratado de Valencia¹⁸⁰– deben ser conformes a las normas del Derecho interno. En el marco de la AECT, el artículo 2, relativo a la legislación aplicable, insta una jerarquía¹⁸¹ que permite que el estatuto de una AECT, en la medida en que su contenido no exceda de lo autorizado por el Reglamento (CE) n° 1082/2006, prime sobre las normas del Derecho interno¹⁸². Así, la AECT constituye una persona jurídica de Derecho comunitario, y no una persona jurídica definida por un ordenamiento jurídico nacional al que entidades dependientes de un ordenamiento jurídico extranjero pueden acceder a través de un

instrumento internacional (en los casos contemplados, un convenio bilateral o plurilateral como los Acuerdos de Karlsruhe, Bruselas o Valencia).

Todavía hay que destacar otras dos diferencias importantes entre la estructura de la agrupación local de cooperación transfronteriza y la de la AECT. Por un lado, la AECT no sólo cubre las cooperaciones transfronterizas, sino todas las variedades de cooperación territorial, y, por otro, los Estados miembros pueden ser partes en tales estructuras, lo que desde un punto de vista jurídico tiene grandes consecuencias (que desarrollaremos más adelante, en particular en el Capítulo 5).

C. A ESCALA NACIONAL

En principio y, debido en particular al principio de territorialidad del Derecho público, la legislación nacional no es la más adecuada para regular una situación que por naturaleza comprende elementos que rebasan el marco estatal, que es su ámbito de aplicación. De hecho, las normas nacionales sólo pueden resultar operativas en conjunción con las normas de al menos otro ordenamiento jurídico, ya sea otro ordenamiento jurídico nacional (que autorice la participación de sus entidades de Derecho público en una cooperación regida por otra legislación nacional), ya sean normas de Derecho internacional –como las de un acuerdo internacional multilateral o bilateral, como los que hemos examinado, que fundamenten la legitimidad de la legislación nacional (generalmente por remisión) para generar normas con efectos jurídicos en una situación transfronteriza– o, por último, y es la gran novedad del Reglamento sobre la AECT, normas de Derecho comunitario. Por ello, la legislación nacional no puede producir de forma autónoma normas que aspiren a aplicarse a las situaciones de cooperación transfronteriza o territorial.

La legislación nacional, aparte de que muchas de sus normas de Derecho público tienen que aplicarse de todos modos –ya sea para la definición de las competencias y modalidades de ejercicio de las entidades territoriales¹⁸³ o por lo que respecta a las normas que garantizan los derechos de los administrados ante los actos de los poderes públicos¹⁸⁴–, resulta pertinente en dos aspectos. Por una parte, para regular el acceso de dichas entidades de Derecho público a actividades de cooperación territorial y, por otra, para ofrecer un marco jurídico adecuado, en el que estructuras de cooperación transfronteriza o territorial situadas o activas en su territorio puedan operar con la máxima seguridad jurídica.

Por lo que respecta al primer punto, parece perfilarse hoy un consenso europeo según el cual los Estados no pueden restringir indebidamente a sus entidades el acceso a las actividades de cooperación. Este consenso se traduce en compromisos internacionales de los Estados europeos, en particular a través de los dos Protocolos adicionales al Convenio marco del Consejo de Europa¹⁸⁵. Y más allá de los compromisos específicos, la jurisdicción suprema de un país como Italia, que siempre supedita la posibilidad de que sus entidades participen en una cooperación transfronteriza a un acuerdo nacional de cobertura¹⁸⁶, ha desestimado la demanda del Gobierno nacional, que discutía la participación de una provincia y dos regiones en un programa INTERREG III A Austria-Italia, porque no habían obtenido previamente el acuerdo del Gobierno. En este caso, el Tribunal Constitucional italiano consideró, mediante decisión de 8 de julio de 2004¹⁸⁷, que no era necesario

CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA

ningún acto nacional adicional, pues las entidades territoriales se limitaban a aplicar un programa comunitario que era prolongación de actos ya aceptados por el Gobierno italiano (en particular el PO). En consecuencia, el Derecho comunitario, directamente aplicable, es el que brinda a las entidades, al margen de las reservas expresadas por Italia con respecto a la aplicación del Convenio marco de Madrid, los medios de aplicar por sí solas una acción transfronteriza que se inscriba en dicho marco.

También en este plano, importante para la realización de AECT –en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento, que permite a los Estados restringir el acceso a esta estructura jurídica–, el margen de los Estados para legislar de forma restrictiva parece reducido. No obstante, el artículo 16, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento sobre la AECT autoriza expresamente a cada Estado miembro «cuando lo exija la legislación nacional [...] a establecer una lista exhaustiva de los cometidos que los miembros de una AETC asociados en virtud de su legislación ya tengan, en lo que se refiere a la cooperación territorial en el sentido del artículo 3, apartado 1, dentro de dicho Estado miembro.» Sin ser explícitamente restrictiva, la formulación de esta disposición parece dejar abierta la posibilidad de que un Estado elabore así una lista que podrá considerar después, en el marco de la aplicación del artículo 4, apartado 3, de forma restrictiva (véase más adelante el Capítulo 4, sección D, apartado 1, para un análisis detallado de esta hipótesis).

Por lo que respecta al segundo punto, la adopción en el ordenamiento jurídico nacional de normas que permitan la acogida de estructuras transfronterizas, el papel de la legislación nacional parece importante. Ya sea porque un acuerdo internacional remita a estructuras de la legislación nacional, ya sea porque, como exige expresamente el Reglamento comunitario sobre la AECT, los Estados miembros deban adoptar un marco jurídico complementario a las normas comunitarias. Es lo que prevé el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1082/2006, «en el caso de cuestiones [por lo demás bastante numerosas] no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento», y también lo que exige el artículo 16 del mismo Reglamento, los Estados «adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento.»

Una vez sentada la necesidad de dichas normas nacionales, parecen posibles dos enfoques. Uno consistiría en contemplar una convergencia de las estructuras de cooperación transfronteriza a través de la Unión Europea. Es la ambición declarada –en un marco jurídico y geográfico aún más amplio– por el proyecto de Protocolo¹⁸⁸, y después de Convenio, por el que se establece la ley uniforme del Consejo de Europa, en el que los Estados miembros se declaran «convencidos de que la adopción de una ley uniforme es la única que puede permitir la realización de este objetivo». Pero, en la redacción del proyecto de Protocolo, el experto consultor expresaba sus dudas sobre la pertinencia de este enfoque, observando que, en la medida en que la «ambición del Protocolo sobre las eurorregiones debería ser, según parece, elaborar un Derecho completamente uniforme aplicable a dichas relaciones, cualquiera que sea el territorio y el ordenamiento jurídico en cuyo seno deba desplegar sus efectos», ello «conduciría en realidad a establecer un sistema jurídico completo, derogatorio del Derecho común de cada Estado»¹⁸⁹. Así, este enfoque no parece a día de hoy que vaya a tener éxito, pues varios Estados miembros han planteado serias objeciones sobre su pertinencia.

El enfoque comunitario no parece contemplar por el contrario la armonización; el quinto considerando del Reglamento (CE) n° 1082/2006 indica que no se pretende «proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad.» Subrayemos no obstante que la obligación impuesta por el artículo 16 de dicho Reglamento muy bien podría conducir a una armonización de las soluciones a escala comunitaria, y de forma más rápida y eficaz que un hipotético Convenio del Consejo de Europa, cuyo proceso de ratificación –siempre y cuando los Estados se pusieran de acuerdo sobre el principio de su adopción, lo cual no parece ser actualmente– sería ciertamente lento y desigual. Con todo, es demasiado pronto para analizar las leyes nacionales que se adoptarán para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento sobre la AECT. En las conclusiones de este estudio (véase el Capítulo final más adelante) se formulan propuestas en este sentido para que el Comité de las Regiones ayude a la Comisión Europea¹⁹⁰ en el seguimiento y el análisis de las legislaciones nacionales auxiliares del Reglamento sobre la AECT.

CAPÍTULO 3:

LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006

Aunque no se trata materialmente de un reglamento relativo a la coordinación y la gestión de los Fondos Estructurales, sino de un instrumento de carácter normativo autónomo, este Reglamento está íntimamente ligado a la política estructural de la Comunidad (A).

En el presente capítulo se muestra la importancia que constantemente ha concedido la Comisión al apoyo y el desarrollo de la cooperación entre entidades territoriales (A.1).

La concesión de un apoyo financiero a las entidades que participan en este tipo de cooperaciones no permite, sin embargo, el desarrollo de mecanismos de cooperación institucionalizados (A.2).

Además, la financiación de proyectos transfronterizos tropieza con obstáculos prácticos y jurídicos que justifican el desarrollo de un marco jurídico nuevo y diferente (A.3).

A pesar de esta evidente necesidad, la adopción de un reglamento que otorgara un marco normativo a la cooperación territorial no era sencilla. Por una parte, porque el Tratado comunitario no prevé ninguna base de competencia explícita para adoptar dicho acto (B.1). Por otra, porque no todos los Estados miembros estaban convencidos de la necesidad o la pertinencia de adoptar un reglamento de este tipo (B.2).

El añadido de una referencia a la cooperación transfronteriza en el artículo 265 TCE no constituye una base de competencia suficiente para emprender la elaboración de un acto comunitario. No obstante, hay que insistir en la importancia que tiene esta referencia para el Comité de las Regiones, puesto que la cooperación transfronteriza es el único ámbito material en el que el Tratado le reconoce una competencia especial (B.1.1).

La Comisión, siguiendo una lógica funcional muy comprensible, basó su propuesta en el capítulo relativo a la cohesión económica y social, pues el Tratado no comprende ninguna base clara de competencia comunitaria para adoptar un acto normativo que fundamente en Derecho una cooperación entre entidades (B.1.2).

El examen del proceso de adopción demuestra que las recomendaciones formuladas en el Dictamen del Comité de las Regiones y las propuestas de enmiendas del Parlamento Europeo constituyeron una importante aportación a la propuesta de la Comisión. Esas dos contribuciones mejoraron la calidad y la precisión de las disposiciones de esta herramienta reglamentaria, ampliaron su ámbito de

aplicación (más allá de la estricta vecindad) e hicieron posible una mejor consideración de los intereses de las entidades territoriales (B.2).

Conviene señalar, sin embargo, que aunque fue adoptado simultáneamente a los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y contempla un objeto, la cooperación territorial, que depende de estos últimos, el Reglamento sobre la AECT difiere de éstos por su fundamento jurídico, sus efectos en el tiempo y su objetivo (B.3).

Este Reglamento, cuyo contenido lleva en su germen el potencial de desarrollos importantes del proceso de integración europea, en la medida en que proporciona una herramienta jurídica de Derecho comunitario que permite a las entidades territoriales de la Unión Europea participar directamente en una cooperación basada en el Derecho comunitario, surgió en un momento concreto del proceso de integración cada vez más estrecho entre los Estados miembros de la Unión Europea. En efecto, el 1 de mayo de 2004, la Unión Europea registró una ampliación sin precedentes, que permitió a diez nuevos Estados –la mayoría de los cuales (ocho) habían abandonado el sistema económico y político del socialismo real algunos años antes– asociarse plenamente al proceso de integración y, en consecuencia, participar plenamente en los distintos mecanismos jurídicos y de transferencias financieras adoptados en este marco. Aunque la integración de esos nuevos miembros no puso en absoluto en entredicho el acervo en materia de estructura institucional y jurídica de la Unión Europea, tuvo como consecuencia provocar trastornos capitales en determinadas políticas, en especial la política de cohesión económica y social.

Ésta se había desarrollado y consolidado desde 1988¹⁹¹ siguiendo una dinámica notable, que conciliaba los requisitos del Tratado en materia de concentración y coordinación de la intervención de los Fondos Estructurales con la preocupación permanente de la Comisión Europea –respaldada en numerosas ocasiones por los Estados miembros¹⁹²– por asociar del mejor modo posible a las autoridades territoriales¹⁹³ de la Unión Europea a la programación y la aplicación de lo que se convirtió, el 1 de enero de 2007, en la primera partida presupuestaria de la Unión Europea. En efecto, con casi el 36% del presupuesto de la Comunidad, esta política movilizará por primera vez más recursos que la política agrícola común. El Reglamento sobre la AECT se publicó, como todos los reglamentos relativos a la coordinación y la gestión de los Fondos Estructurales para el período de programación 2007-2013, en el DO n° L 210, de 31 de julio de 2006. No obstante, no constituye formalmente un reglamento de este tipo, sino una forma «de acción específica al margen de los fondos», con arreglo al artículo 159, párrafo tercero, del TCE; en tal concepto y a diferencia de los demás reglamentos adoptados simultáneamente, su período de validez no se limita al 31 de diciembre de 2013. Véase en este sentido (más adelante Anexos I y II) la diferencia entre la redacción del artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la AECT y del artículo 24 del Reglamento (CE) n° 1080/2006 de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En el primer caso (Reglamento sobre la AECT), la Comisión presentará, si procede, propuestas de modificación del Reglamento, mientras que, en el Reglamento relativo al FEDER, se indica que «el Parlamento Europeo y el Consejo revisarán el presente Reglamento a más tardar el 31 de diciembre de 2013». Dicho esto, el Reglamento está no obstante estrechamente ligado a éstos, en primer lugar por su

CAPÍTULO 3:
LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE)
N° 1082/2006

objeto. En efecto, la cooperación territorial que debe hacer posible la institución de AEET obedece al objetivo prioritario n° 3 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, de 11 de julio 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999. Además, el artículo 7, apartado 3, indica claramente que «concretamente, las funciones de las AEET se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión.» Del mismo modo, el párrafo tercero de dicho artículo 7 del Reglamento sobre la AEET remite expresamente al artículo 6 del Reglamento FEDER de 5 de julio de 2006.

Además, su fundamento jurídico reside también en el Capítulo sobre la cohesión económica y social, ya que este Reglamento se concibió como «una acción específica [que resulte necesaria] al margen de los fondos», con arreglo al artículo 159, párrafo 3, del TCE. Este fundamento jurídico indica claramente que la acción se inscribe al margen de los Fondos Estructurales; pero la sistemática del Tratado indica al mismo tiempo que dicha acción está íntimamente ligada a la política de cohesión económica y social. Por último, su fecha de adopción¹⁹⁴ simultánea a los demás reglamentos relativos a los Fondos Estructurales tampoco deja lugar a dudas sobre la importancia de este vínculo.

Por ello, en un primer momento nos interesaremos brevemente por las condiciones y razones de las significativas modificaciones inscritas en 2006 en la coordinación y la gestión de los Fondos Estructurales. Presentaremos, así, los retos específicos concernientes al objetivo prioritario n° 3 relativo a la cooperación territorial, que «sustituye» a la iniciativa comunitaria INTERREG (sección A). Aunque disciplinas como la ciencia política o el análisis económico pueden ofrecer muchos factores explicativos, el presente estudio ha de examinar los aspectos jurídicos del desarrollo de la cooperación territorial. Por ello, el análisis se centrará en los retos jurídicos referidos a la necesidad de desarrollar la cooperación territorial, así como a la de encontrar un fundamento jurídico satisfactorio en Derecho comunitario y a los requisitos derivados de ello. La segunda sección de este capítulo se consagrará al examen del proceso de adopción del Reglamento (sección B).

A. LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA COMUNIDAD

A pesar de las importantes reformas introducidas en la política de cohesión de la Comunidad, debidas principalmente a la ampliación de 2004, de una magnitud sin precedentes, por el aumento de las disparidades económicas entre las distintas partes del territorio de la UE que generó, no se olvidó la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional. Mejor aún, en el nuevo período de programación, se produjo tanto la transformación de lo que era una iniciativa comunitaria en un objetivo prioritario de la política estructural comunitaria, como la dotación a la cooperación entre entidades territoriales –que, desde su origen, y a día de hoy aún, adolecía de un déficit de su marco normativo– de una estructura jurídica de Derecho comunitario que permitiera su realización. La

conjunción de estos dos fenómenos justifica el encargo, por el Comité de las Regiones, del presente estudio prospectivo sobre el futuro de la cooperación territorial.

Pero, cuando se inició este estudio, sus objetos eran virtuales. Todavía no se habían adoptado ni el marco normativo aplicable a los Fondos Estructurales para el período 2007-2013, ni el Reglamento sobre la AECT. Y en este último caso, como veremos más adelante (en la sección B.1), el texto del Reglamento evolucionó algo –y en lo esencial para mejor– entre la propuesta inicial de la Comisión y el texto adoptado el 5 de julio de 2005.

Para poder comprender, antes de proceder a su análisis (lo que hacemos más adelante en el Capítulo 4), las elecciones que se tomaron en la redacción del Reglamento (CE) n° 1082/2006, parece importante examinar las razones subyacentes al proceso de preparación y adopción de este Reglamento comunitario. Y en primer lugar comprender por qué y hasta qué punto la cooperación entre entidades territoriales en el espacio comunitario, pero también en las fronteras exteriores, constituye tanto un reto capital para la integración europea como una cuestión jurídica de una rara complejidad, que requiere soluciones originales y aún frágiles. Esta primera sección se consagra, pues, a los retos, y la segunda se reserva a los procesos. Como en el resto de este estudio, la principal perspectiva sigue siendo jurídica.

1. Importancia de la cooperación territorial desde el punto de vista comunitario

Como recuerda la Comisión Europea en su Tercer informe sobre la cohesión económica y social, «La cooperación entre países y regiones es un elemento esencial de la política de cohesión de la Unión europea»¹⁹⁵. Como vimos en el primer capítulo, la Comisión Europea fue muy pronto consciente de la naturaleza propia y necesariamente europea de la cooperación entre actores públicos de proximidad situados a un lado y otro de las fronteras nacionales. Por sus actores, esta actividad no puede pertenecer al ámbito internacional clásico –de un proceso intergubernamental–, como tampoco, por las actividades cubiertas, confinarse a una competencia nacional. La cooperación transfronteriza primero, y territorial hoy, es un factor propio y distinto de la integración europea. Como también mostramos en el primer capítulo de este estudio, la integración europea, lejos de debilitar la necesidad de desarrollar una cooperación de este tipo, no ha hecho sino reforzar la demanda de los actores públicos territoriales –que se enfrentan a la desterritorialización creciente de las actividades de los actores privados en Europa, mientras los requisitos jurídicos del principio de territorialidad del Derecho público nacional siguen influyendo en sus actividades– de mecanismos que les permitan ejercer plenamente sus competencias en el marco europeo.

Así, de actividad marginal, es decir, ejercida al margen de la acción pública por determinadas entidades territoriales que, para satisfacer las demandas de la población, debían desempeñar actividades cuyo alcance no se correspondía con el área geográfica e institucional –ni local, ni regional, ni siquiera nacional– en la que podían ejercer sus competencias, la cooperación transfronteriza entró, si bien sujeta a requisitos muy concretos, en el ámbito común del ejercicio de las competencias de las entidades infraestatales. Esto es tanto más cierto en un espacio plenamente integrado desde el punto de vista económico, como es el territorio de la Comunidad Europea.

Así, de ser una actividad reactiva a las demandas de actores privados que se enfrentaban a las dificultades resultantes de la presencia, en medio de su cuenca vital, de una frontera internacional (trabajadores fronterizos, contaminaciones transfronterizas, racionalización de la prestación de determinados servicios de proximidad que requieren infraestructuras dependientes de la geografía), la actividad transfronteriza de un número creciente de entidades se estructura y declara como una política pública prospectiva. Los responsables de la toma de decisiones piensan la ordenación del territorio en términos transfronterizos y conciben un desarrollo económico regional integrado, que rebasa el espacio y el marco de referencia estrictamente nacional. La cooperación con actores situados al otro lado de la frontera se convierte en una modalidad común de la acción pública local, y el vector de un auténtico proceso «de integración horizontal» a escala europea¹⁹⁶.

La Comisión Europea, consciente tanto de la necesidad de esta cooperación territorial como de su potencial para la integración europea, apoyó esta acción desde 1975 en el marco del FEDER. Pero a falta de un fundamento jurídico adecuado –y de un contexto político que permitiera desarrollos innovadores sobre este tema– la acción comunitaria fue limitada.

Las soluciones jurídicas propuestas a día de hoy se encuentran, pues, desfasadas con respecto a las prácticas de los actores sobre el terreno y provocan un bloqueo de la dinámica transfronteriza. O al menos constituyen un punto de resistencia que impide un salto cualitativo en su desarrollo, sin embargo deseado por la gran mayoría de los actores de proyectos transfronterizos. La lógica actual del Derecho en materia de cooperación transfronteriza, que falla en términos de seguridad jurídica y es inadecuada para satisfacer la exigencia de igualdad entre las partes en una relación de tipo contractual, puede inhibir tanto los deseos de cooperación de las entidades territoriales, como la voluntad de los Estados de adecuar los marcos jurídicos.

En estas circunstancias, parece necesario un cambio de estrategia y de lógica en la evolución de las normas aplicables a las necesidades, siempre crecientes, de las poblaciones que se enfrentan en sus actividades cotidianas a los efectos de la presencia de una frontera internacional en el espacio comunitario. Y con una intensidad aún mayor en un contexto de vecindad; de ahí, la elección inicial de la Comisión de privilegiar con su instrumento jurídico la cooperación transfronteriza, antes de ampliar el ámbito de aplicación de éste, a petición del Comité de las Regiones y del Parlamento, a la cooperación territorial.

2. *Insuficiencias de un instrumento de estímulo financiero*

También desde el punto de vista estrictamente jurídico, era totalmente necesaria la adopción de un marco jurídico en el Derecho comunitario. Por lo demás, el fundamento jurídico en que se basa este Reglamento (el artículo 159, párrafo tercero, del TCE) exige, para ser invocable, que «acciones específicas» –o una en particular *in casu*– «resulten necesarias» para la realización de la cohesión económica y social, lo cual se cumple en el caso que nos ocupa desde el punto de vista jurídico.

En efecto, si bien desde 1990 existe un programa de iniciativa comunitaria dirigido a apoyar financieramente las actividades de cooperación entre autoridades de proximidad a lo largo de todas las fronteras de la Unión, éste fija como prioridad a los actores de esta cooperación y beneficiarios de la financiación comunitaria, la necesidad de «establecer estructuras institucionales y administrativas comunes para apoyar y alentar la cooperación»¹⁹⁷. Esta ambición de permitir la creación de estructuras institucionales transfronterizas, de las que la AECT es una declinación, se reforzará aún más en la segunda versión de este programa (INTERREG II, 1994-1999). Esta iniciativa comunitaria llegará incluso a fijar explícitamente como principal objetivo prioritario para la concesión de financiaciones comunitarias el apoyo a «la creación de estructuras institucionales o administrativas compartidas»¹⁹⁸, lo que una vez más responde en gran medida al objeto del Reglamento que examinamos.

Pero los medios para realizar esta ambición faltan, en especial los jurídicos. Lo que conduce al Tribunal de Cuentas Europeo, en particular, a subrayar que la realización de actividades en el marco de este programa resulta problemática en términos de conformidad con los principios de ejecución del presupuesto. Así, el Tribunal afirma que «las medidas decididas en el marco de los 31 PO no siempre responden al carácter transfronterizo de esta IC. El examen de los PO demuestra que pocos de los gastos previstos se refieren directamente a medidas de cooperación transfronteriza. La mayor parte engloba medidas situadas a uno u otro lado de la frontera y que a menudo son realizadas sin ninguna cooperación interregional. Estos proyectos habrían podido realizarse en el marco de otras intervenciones comunitarias existentes»¹⁹⁹. Y también concluye que «todas estas constataciones demuestran que hay que realizar importantes progresos para reforzar la cooperación transfronteriza; las operaciones efectuadas en virtud de estos diferentes programas también habrían podido llevarse a cabo, incluso mejor, en el marco de PO clásicos»²⁰⁰.

Como consecuencia de esas críticas, de las que la Comisión se defendió alegando precisamente la ausencia de un instrumento jurídico eficaz que permitiera la institución y el funcionamiento de estructuras transfronterizas, el programa INTERREG III (para INTERREG II era ya demasiado tarde, y no fueron posibles progresos en este aspecto) no fija objetivos tan ambiciosos por lo que respecta a las estructuras institucionales de cooperación transfronteriza²⁰¹. El proyecto de Reglamento que examinamos tiene por objeto justamente colmar ese desfase entre la prioridad política de la Comisión, materializada en el aumento de medios procedentes del presupuesto comunitario para apoyar las acciones transfronterizas, por una parte, y la falta de un instrumento que ofreciera un marco jurídico que permitiera aplicar políticas propiamente transfronterizas, por otra.

Subrayemos, no obstante, que la propuesta de Reglamento que establece el marco jurídico de tales estructuras transfronterizas no se formula hasta quince años después del intento, infructuoso, de avanzar en el desarrollo de las estructuras de cooperación transfronteriza a través del mero estímulo financiero. Sólo hablamos de intento de avance, ya que, en la práctica, la ausencia de una solución jurídica fiable para la institución y el funcionamiento de estructuras institucionales transfronterizas no permitió a los actores crear estructuras compartidas.

CAPÍTULO 3:
LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE)
Nº 1082/2006

En efecto, en un Informe especial relativo a la programación de la Iniciativa comunitaria INTERREG III, el Tribunal de Cuentas sigue resaltando «la ausencia de carácter transfronterizo de los proyectos y la falta de cooperación transfronteriza, incluso en la gestión de los programas de iniciativa comunitaria»²⁰². El Tribunal de Cuentas explica este problema, todavía y siempre, por la ausencia de una estructura jurídica idónea –constatando de paso que el recurso a la agrupación europea de interés económico no funciona²⁰³– y resalta claramente en sus conclusiones que, en caso de renovación de la iniciativa después de 2006, «deberían culminarse los trabajos iniciados para preparar los instrumentos legales de la cooperación con objeto de aplicarlos en el marco de Interreg.»²⁰⁴ Esta recomendación del Tribunal será escuchada y, aunque no sea ya en el marco de INTERREG, es evidente que la posible solución de recurrir a un instrumento jurídico fiable y eficaz para inscribir el proceso de cooperación, ya sea transfronterizo o territorial, debería representar un progreso considerable y absorber el chocante desfase que existía y perduraba entre las ambiciones declaradas en el marco de la cohesión económica y social de realizar una cooperación territorial, y la realidad de las realizaciones concretas resultantes de la misma.

3. *Retos jurídicos de la financiación de proyectos transfronterizos en Europa*

Como destaca con razón la Comisión, las actividades relativas a la cooperación transfronteriza o interterritorial, «son también más complicadas de aplicar que los demás programas de los Fondos Estructurales.»²⁰⁵ Esto es aún más cierto para la financiación de actividades transfronterizas o transnacionales por parte de actores públicos. Recordemos que el uso de fondos públicos esta sujeto a controles relativamente estrictos en todos los Estados que respetan el principio del Estado de Derecho –lo que con arreglo al artículo 6, apartado 1, el artículo 49, apartado 1, y el artículo 7 del TUE es por definición la situación de todos los Estados miembros de la UE. Ahora bien, en el marco de una actividad realizada en común por actores públicos pertenecientes a sistemas jurídicos diferentes, los requisitos de los distintos sistemas no son necesariamente compatibles. Lo que evidentemente plantea problemas para el desarrollo de acciones concretas de cooperación transfronteriza o territorial.

El problema, desde el punto de vista comunitario, reside en particular en que el concurso de fondos comunitarios en virtud de la política de cohesión económica y social no se efectúa casi nunca²⁰⁶ sin el concurso de fondos nacionales (principio de adicionalidad). Ahora bien, en una cooperación propiamente transnacional o transfronteriza, no basta con articular el ordenamiento jurídico comunitario y un ordenamiento jurídico nacional, sino que hay que articular al menos los requisitos del ordenamiento jurídico comunitario y de dos ordenamientos jurídicos nacionales, cuyas normas y prescripciones de contabilidad pública no son necesariamente compatibles.

Este problema ha sido invocado a menudo por los socios en acciones de cooperación para limitar la capacidad de cofinanciación de los órganos comunes, y consiguientemente la capacidad operativa de la estructura transfronteriza. Un documento de trabajo realizado en 2000 por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas demuestra, sin embargo, que esas dificultades se evocan a menudo aun cuando no existe un bloqueo jurídico real y que, en muchos casos, existen prácticas, y permiten

financiar actividades transfronterizas a pesar de los requisitos legales relativos a la gestión de fondos públicos en cada Estado²⁰⁷.

Desde el punto de vista comunitario, la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto²⁰⁸ ante el Consejo y el Parlamento²⁰⁹, que en su actividad de control cuentan con la asistencia del Tribunal de Cuentas²¹⁰. En la práctica, y en particular para la aplicación de las políticas de cohesión, la Comisión concede ayudas a programas que son elaborados y gestionados bajo la responsabilidad de los Estados miembros²¹¹. En el marco de los programas correspondientes al futuro objetivo prioritario nº 3, los logros del programa INTERREG se recogen íntegramente en el Reglamento relativo al FEDER²¹² (PO único para toda la zona afectada, autoridad de gestión única, cuenta única, elegibilidad de los gastos, comité de seguimiento, etc.). No obstante, hay que señalar que uno de los principales intereses de adoptar un reglamento que permita el establecimiento de una estructura de cooperación territorial –la AECT– es disponer de una entidad capaz de gestionar en un marco transfronterizo, transnacional o interregional un programa común, y que desde este punto de vista es lamentable –pero probablemente inevitable desde el punto de vista técnico– que el artículo 6 del Reglamento sobre la AECT fije normas relativas al control de la gestión de los fondos públicos que son diferentes dependiendo de que exista una contribución comunitaria o no²¹³.

Desde el punto de vista de cada Estado miembro, la situación depende de sus normas de contabilidad pública. Es evidente que el propio Estado dispone de capacidad para gestionar fondos fuera del sistema de contabilidad pública nacional. A veces resulta más complicado en el caso de las entidades territoriales: la contribución a una estructura jurídica «extranjera», aun cuando la entidad contribuyente participe en la misma, puede plantear problemas a las autoridades nacionales de control. Incluso la existencia de normas internacionales claras, que dispongan que los gastos previstos en el presupuesto de una estructura cooperativa transfronteriza son de naturaleza obligatoria para las entidades participantes, no siempre ha convencido a las autoridades financieras en algunos Estados. Desde este punto de vista, el hecho de que el Reglamento sobre la AECT no precise que los gastos inscritos en el presupuesto de una AECT constituyen gastos obligatorios para sus miembros es una laguna lamentable que puede debilitar la eficiencia de dicha estructura jurídica en los Estados cuyas autoridades administrativas no se muestren cooperativas.

B. EL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006

El examen del proceso de adopción de este Reglamento nos permitirá seguir la positiva evolución de este texto entre la propuesta inicial de la Comisión, del 14 de julio de 2004, y su adopción –extremadamente rápida para un asunto de tanta complejidad y de carácter tan innovador– el 5 de julio de 2006. En este examen se pone de manifiesto también el capital papel desempeñado por el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo en la evolución de su contenido y, en particular, para una mejor consideración de los intereses de las entidades territoriales. El papel fundamental de estas dos instituciones, y del Comité de las Regiones más concretamente, justifica asimismo el especial interés de esta última institución por garantizar una aplicación efectiva, rápida y óptima de este Reglamento.

CAPÍTULO 3:
LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE)
N° 1082/2006

1. *Fundamento de la reglamentación: la cuestión de la base de competencia comunitaria*

La exigencia de un fundamento jurídico para todo acto de Derecho comunitario resulta directamente del principio de legalidad inscrito en el fundamento del ordenamiento jurídico comunitario²¹⁴. La ausencia de un fundamento jurídico claro constituye además motivo de anulación de un acto comunitario²¹⁵, y el principio de atribución explícita de competencias a la Comunidad fue expresamente formulado en Maastricht en el artículo relativo al principio de subsidiariedad, que precisa que «la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.»²¹⁶ Por tanto, es necesario, antes de la elaboración de cualquier acto normativo comunitario, identificar un fundamento jurídico sobre el que basar la propuesta de reglamento. ¿Qué sucede en el caso que nos ocupa?

1.1 **La aparición de la cooperación transfronteriza en el Tratado**

Con ocasión de la revisión de Ámsterdam de los Tratados comunitarios y del Tratado de la Unión Europea, se inscribió en el texto del Tratado comunitario, en la primera frase del artículo 198 C (hoy 265) relativo a las modalidades de consulta del Comité de las Regiones, un inciso que precisa que éste deberá ser consultado «por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros casos, *en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza*, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno»²¹⁷. Lo que sorprende es que se trata de la primera aparición en el Tratado de una referencia a la cooperación transfronteriza. Ahora bien, el proceso de consulta al Comité de las Regiones se inscribe en la aplicación de las disposiciones del Tratado por las instituciones. Por ello, hasta que la Comisión formule una propuesta de Reglamento sobre la AECT, es difícil encontrar un sentido preciso a esta disposición, pues los casos de aplicación resultan hipotéticos.

Sin embargo, la aparición de esta referencia se explica fácilmente. El recién creado Comité de las Regiones²¹⁸ se enfrentó de inmediato a un proceso de revisión de los Tratados. Aunque este ejercicio depende de la competencia soberana de los Estados miembros²¹⁹, las instituciones dan a conocer su opinión y sus reivindicaciones en el marco del procedimiento. Algo que no dejó de hacer el Comité de las Regiones, que, en un importante dictamen de iniciativa²²⁰, reivindicó muchas mejoras al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tanto por lo que respecta a su propia situación institucional como con vistas a que se tuvieran más en cuenta los intereses de las entidades territoriales en el Tratado. En este último ámbito, el Comité reivindicó el reconocimiento explícito por el TCE de la importancia de la cooperación transfronteriza e interterritorial²²¹. Así, en el marco de la Conferencia Intergubernamental, se acogió en parte esta petición a través del citado inciso. Extraña evidentemente su formulación, en la medida en que se reconoce una competencia consultiva particular al propio Comité, y no, como pedían los miembros del Comité de las Regiones, un reconocimiento por el Tratado de la importancia de este fenómeno cooperativo, que habría permitido desarrollar un marco jurídico comunitario adecuado.

No obstante, la existencia de esta referencia –difícil de calificar incluso desde el punto de vista jurídico– tiene como interés la acción de la Comunidad en la materia, y más concretamente la del Comité de las Regiones. De hecho, se trata de la única referencia a una materia determinada (una especie de competencia material) en los artículos consagrados al Comité de las Regiones. En esta peculiaridad se apoya la propuesta de una acción de seguimiento específico de la aplicación de este Reglamento por el Comité de las Regiones, que se basa en particular en este fundamento jurídico²²².

Así, aunque el artículo 159, en el que se fundamenta el Reglamento sobre la AECT, prevé expresamente la consulta al Comité de las Regiones –como también al Comité Económico y Social–, conviene subrayar que muchas de las peticiones contenidas en el dictamen del Comité de las Regiones²²³ fueron recogidas por la Comisión en su versión revisada²²⁴ y mantenidas en el texto adoptado el 5 de julio de 2006. Es igualmente cierto que estas propuestas del Comité de las Regiones iban en su mayoría en el mismo sentido que las del Parlamento Europeo, que, en el marco de la adopción «de acciones específicas» con arreglo al artículo 159, párrafo 3, dispone de un poder de codecisión (con arreglo al procedimiento del artículo 251 TCE).

Por ello, si bien no puede considerarse que esta referencia a la cooperación transfronteriza en el Tratado comunitario proporcione un fundamento jurídico a una acción comunitaria en la materia, está claro en cambio que confiere al Comité de las Regiones una legitimidad especial para actuar en este ámbito, siendo este último el único ámbito de competencia material expresamente atribuido por el ordenamiento jurídico comunitario al Comité de las Regiones. Además, en virtud del principio jurídico del efecto útil, a menudo utilizado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, la existencia de esta disposición resultaría especialmente importante si se evocara la validez del Reglamento sobre la AECT ante la jurisdicción comunitaria. Si los Estados miembros aceptaron esta redacción del artículo 265 TCE, es sin duda porque preveían expresamente que la Comunidad podría ser competente en la materia.

1.2 ¿Cuál debe ser el fundamento jurídico de un reglamento sobre la cooperación territorial?

Dado que, como acabamos de ver, el artículo 265, que es el único que menciona la cooperación transfronteriza, no constituye manifiestamente un fundamento jurídico suficiente para justificar un acto de Derecho comunitario, hay que encontrar otro fundamento jurídico para esta acción. El Tratado comunitario contiene una serie de normas generales de atribución de competencia. Las más invocadas son dos: por una parte, el artículo 308 y, por otra, los artículos 94 y siguientes.

El artículo 308 –antiguo artículo 235– indica que: «cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes». Con respecto a esta disposición y su posible utilización, cabe destacar dos elementos importantes. Por una parte, la formulación indica claramente que el recurso a esta disposición debe ser subsidiario. Sólo podrá invocarse si el Tratado no ha previsto los poderes de

CAPÍTULO 3:
LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE)
N° 1082/2006

acción para que la Comunidad pueda realizar uno de sus objetivos²²⁵. Después, esta disposición remite a un procedimiento en el que el Parlamento Europeo sólo es consultado, por tanto, no puede influir en la decisión: la consulta, aunque es una formalidad obligatoria²²⁶, no impone a las instituciones que han debido proceder a la misma tener en cuenta el dictamen así recabado. Esta es, por lo demás, una de las razones²²⁷ por las que el Parlamento Europeo discute a menudo los actos adoptados sobre esta base²²⁸. Este procedimiento exige asimismo la unanimidad de los Estados miembros (lo cual no sucede con el artículo 159, párrafo tercero, empleado para fundamentar el Reglamento sobre la AECT).

La otra disposición que confiere una competencia amplia –más allá de los ámbitos de competencia explícitamente mencionados en el Tratado– es el artículo 95 TCE²²⁹, que prevé la posibilidad de que el Consejo y el Parlamento adopten directivas (artículo 94) o medidas (artículo 95) «para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior». Contrariamente al artículo 308 TCE, la competencia no tiene aquí carácter subsidiario. No obstante, por un lado, no es seguro que la institución de AECT incida directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior, y, por otro, el objetivo del Reglamento sobre la AECT no es aproximar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros, ya que, por el contrario, con arreglo al apartado 5 de sus considerandos, el Reglamento rechaza ese enfoque²³⁰.

En cambio, el Tratado prevé, en el ámbito de la cohesión económica y social, un fundamento de competencias específicas cuya formulación recuerda a la del artículo 308 por lo que respecta a las condiciones en que el legislador comunitario está autorizado a recurrir a él. En cambio, el procedimiento para aplicar medidas sobre la base de esta competencia particular es el de la codecisión (artículo 251 TCE), que permite asociar plenamente al Parlamento Europeo. Si la acción específica prevista por el artículo 159, párrafo tercero, del TCE se sitúa así al margen de los fondos coordinados en el marco de la política de cohesión económica y social, debe permanecer en el marco general de dicha política y, en particular, llevarse a cabo «sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitaria». Por ello, esta acción debe limitarse a la política de cohesión económica y social.

Esto explica en particular que este Reglamento no tenga por objeto fijar un marco comunitario general a la cooperación territorial, como recuerda el apartado 5 de sus considerandos –pues de no ser así el Reglamento rebasaría las competencias atribuidas a la Comunidad y podría ser invalidado–, y que tenga por objetivo principal permitir el recurso a una estructura jurídica comunitaria necesaria para la aplicación de uno de los objetivos prioritarios definidos en el marco de la política de cohesión económica y social. En cuanto a la cooperación territorial, es un objetivo de la cohesión económica y social igual de legítimo que, por ejemplo, la competitividad regional. Por lo demás, en el marco del procedimiento –por el momento inconcluso– de revisión de los Tratados, el Comité de las Regiones²³¹, la Comisión²³² y después los Estados miembros en el marco de la Conferencia

Intergubernamental, aceptaron incluir la cohesión territorial como un nuevo objetivo fijado por el Tratado, junto a la cohesión económica y social²³³.

Por tanto, existe en los Tratados un fundamento jurídico claro para este Reglamento, lo cual no era evidente para nadie. Así, entre otros, el estudio del Comité de las Regiones sobre la cooperación transeuropea entre entidades territoriales (realizado bajo los auspicios de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas), al mismo tiempo que identifica los artículos 308 y 159, párrafo tercero, como posibles fundamentos jurídicos, considera que, en la medida en que las disposiciones del Tratado actual no permiten la creación de un instrumento comunitario de encuadramiento, el segundo gran problema reside en la necesidad de introducir en el Tratado un fundamento jurídico adecuado a tal fin.²³⁴ El texto adoptado el 5 de julio de 2006 explota muy correctamente las posibilidades de este fundamento jurídico. Además, este fundamento jurídico prevé la consulta al Comité de las Regiones y la codecisión con el Parlamento Europeo, lo que permitió a estas dos instituciones, conjugando esfuerzos en el marco del proceso de adopción de este acto, influir positivamente en su contenido, como veremos más adelante.

2. *La adopción del Reglamento*

La adopción del Reglamento, relativo a una cuestión jurídicamente tan compleja y también sensible desde el punto de vista político, fue de una rapidez absolutamente sorprendente, pues transcurrieron menos de dos años entre la propuesta de la Comisión²³⁵ y su adopción con arreglo al procedimiento de codecisión. A modo de comparación, la adopción del Reglamento relativo a la institución de la agrupación europea de interés económico tuvo lugar once años después de la propuesta de la Comisión, el relativo a la sociedad europea requirió doce años entre la propuesta de la Comisión y su adopción, y el relativo a la SCE «sólo» diez años. El vínculo con la programación de los Fondos Estructurales y las exigencias derivadas de la ampliación probablemente contribuyeron a la rápida aprobación de este Reglamento.

Conviene señalar también que la propuesta de la Comisión es, en cuanto a contenido, relativamente modesta –por no decir minimalista²³⁶–, en el sentido de que comprende pocas disposiciones de Derecho material, lo que hace su contenido sin duda menos controvertido.

La propuesta de la Comisión, adoptada el 14 de julio de 2004, consta de 15 considerando y nueve artículos. La exposición de motivos cabe en una página. Sobre este último punto, hay que precisar con todo que una parte del Tercer informe sobre la cohesión económica y social trata de la necesidad de este Reglamento habida cuenta de las reformas de la política estructural de la Comunidad a raíz de la ampliación y, en consecuencia, puede considerarse que forma parte *de facto* de una exposición de motivos más amplia. En cuanto a la propuesta, su título sólo contempla la cooperación transfronteriza. Esto se explica fácilmente por dos razones. Por una parte, en el marco de esta cooperación, las realizaciones son más concretas y, en consecuencia, la necesidad de estructuras jurídicas que puedan ser titulares de derechos y obligaciones frente a terceros se siente de forma más concreta. Por otra, es con mucho el ámbito de la cooperación territorial al que se consagrarán más importes.

CAPÍTULO 3: LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006

Después, la propuesta presenta serias lagunas por lo que respecta a los órganos de una AECT y los procedimientos de toma de decisiones, incluido por lo que respecta a la adopción de los estatutos. Estos defectos fueron felizmente corregidos en la propuesta revisada que la Comisión presentó a principios de marzo de 2006. Por último, la propuesta no contiene prácticamente normas relativas al control de la participación de entidades infraestatales en una AECT. La mayoría de los añadidos que encontramos en la versión adoptada en julio de 2006 se refieren a este aspecto.

Una de las explicaciones posibles sobre las disposiciones relativas al control quizás resida en la redacción del artículo 2, apartado 1, de la propuesta, relativo a la composición de la AECT. En él se lee que «la AECT podrá estar integrada por Estados miembros y entes entidades regionales y locales o por otros organismos públicos locales, en lo sucesivo denominados “los miembros”.» Esta formulación preocupó al Comité de las Regiones –y después al Parlamento Europeo–, que destacaron la ambigüedad de los términos y su disposición y estimaron que «responde a la esencia de la cooperación transeuropea que también los entes regionales y locales puedan participar como miembros de una cooperación transeuropea sin que ello implique la participación de los Estados miembros»²³⁷. Esta reivindicación es totalmente coherente con las experiencias existentes de cooperación transfronteriza, pues con arreglo a los instrumentos jurídicos existentes antes de la propuesta de la Comisión, ésta se reservaba a las entidades públicas infraestatales, con exclusión de los Estados. Por lo que respecta a la inclusión de los Estados junto a los entes territoriales, el Comité de las Regiones lo celebra, al igual que el Parlamento.

Segunda aportación importante del Comité de las Regiones, desea, al igual que el Parlamento, que esta herramienta jurídica no se limite a la cooperación transfronteriza, sino que pueda utilizarse también en el marco de una cooperación transeuropea, que incluye además de la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional²³⁸. En el mismo orden de ideas, pero retomando la terminología de «cooperación territorial», que presenta la ventaja de corresponder al Objetivo prioritario n° 3 del siguiente período de programación de los Fondos Estructurales, el Parlamento pidió la misma modificación, que fue aceptada por la Comisión y los Estados miembros sin dificultades.

La tercera petición concreta del Comité de las Regiones es llevar un registro de las AECT²³⁹; una petición que respaldó el Parlamento Europeo en segunda lectura, después de que hubiera sido recogida por la Comisión en su propuesta revisada²⁴⁰. Como podemos comprobar, pues, el Comité de las Regiones, que fue el primero en pronunciarse en noviembre de 2004, formuló propuestas sustanciales, que fueron recogidas por el Parlamento y aceptadas por la Comisión y los Estados miembros.

El Parlamento Europeo inscribió sus peticiones de modificación en la misma línea que el Comité de las Regiones, con añadidos útiles sobre las modalidades de control de los actos de la AECT y responsabilidad de los miembros de la AECT, así como requisitos relativos a la publicidad (publicación en el Diario Oficial) de las AECT constituidas.

Los Estados miembros negociaron este proyecto de Reglamento paralelamente a las muy difíciles negociaciones sobre el paquete financiero para el período 2007-2013. Por ello, los trabajos sobre el Reglamento apenas progresaron mientras no se resolvió la cuestión de las contribuciones al presupuesto comunitario y el reparto de los gastos. En cambio, tan pronto se alcanzó un acuerdo, los Estados miembros avanzaron relativamente rápido, a pesar de la marcada oposición de determinados Estados miembros. La Presidencia austriaca realizó, no obstante, un trabajo muy eficaz, que permitió evitar la desconexión de este proyecto de Reglamento de los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, lo que hizo posible la adopción del Reglamento en el verano de 2006. Destaquemos una vez más –el examen detallado de las disposiciones del Reglamento adoptado se hará en un próximo capítulo– que el procedimiento de adopción previsto por el artículo 159, párrafo tercero, autoriza la adopción de este tipo de reglamento de acuerdo con el procedimiento del artículo 251 TCE (es decir, la codecisión), en cuyo marco sólo es necesaria mayoría cualificada en el Consejo. Este Reglamento no obtendría la unanimidad.

Su rápida adopción se pagará probablemente en la fase de aplicación, debido a la existencia de algunas lagunas e imperfecciones; pero dado, por una parte, que la utilización de esta estructura jurídica no es obligatoria para los Estados miembros (con arreglo al artículo 1, la constitución de una AECT se deja a la iniciativa de sus futuros miembros), por otra, que un Estado puede, en virtud del artículo 4, apartado 3, ejercer un amplio control con arreglo a las disposiciones de su legislación nacional sobre la participación de sus entidades públicas infraestatales y, por último, que se prevé una cláusula de revisión para 2011, los pocos defectos que identificamos en el presente estudio y que la práctica de los próximos años no dejará de poner de manifiesto constituyen un muy modesto tributo que pagar con respecto al interés de disponer desde ahora de una herramienta jurídica de Derecho comunitario para la realización de cooperaciones territoriales.

3. El Reglamento (CE) n° 1082/2006 y los demás reglamentos relativos a los Fondos Estructurales para el período 2007-2013

El Reglamento mantiene una relación especial con los demás reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, en particular el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999 y el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

Los Reglamentos (CE) n° 1081/2006 (relativo al Fondo Social Europeo), n° 1084/2006 (relativo al Fondo de Cohesión) y n° 1085/2006 (que establece un instrumento de ayuda preadhesión) son menos pertinentes por lo que respecta al presente estudio, aunque forman parte del mismo conjunto de reglamentos²⁴¹.

Desde un punto de vista coyuntural y temporal, está estrechamente ligado a esos otros Reglamentos. Fue adoptado al mismo tiempo que los reglamentos relativos a la cohesión económica y social. La

CAPÍTULO 3:
LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE)
Nº 1082/2006

propuesta de Reglamento sobre la AEET de la Comisión Europea se presentó el mismo día que las propuestas de reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, el 14 de julio de 2004. Después, el Reglamento (CE) nº 1082/2006 fue adoptado de concertación con los Reglamentos 1080 y 1081, los tres el 5 de julio. Los Reglamentos 1083 y 1084 fueron adoptados el 11 de julio, y el Reglamento 1085, el 17 de julio. Esta adopción casi simultánea no era jurídicamente necesaria y varios Estados miembros sugirieron encarecidamente que la adopción de este Reglamento se disociara de la adopción de los demás reglamentos relativos a los Fondos Estructurales. Felizmente, no fue así en absoluto.

Pero su fundamento jurídico precisa claramente que se trata de una acción específica al margen de los fondos (159, párrafo tercero, TCE). De esto no hay ninguna duda.

Por otra parte, los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales están vinculados, en su contenido y en los medios puestos a disposición para la realización de la política de cohesión económica y social, a la financiación plurianual de la Comunidad, y en consecuencia producen efectos jurídicos limitados en el tiempo. Todos estos reglamentos deben reexaminarse necesariamente a más tardar el 31 de diciembre de 2013²⁴². En cambio, el Reglamento sobre la AEET tiene efectos ilimitados en el tiempo, aunque en el artículo 17 del Reglamento figura una cláusula de reexamen. No obstante, si este artículo obliga a la Comisión a remitir al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del Reglamento, éste irá acompañado de propuestas de modificación, si procede. Pero no se impone ninguna obligación de reexamen del Reglamento al Parlamento y al Consejo. El argumento de la Comisión para justificar esta excepción a la norma aplicada de forma constante desde 1988 a los instrumentos relativos a los Fondos Estructurales se basa en primer lugar en una interpretación literal del Tratado comunitario. En virtud del artículo 159, párrafo tercero, TCE, no se trata de un reglamento relativo a los Fondos Estructurales. Por otra parte, este Reglamento no implica, a diferencia de los demás reglamentos examinados en esta sección, compromisos financieros particulares para la Comunidad. Por último, el objetivo de estructurar la cooperación territorial en la Comunidad en torno a instituciones jurídicas permanentes no se alcanzaría si el reglamento en el que se basasen dichas estructuras dejase de producir efectos jurídicos en una fecha determinada²⁴³.

No obstante, es evidente que este Reglamento mantiene una relación especial con el Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales (Reglamento (CE) nº 1083/2006, que instituye el objetivo prioritario nº 3 y determina los recursos concedidos al mismo. El apartado 6 de los considerandos del Reglamento (CE) nº 1082/2006 remite así al Reglamento (CE) nº 1083/2006. El artículo 21 de este Reglamento precisa que se reservarán a este objetivo prioritario algo más de 7 750 millones de euros, repartidos en un 73,86% (5 576 358 149 €) para la cooperación transfronteriza, 20,95% (1 581 720 322 €) para la cooperación transnacional y 5,19% (392'002'991 €) para la cooperación interregional, las redes de cooperación y el intercambio de experiencias²⁴⁴. Del mismo modo, existe un vínculo particular con el Reglamento relativo al FEDER, que define los procedimientos con arreglo a los cuales debe llevarse a cabo la cooperación territorial²⁴⁵. Por otra parte, remite al artículo 6 del Reglamento relativo al FEDER por el artículo 7,

apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre la AECT, que prohíbe a los Estados miembros restringir tareas que la AECT podría realizar sin ayuda financiera de la Comunidad por debajo de las tareas para las cuales sea posible una ayuda de este tipo, en virtud del artículo 6 FEDER.

Así, este Reglamento, aunque se adoptó con el «paquete» de reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, difiere de ellos en cuanto a su fundamento jurídico, sus efectos en el tiempo y su objetivo. Lo que no quiere decir, como acaba de destacarse, que este Reglamento sobre la AECT no mantenga estrechos vínculos con la aplicación de la política estructural de la Comunidad para el período 2007-2013.

SEGUNDA PARTE: LAS POSIBILIDADES DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DE 2007

Aunque no podemos pronosticar los efectos de este Reglamento sobre el desarrollo de la cooperación territorial, ni proponer una interpretación auténtica de este nuevo Reglamento, que sólo la práctica y, en su caso, las decisiones judiciales, permitirán ofrecer, la presente Parte se dedica a examinar y poner de manifiesto el significado de las elecciones efectuadas en la redacción de este Reglamento.

Un primer capítulo, que constituye el núcleo central de este estudio, ofrece un análisis detallado del texto del Reglamento, con la pretensión de explicar las consecuencias jurídicas de las disposiciones tal como se han formulado (Capítulo 4). En este Capítulo se pondrán de manifiesto, en particular con respecto al acervo del Derecho y a la práctica de la cooperación entre entidades territoriales en Europa, las soluciones que se inscriben en el desarrollo de dicho acervo y las que, por el contrario, constituyen innovaciones sustanciales.

Después, se dedicará un capítulo a los retos de la aplicación de este Reglamento, tanto escala comunitaria como en los ordenamientos jurídicos nacionales, a cuya movilización queda parcialmente supeditada la eficacia en la aplicación de este Reglamento (Capítulo 5). Por último, un breve capítulo, que comprende algunos elementos prescriptivos, se ocupará de las funciones que el Reglamento asigna a los distintos actores, comunitarios (Comisión, Parlamento y sobre todo Comité de las Regiones), nacionales e infranacionales (Capítulo 6).

CAPÍTULO 4:

EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Por innovadora e importante que sea esta nueva herramienta jurídica que es la AECT, las características particulares que le confiere el presente Reglamento hacen de ella una herramienta adecuada para determinados objetivos de cooperación, y menos –o nada– para otros. Por tanto, la lectura de este Capítulo debe ser tanto positiva –para comprender qué es una AECT– como negativa –para identificar lo que no requiere necesariamente el recurso a la forma jurídica de la AECT, a pesar de constituir objetivos legítimos (y a veces centrales) de proyectos de cooperación territorial.

La sistemática del Reglamento no ayuda a la identificación de los retos y posibilidades de la AECT, aunque el contenido de las disposiciones del Reglamento en la versión adoptada resulta más claro que en los proyectos debatidos (A).

La AECT debe calificarse en función de sus elementos constitutivos, que son siete (B), los miembros que la integran (C) y las misiones que se le asignan (D).

Los elementos constitutivos de la AECT son:

En primer lugar, el carácter transfronterizo del organismo (B.1), que exige que esté integrado por miembros «situados en el territorio de al menos dos Estados miembros». Esto significa, en particular, que no es posible una cooperación bilateral en una frontera exterior de la UE.

En segundo lugar, la AECT está dotada de personalidad jurídica (B.2). Tras esta evidencia, que se afirma en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT, se ocultan cuestiones jurídicas que el texto del Reglamento no deja zanjadas. Los redactores del presente estudio demuestran que se trata de una personalidad jurídica de Derecho comunitario (B.2.1), pero que, en la medida en que la legislación aplicable al territorio en el que la AECT tenga su sede desempeña un papel importante en la determinación de la forma jurídica de la AECT, ésta podrá tener, según los casos, una personalidad de Derecho público o de Derecho privado (B.2.2).

En tercer lugar, la personalidad jurídica conlleva «la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional reconozca a las personas jurídicas». No obstante, hay que relativizar esta fórmula, pues la capacidad de la AECT se limita, en particular, a la realización de las misiones que le confieran sus estatutos (B.3).

En cuarto lugar, la AECT debe basarse en un convenio y unos estatutos; la coexistencia de dos instrumentos jurídicos diferentes no parece muy justificada; no obstante, los requisitos que plantea el Reglamento nº 1082/2006 sobre el contenido de cada uno de ellos permiten definir con bastante precisión los límites en que deberán inscribirse las futuras AECT. En este apartado (B.4), se indican cierto número de dificultades o formulaciones que deben evitarse.

En quinto lugar, la elección de una sede única, impuesta por el Reglamento, es un elemento constitutivo que tiene consecuencias jurídicas capitales, puesto que determina en particular la legislación subsidiariamente aplicable a la AECT, así como los órganos encargados de su control. La consecuencia es que se induce una desigualdad capital entre los socios. Además, aunque el Reglamento no lo prohíbe, el traslado de la sede al territorio de otro Estado miembro sería una operación compleja y aventurada desde el punto de vista jurídico (B.5).

En sexto lugar, para poder expresar su voluntad como persona jurídica, la AECT debe disponer de órganos.. El Reglamento impone la existencia de una asamblea, en la que estén representados todos los miembros, y de un director. No obstante, deja a los miembros la libertad de prever, si procede, otros órganos (B.6).

En séptimo lugar, la AECT debe disponer de un presupuesto anual, que ha de ser aprobado por la asamblea de los miembros de la AECT. Aunque el Reglamento no lo precisa, las contribuciones de los miembros al presupuesto de la AECT deben ser consideradas por éstos como gastos obligatorios (B.7).

En la tercera sección (C) de este Capítulo se examinan las categorías de miembros potenciales de una AECT. En el artículo 3 del Reglamento se enumeran cinco categorías de miembros, lo que puede tener como consecuencia cierta complejidad y, en su caso, una gran heterogeneidad en la composición de las AECT. No obstante, el requisito de que cada miembro potencial sólo pueda actuar dentro de los límites de las competencias que le asigne su legislación nacional debería limitar la flexibilidad en la composición de AECT.

La posibilidad de que los Estados miembros de la UE puedan participar en un organismo de cooperación territorial constituye una inversión de la práctica, que hasta ahora los había excluido de este tipo de estructuras. Las normas relativas a los controles previos a la constitución de una AECT por las autoridades nacionales no parecen tener que aplicarse a los propios Estados (C.1).

Las entidades regionales (C.2) y locales (C.3) pueden participar evidentemente en una AECT. No obstante, su capacidad para participar dependerá del alcance de sus competencias en el Derecho interno.

Se examina la posibilidad de que otros actores –en particular las entidades cuyos fondos se consideran principalmente públicos (C.4), asociaciones de actores pertenecientes a las categorías anteriores (C.5), incluso actores de territorios no comunitarios (C.6)– participen en una AECT, y las consecuencias que se derivarían de ello.

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

El principio de especialidad, común a todos los organismos de cooperación (es decir, que el organismo no goza de una competencia general sino que sólo puede actuar dentro del límite de las competencias que le son asignadas) se aplica a la AECT. No obstante, el presente estudio destaca que el efecto acumulativo de las disposiciones del Reglamento sobre la AECT que limitan la capacidad de acción de esta última conduce a una solución demasiado restrictiva y que, a menos que se haga una interpretación muy flexible –por ejemplo basada en el principio del efecto útil–, las AECT podrían resultar ser herramientas muy poco eficaces (D).

Entre las tareas específicamente previstas por el Reglamento, figura de forma prioritaria la realización del objetivo de cooperación territorial europea, que es el objetivo prioritario n° 3 de la política estructural para los años 2007-2013. El estudio sugiere que la AECT no sea sólo un medio para realizar este objetivo, sino que se considere que su propia creación participa en la realización del objetivo (y, por tanto, que la propia institución de una AECT esté subvencionada por los Fondos Estructurales, en su caso en la forma de un proyecto piloto). A continuación, se examinan las distintas declinaciones de este objetivo, tal como resultan de los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales (D.1).

La AECT permite la ejecución de acciones que dependen de otras políticas comunitarias distintas de la política estructural, como prevé el artículo 7 del Reglamento que la instituye. Por ello, debido a su posible composición heterogénea, podría resultar un instrumento útil para desarrollar una gobernanza europea, en la línea del Libro Blanco que la Comisión Europea adoptó sobre este tema en 2001 (D.2).

Por otra parte, la AECT constituye también una estructura que pueden adoptar los socios para realizar una cooperación transfronteriza, transnacional o interregional al margen de cualquier financiación comunitaria (D.3).

No obstante, el estudio llama la atención sobre el carácter extremadamente restrictivo del artículo 7, apartado 4, del Reglamento, cuya aplicación estricta podría obstaculizar la realización de muchos de proyectos por una AECT (D.4).

En la quinta sección de este Capítulo (E) se aborda la cuestión de la legislación aplicable a la AECT y sus actos. Si una primera lectura del Reglamento (CE) n° 1082/2006 hace esperar una solución sencilla, puesto que el artículo 2 del Reglamento, titulado «legislación aplicable», contiene normas que parecen claras, la realidad es mucho más compleja. Por una parte, porque las normas que contiene el Reglamento hacen numerosas remisiones a la legislación nacional, de modo que la situación resulta legible (E.3). Por otra, porque distintas fases y distintos actos de la AECT están sujetos a normas diferentes.

Se identifican así las normas aplicables a la constitución de la AECT, que, en virtud del artículo 4 del Reglamento, dependen de cada legislación nacional y permiten a los Estados ejercer un amplio control sobre la participación de entidades dependientes de su soberanía en una AECT (E.1).

Las normas aplicables a la interpretación del convenio y los estatutos son las de la legislación de la sede de la AECT (E.2), una norma clara y sencilla, pero que no garantiza la igualdad entre las partes en un Convenio.

Los actos de la AECT están sujetos a controles diferenciados dependiendo de su carácter; las normas aplicables al control financiero varían en función de que el control se ejerza sobre actividades financiadas por fondos comunitarios o no; en este último caso, el Reglamento carece de precisión y deberían preverse procedimientos estándar (E.4.1).

Por otra parte, todo Estado miembro afectado puede ejercer un control extraordinario en defensa del interés público; aunque estas medidas de control deberían ser excepcionales, conviene subrayar que, tampoco para el ejercicio de este control, los procedimientos son precisos (E.4.2).

Los miembros pueden determinar en gran medida en el convenio y en los estatutos las normas que presidirán sus relaciones mutuas. No obstante, en muchos casos, se impondrán las normas del Derecho del Estado en cuyo territorio tenga su sede la AECT (E.5).

Las relaciones contractuales de la AECT con terceros pueden, en la medida en que no existen normas imperativas, ser reguladas por la legislación elegida por las partes. Sin embargo, en muchos casos (por ejemplo, las relaciones laborales), el principio de aplicación territorial determinará unas normas imperativas a las que deberán someterse dichas relaciones (E.6)

El régimen de responsabilidad de los miembros de una AECT frente a terceros puede ser objeto, con arreglo al artículo 12 del Reglamento, de soluciones diferenciadas, desde una responsabilidad restringida a una responsabilidad muy amplia, que en su caso puede ir más allá de su participación efectiva en una AECT. Esta diversidad de situaciones posibles es reflejo de la diversidad de situaciones nacionales en términos de modalidades de aplicación de la responsabilidad de entidades públicas (E.7).

La responsabilidad de los Estados miembros depende de su situación con respecto a la AECT; si no son miembros de ella, no incurrirán en ninguna responsabilidad por los actos de esta última, salvo, en su caso, su responsabilidad sobre la utilización de fondos comunitarias (E.8). Si son miembros, estarán sujetos a las mismas normas de responsabilidad que los demás miembros.

Por último, la disolución de una AECT puede resultar de la aplicación de una disposición de sus estatutos que la prevea o de un acto de una autoridad de control competente; en este último caso, será pertinente el Derecho público aplicable a los actos de dicha autoridad. En todos los casos, las normas de liquidación deberían ser las del Estado de la sede de la AECT (E.9).

De la variación de todos estos factores, relativos a los miembros, las misiones asignadas a las AECT y las distintas legislaciones aplicables a los distintos actos de la AECT, se desprende que la AECT no representa un tipo único de estructura. Hay que identificar, por tanto, distintos tipos de AECT, que

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

estarán sujetos a diferentes requisitos jurídicos. Se proponen seis criterios para categorizar las AECT (F).

Finalmente, y como conclusión a este largo capítulo, se ofrece una breve presentación de los principales elementos de continuidad y de las innovaciones más importantes de la AECT (G).

Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo anterior, la forma jurídica concreta de una AECT no está determinada sólo por el Derecho comunitario. Muchos elementos de la legislación nacional participan también en la definición concreta de una AECT. En esta medida, el presente análisis, que se centra en las disposiciones del Reglamento comunitario, no puede ser exhaustivo. No obstante, este ejercicio es necesario por dos razones principales.

En primer lugar, el carácter innovador del contenido de este Reglamento, tanto con respecto al Derecho en materia de cooperación transfronteriza, tal como se ha desarrollado en Europa desde hace ahora una treintena de años (véase el Capítulo 2 anterior), como con respecto al Derecho comunitario previamente existente (véase el Capítulo 3, secciones C y D anteriores), justifica una lectura detallada y comentada del texto de este instrumento. También hemos puesto de manifiesto anteriormente que las relaciones con los ordenamientos jurídicos nacionales pueden ser de tres tipos (véase el Capítulo 3, sección D, apartado 2.2.), en función del contenido de cada norma. Por tanto, este segundo punto requiere, para cada disposición, un análisis de sus efectos en la relación de la disposición comunitaria con la legislación nacional. Como consecuencia de estos dos parámetros, para cada norma examinada, indicaremos la interpretación que más probablemente conviene darle – basándonos tanto en los trabajos preparatorios como en los principios de interpretación del Derecho comunitario– y sus efectos previsibles en las legislaciones nacionales.

Es de destacar también que los expertos consideraron preferible presentar la AECT en función de las características propias de este instrumento de cooperación, y no siguiendo la sistemática del Reglamento, que se expondrá en un primer momento (A). La AECT se examinará después en cuatro secciones: en la primera se presentarán y analizarán las características constitutivas de la AECT (B). La segunda se centrará en los miembros que pueden integrar la AECT y en las condiciones específicas que las distintas categorías de miembros pueden imponer como consecuencia –ya sea en el proceso de constitución, ya sea por lo que respecta a las normas de funcionamiento – a los distintos tipos de AECT (C). La tercera sección se ocupará de las misiones que una AECT puede desempeñar (D), mientras que la última abordará la cuestión de la legislación aplicable a la AECT y a sus actos (E). Esta última e importante sección mostrará que este tema no puede abordarse de forma monolítica y que es necesario dar distintas respuestas dependiendo del tipo de acto desempeñado por la AECT o de los actores afectados por las actividades de la misma.

De ello se desprende que, si la AECT constituye sin duda una estructura única de cooperación basada en el Derecho comunitario, la diversidad de misiones, actores y normas jurídicas relacionados con la misma tiene como consecuencia que, en la práctica, deberían existir AECT de forma y naturaleza

jurídica bastante variada. La última sección de este largo capítulo propone, por consiguiente, una tipología de las distintas categorías jurídicas de AECT (F), cada una de ellas acompañada de breves comentarios sobre las modalidades de aplicación y la pertinencia de las soluciones propuestas por la ley.

Por último, casi a modo de conclusión de este capítulo central, una breve sección (G) pondrá de manifiesto el carácter innovador de las soluciones derivadas de este Reglamento –o por el contrario su continuidad con las normas y prácticas preexistentes. Precisemos por último que este necesario análisis, si bien se dirige a aclarar el significado de las distintas prescripciones de cada disposición del Reglamento, no ofrece en cambio una visión de conjunto de las consecuencias de la creación de una AECT, que dependerán sustancialmente de las condiciones de aplicación del Reglamento en los distintos contextos nacionales. Por ello, este último capítulo debe leerse en conjunción con el capítulo siguiente, en el que se abordarán las dificultades potenciales que planteará la aplicación de las disposiciones de este Reglamento, según los expertos y los profesionales consultados (Capítulo 5 *infra*).

A. SISTEMÁTICA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006

El Reglamento sobre la AECT sorprende, como hemos visto en el capítulo anterior, por su estilo de redacción, que se asemeja en muchos aspectos al texto de una directiva, más que al de un reglamento. Pero este tipo especial de reglamento, que instituye una personalidad jurídica nueva, que toma algunas de sus características de un acto comunitario y otras de normas de la legislación nacional a las que dicho acto remite, no es único, y podemos compararlo con el Reglamento relativo a la agrupación europea de interés económico (AEIE), a la sociedad europea (SE) o a la sociedad cooperativa europea (SCE). No obstante, lo que choca en este caso es la brevedad y la concisión de estas normas, cuyo objeto es sin embargo tan complejo como los abordados en los otros tres casos mencionados. Así, el Reglamento sobre la AECT sólo consta de 18 artículos, que caben en seis páginas del Diario Oficial, mientras que el Reglamento relativo a la agrupación europea de interés económico tiene ya 43 artículos (9 páginas del DO). En cuanto al Reglamento relativo a la sociedad europea, contiene nada menos que 70 artículos y dos anexos (21 páginas del Diario Oficial) y el relativo a la SCE, 80 largos artículos, que ocupan 24 páginas del Diario Oficial.

Esta sobriedad de redacción es tanto más sorprendente cuanto que el ámbito de aplicación de este Reglamento parece extremadamente vasto, pues abarca tanto la cooperación transfronteriza²⁴⁶ como la cooperación transnacional e interregional (actuales capítulos B y C de la iniciativa INTERREG III), añadidas como consecuencia de los dictámenes convergentes del Comité de las Regiones²⁴⁷ y el Parlamento Europeo²⁴⁸. Además, parece que la Comisión Europea tenía como principal objetivo, con su propuesta inicial, instituir una estructura de tipo transfronterizo que facilitara la concesión de contribuciones comunitarias en el marco de la política de cohesión. En la medida en que la responsabilidad sobre la buena ejecución del presupuesto siempre corresponde, *in fine*, a los Estados miembros, su ambición era instituir una estructura a la que pudieran recurrir los Estados miembros, y en su caso sus entidades, para recibir fondos comunitarios en un marco no estrictamente nacional (como son por naturaleza los proyectos transfronterizos). Así, la propuesta inicial de la Comisión no contenía

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

normas para el control de la participación de las entidades territoriales antes de la constitución de una AECT, previendo la redacción del artículo 2 de la propuesta inicial que «podrá estar integrada por Estados miembros y entes regionales y locales [...]», lo que no parece autorizar la constitución de esta estructura jurídica sólo por entidades territoriales, sin sus Estados miembros. El Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo reaccionaron y pidieron la modificación de esta redacción. La Comisión aceptó, pero ello implica que el Estado miembro cuyas entidades deseen participar en una AECT sin él deba ejercer un control previo. Se añadieron disposiciones a tal fin (principalmente los artículos 4, 13 y 14 de la versión adoptada). De ello resultó un texto un tanto confuso.

Desde un punto de vista sistemático, el texto define primero la AECT (artículo 1), la ley aplicable (artículo 2), las entidades que pueden integrar una AECT (artículo 3), las modalidades y procedimientos de constitución de la AECT y de adquisición de personalidad jurídica (artículos 4 y 5), las normas relativas a la gestión por una AECT de fondos públicos (artículo 6), las funciones que puede desempeñar una AECT (artículo 7), las normas relativas al convenio (artículo 8) y a los estatutos constitutivos de la AECT (artículo 9), los principios de organización de la AECT (artículo 10), y las normas relativas a su presupuesto (artículo 11), a su disolución y a su liquidación (artículos 12 a 14). Viene después un artículo muy importante sobre las competencias jurisdiccionales sobre los actos de la AECT (artículo 15) y, por último, las disposiciones finales (artículos 16 a 18).

Parece necesario hacer algunas críticas a esta redacción. En primer lugar, y parece ser el problema principal, el artículo 2 relativo a la ley aplicable sólo regula algunos aspectos de la cuestión; principios importantes y excepciones a la jerarquía indicada en este artículo figuran en los artículos 4, 12, 13, 14 y 15. El título del artículo 2 y la dispersión en el texto de normas particulares nos parece capaz de inducir a error a los usuarios potenciales de este instrumento.

En segundo lugar, la diversidad de miembros que pueden constituir una AECT tiene sin duda considerables repercusiones sobre la aplicabilidad de las normas de control contempladas en los artículos 4, 13 y 14; en particular, parece evidente que, cuando un Estado desee participar en una AECT, no va a aplicarse a sí mismo los procedimientos de control ideados para ser aplicados a una cooperación territorial entre entidades infraestatales. Habrían sido útiles algunas indicaciones en este sentido para aclarar el ámbito de aplicación y el alcance de estas normas. Del mismo modo, la aplicación de las normas de una legislación nacional a una AECT, si se trata de Derecho público, parece problemática en caso de participación de un Estado extranjero.

En tercer lugar, la distinción entre convenios y estatutos, tomada de los instrumentos marco existentes en materia de cooperación transfronteriza, no tiene sentido en este caso. En efecto, en todas las experiencias anteriores, la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza es sólo una de las posibles modalidades de realización de la cooperación transfronteriza. Los socios pueden optar por formas menos institucionales y menos intensas de cooperación. En el caso que nos ocupa, no sucede así: este Reglamento sólo se dirige a autorizar la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza de un tipo concreto, la AECT, y la distinción entre un convenio y los estatutos conlleva complicaciones y confusiones.

En cuarto lugar, habría sido más lógico situar el artículo relativo al control y a la gestión de los fondos públicos (artículo 6) en la proximidad inmediata de los artículos relativos al presupuesto (artículo 11) y a la responsabilidad financiera de los miembros en caso de disolución (artículo 12).

A pesar de estas críticas sobre la sistemática, observamos en cambio que la redacción de las disposiciones de la versión adoptada es por lo general más clara y completa que los textos propuestos en las versiones anteriores –lo que no impide que siga habiendo dificultades con determinadas formulaciones, como indicaremos más adelante– y que la materia parece haberse tratado de forma completa, aunque a veces un tanto elíptica.

B. CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DE LA AECT

La AECT es un instrumento nuevo que el Derecho comunitario pone a disposición de los socios de la cooperación territorial. Recordemos que el recurso a esta estructura jurídica de cooperación depende de la voluntad y las necesidades de los socios en un proceso cooperativo. El apartado 8 *in fine* de los considerandos de este Reglamento precisa que «el recurso a la AECT debería tener carácter facultativo», lo que parece confirmar el artículo 4, apartado 1, del Reglamento, que indica: «la decisión de crear una AECT se tomará por iniciativa de sus miembros futuros». Esta condición necesaria demuestra que se puede constituir una AECT, no sobre la base de criterios determinados por el Derecho comunitario, sino como consecuencia de una elección de las partes. Lo que es más importante aún, en los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales para el período 2007-2013, ninguna disposición, ni en el Reglamento de coordinación²⁴⁹ ni en el Reglamento relativo al FEDER²⁵⁰, hace obligatorio el recurso a la AECT para ninguna actividad de que se trate en el marco de la gestión de los Fondos Estructurales. No obstante, como precisa el apartado 1 de los considerandos (*in fine*), «el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial requieren estrechar la cooperación territorial. A tal efecto, procede adoptar las medidas oportunas para mejorar las condiciones en las que se ponen en práctica las iniciativas de cooperación territorial.» Por tanto, con este Reglamento, el Derecho comunitario se dota de una herramienta que permite, en su caso, una mejor puesta en práctica de las cooperaciones territoriales, y que se pone a disposición de los socios participantes en tales acciones.

Para ayudar a los socios potencialmente interesados a determinar si el recurso a esta herramienta responde a sus necesidades y ambiciones comunes, en esta primera sección se precisarán cuáles son las características propias de la AECT. A continuación se identificarán y detallarán siete. Hay que entender también que algunos elementos que pueden contar de forma decisiva –y manifiestamente lo harán– en la elección de los socios de recurrir o no a una estructura de este tipo, por ejemplo para lo relacionado con la financiación de acciones de cooperación concretas (en su caso, por el presupuesto comunitaria), no son decisivos para la constitución o no de una AECT. Esta última consideración parece importante y nos permitimos subrayar que, por innovadora e importante que sea esta nueva herramienta jurídica que es la AECT, las características particulares que le confiere el presente Reglamento hacen de ella una herramienta adecuada para determinados objetivos de cooperación, y menos –o incluso nada– para otros. Por tanto, la lectura de esta primera sección debe ser tanto positiva –para comprender qué es una AECT– como negativa –es decir, para identificar lo que no

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

requiere necesariamente el recurso a la forma jurídica de la AECT, a pesar de constituir objetivos legítimos (y a veces centrales) de los proyectos de cooperación territorial.

Los siete elementos característicos de la AECT son los siguientes:

1. el carácter «transfronterizo»;
2. la existencia de una personalidad jurídica;
3. la localización de esa nueva persona jurídica en una sede única, necesariamente situada en el territorio de la Comunidad;
4. el reconocimiento en cada ordenamiento jurídico nacional de una amplia capacidad jurídica;
5. la posibilidad de que los miembros de la AECT definan, en un convenio y unos estatutos, las características propias de las funciones y el funcionamiento de la AECT;
6. la existencia de órganos que permitan expresar la voluntad propia de esta nueva persona jurídica y actuar por su cuenta;
7. un presupuesto .

Cada una de estas características y su significado se detallan a continuación.

1. El carácter transfronterizo

La propuesta original de la Comisión Europea²⁵¹ contemplaba la institución de una agrupación europea de cooperación transfronteriza²⁵². Por razones políticas importantes, el Comité de las Regiones²⁵³ y el Parlamento Europeo (primera enmienda, recogida por la Comisión en su propuesta revisada de marzo de 2006) pidieron la modificación del título del Reglamento y de la denominación de la herramienta que define. Así pues, se trata hoy de una agrupación de cooperación territorial. No obstante, esta cooperación territorial –neologismo en el vocabulario jurídico europeo– se corresponde con la cooperación transfronteriza, transnacional y/o interregional²⁵⁴, es decir, lo que cubren los tres capítulos (A, B y C) del programa INTERREG III.

La expresión «cooperación territorial» remite asimismo a la cohesión territorial²⁵⁵, que no tiene necesariamente una dimensión que trascienda las fronteras nacionales. Sin embargo, por lo que respecta a la AECT, dicha dimensión es necesaria. En efecto, el artículo 3, apartado 2, del Reglamento, relativo a la composición de la AECT, precisa: «La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros.» Por tanto, es necesario que una AECT posea carácter transfronterizo.

Hay que destacar que este vínculo indisociable con una dimensión transfronteriza en sentido amplio – es decir, no necesariamente limitada a la vecindad– se aplica de forma diferenciada a las fronteras interiores y exteriores de la UE. En efecto, si bien la importancia y utilidad de la cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la UE es ampliamente reconocida²⁵⁶, el presente Reglamento constata que, por razones jurídicas, no puede proponer la constitución de una AECT consagrada específicamente a una frontera exterior de la Unión. El último apartado de los

considerandos, añadido en el último momento de las negociaciones, recuerda esta preocupación y las razones que impiden responder a ella a través de este Reglamento. Así, se lee: «el artículo 159, párrafo tercero, del Tratado²⁵⁷ no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.»

Así, no se excluye la participación de entidades de terceros países, o de los propios terceros países, en una AECT; pero, en virtud del artículo 3, apartado 2, del Reglamento, la AECT siempre debe comprender miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros. En consecuencia, no es previsible, en los términos actuales del Reglamento, una AECT transfronteriza bilateral en una frontera exterior de la UE²⁵⁸.

2. *La personalidad jurídica*

Es la característica más fundamental de la AECT. No sólo constituye «un instrumento de cooperación a escala comunitaria»²⁵⁹, sino que permite, ante todo, crear una estructura de cooperación dotada de personalidad jurídica propia, lo que implica una capacidad jurídica que la autoriza a actuar directamente con respecto a sus miembros, a instituciones comunitarias o a terceros. Algo que, recordando el difícil desarrollo de un Derecho europeo (en sentido amplio) de la cooperación territorial (Capítulos 1 y 2 anteriores), constituye un reto capital de esta cooperación.

En el Reglamento sobre la AECT, la materia se zanja de forma simple y no discutible. El artículo 1, apartado 3, del Reglamento afirma: «La AECT tendrá personalidad jurídica.» Es indiscutible, y aporta un innegable interés a esta herramienta. Sin embargo, bajo esta limpia fórmula, se ocultan dos cuestiones jurídicas sustanciales y complejas, ambas relacionadas con la naturaleza de dicha personalidad jurídica. En primer lugar, ¿se trata de una personalidad jurídica de Derecho comunitario, o de una personalidad jurídica de Derecho interno a la que el Derecho comunitario reconoce y confiere determinados derechos y prerrogativas en el conjunto del territorio comunitario? Segundo, y cualquiera que sea la respuesta a la primera pregunta, habrá que determinar si se trata de una personalidad de Derecho público o de Derecho privado²⁶⁰.

Estas dos cuestiones, relativamente técnicas es cierto, tienen, dependiendo de la respuesta que se les dé, importantes repercusiones sobre las normas jurídicas –en particular nacionales– que serán aplicables a esas estructuras, así como, en su caso, las vías de Derecho que deberán abrirse a la AECT o contra su persona o sus actos. Por ello, intentaremos aportar, sobre la base de los elementos disponibles, algunas respuestas a estas dos cuestiones. Con respecto a la primera, es posible, a nuestro entender, una respuesta clara a favor de una personalidad jurídica de Derecho comunitario, mientras que la segunda no puede zanjarse de forma previa, en el estado actual del Derecho; en nuestra opinión, las partes podrán elegir una personalidad jurídica de Derecho privado o público para su AECT²⁶¹. En su caso, las calificaciones de la legislación nacional pueden tener como consecuencia limitar las posibilidades de elección o imponer una u otra solución.

2.1 Personalidad jurídica de Derecho comunitario

En la medida en que la AECT tiene indiscutiblemente personalidad jurídica, pues la redacción del artículo 1, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT no deja lugar a ambigüedades a este respecto, queda por determinar si dicha personalidad es una personalidad jurídica de Derecho comunitario, o por el contrario una personalidad jurídica basada en el Derecho interno, pero cuyo reconocimiento impone el Derecho comunitario a todos los Estados miembros. La respuesta no es clara, pues elementos procedentes tanto del Derecho interno como del Derecho comunitario se combinan para conferir personalidad jurídica a cada AECT. Así, el Derecho comunitario reconoce la personalidad jurídica a la AECT (artículo 1, apartado 3) e impone que «en cada uno de los Estados miembros, la AECT tendrá la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas»²⁶². Del mismo modo, el artículo 2 del Reglamento precisa que la legislación nacional del Estado de la sede de la AECT sólo se aplicará «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento», lo que parece indicar una subordinación de la legislación nacional al Derecho comunitario, lo que nos llevaría a inclinarnos por una personalidad jurídica de Derecho comunitario.

Pero, al mismo tiempo, es a raíz del registro o la publicación «con arreglo al Derecho nacional aplicable en el Estado donde tenga su domicilio social la AECT [que] la AECT adquirirá personalidad jurídica el día de registro o el de publicación, lo que tenga lugar primero.»²⁶³ Del mismo modo, numerosas normas de legislación nacional²⁶⁴ encuentran aplicación y condicionan la existencia misma de la AECT; por último «la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio [...] deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT» (artículo 8, apartado 2, letra e).

A pesar de la complejidad del tema, nos parece posible decidir sin dudas a favor de una personalidad jurídica de Derecho comunitario, por las razones siguientes.

En primer lugar, subrayemos que el abogado general examinó una cuestión totalmente similar en las conclusiones que presentó el 12 de julio de 2005 en el asunto C-436/03, que enfrentaba al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la validez del Reglamento relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea. En efecto, uno de los argumentos del Parlamento Europeo era que «el Reglamento no contiene un marco jurídico completo» o, como lo expresaba el Parlamento, que la SCE sólo puede existir junto con el Derecho nacional.²⁶⁵ Lo que conduce a un interrogante sobre la naturaleza jurídica de las SCE: ¿se trata de una nueva forma jurídica de Derecho comunitario o de una sociedad nacional de carácter europeo, como afirman la Comisión y el Parlamento? Y sobre este punto, el abogado general constata que «queda abierta la cuestión de por dónde transcurre la frontera entre figuras jurídicas auténticas o absolutamente nuevas y aquellas figuras nuevas para las que el Derecho nacional también es válido.»²⁶⁶ Destacando que «doctrina defiende más bien la tesis de que nos hallamos ante una figura societaria de ámbito europeo, una figura jurídica europea, una persona jurídica del Derecho comunitario o una estructura mercantil supranacional»²⁶⁷, el abogado general concluye con razón que «lo pertinente es el contenido normativo del Reglamento.»²⁶⁸

A este respecto, dos elementos le parecen decisivos. En primer lugar, dos de los considerandos se refieren uno al «carácter específicamente comunitario»²⁶⁹ de la SCE y el otro, aún más claro, evoca expresamente «la creación de una forma jurídica de alcance europeo [...]»²⁷⁰. Después, si bien constata que «el Reglamento se remite en varios puntos al Derecho nacional y lo hace aplicable en amplios sectores relativos a la SCE [...]»²⁷¹, el abogado general subraya que el Reglamento «contiene una disposición expresa que establece claramente la jerarquía de normas aplicables en cada caso: el artículo 8 da una clara primacía al Reglamento.» Combinando esta constatación con el hecho de que «partes esenciales del Reglamento contienen genuinas novedades»²⁷², concluye que «con el Reglamento controvertido se crea la nueva figura jurídica de la SCE [...] una estructura comunitaria paralela a las nacionales.»²⁷³

Si volvemos ahora al Reglamento (CE) n° 1082/2006 de 5 de julio de 2006 y aplicamos los criterios adoptados por el Tribunal al caso concreto de la AECT, comprobamos que el argumento central, es decir, la legislación aplicable a la AECT, tal como se enuncia en el artículo 2 del Reglamento, sigue exactamente la misma jerarquía que el artículo 8 del Reglamento relativo al estatuto de la SCE. Dado que las mismas causas deben producir lógicamente los mismos efectos, debemos llegar, pues, a la conclusión de que, sólo por este hecho, la AECT constituye en efecto una forma jurídica de Derecho comunitario, y, como indicó el Tribunal con respecto al estatuto de las SCE, «esta constatación no resulta afectada por el hecho de que el Reglamento impugnado no fije de forma exhaustiva todas las normas aplicables [...] y que remita en determinados puntos al Derecho del Estado miembro [...]». Subrayemos en este sentido que, en el otro único caso de una estructura de cooperación transfronteriza basada en un texto internacional y regida por sus propios estatutos que examinamos en el Capítulo 2 anterior, la agrupación local de cooperación transfronteriza, tal como se prevé en los Acuerdos de Karlsruhe y de Bruselas, se precisa en el artículo 11 de cada uno de estos tratados que «dicha agrupación local estará sujeta al Derecho interno aplicable a los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal de la Parte en que tenga su sede.»²⁷⁴ La subordinación es inversa; se trata de estructuras de Derecho nacional; mientras que, en el caso de la AECT, como en el de la SCE, el Derecho comunitario y los estatutos basados en éste priman sobre el Derecho nacional.

Además, como en el Reglamento relativo a la SCE, el apartado 8 de los considerandos del Reglamento sobre la AECT indica que «es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica.»²⁷⁵ Por tanto, se indica claramente que la voluntad del Parlamento y de los Estados miembros al adoptar este Reglamento es constituir una persona jurídica de Derecho comunitario, y no imponer a los Estados miembros el reconocimiento de una forma jurídica nacional. Por otra parte, de forma aún más evidente que para la sociedad cooperativa europea, es inevitable constatar que la AECT no se corresponde con ninguna persona jurídica conocida en un ordenamiento jurídico nacional. Además, el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 atribuye claramente personalidad y capacidad jurídica a esta nueva persona jurídica. Y las remisiones a la legislación nacional no cambian nada al respecto.

En efecto, si bien es el registro o la publicación conforme al Derecho nacional lo que permite a una AECT adquirir personalidad jurídica (artículo 5 del Reglamento), el Reglamento es el que impone al

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Estado miembro en el que la AECT tenga su sede aceptar el registro de esa estructura jurídica desconocida en su legislación nacional, y fija en el día del registro o de la publicación, lo que tenga lugar antes, el nacimiento de la personalidad jurídica, en su caso como excepción a normas nacionales que puedan prever un plazo más largo entre la publicación y el nacimiento de la personalidad jurídica. Del mismo modo, cuando el Reglamento precisa que «al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT, los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales», esto significa *a contrario* que para los demás elementos relativos a la constitución de la AECT, los Estados miembros no aplicarán las normas nacionales, sino las normas comunitarias. Del mismo modo, cuando el artículo 12 indica que «por lo que respecta a la liquidación, la insolvencia, la suspensión de pagos y procedimientos similares, una AECT se regirá por la legislación del Estado miembro en que tenga su domicilio social», esto significa *a contrario* que, para todos los demás aspectos relativos al funcionamiento de la AECT, ésta no estará sujeta a las normas de la legislación nacional, excepto en las condiciones previstas en el artículo 2 del Reglamento, es decir «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento».

Queda así establecido que la AECT constituye una persona jurídica de Derecho comunitario, algunos de cuyos aspectos están regidos por la legislación nacional, porque así lo indica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 o porque permanece mudo al respecto.

2.2 **¿Una personalidad de Derecho público o de Derecho privado?**

El Reglamento no aborda esta cuestión. Los Países Bajos e Italia habían expresado su deseo de que en el artículo 1 del Reglamento se estableciese que la personalidad jurídica de la AECT debía ser de Derecho público²⁷⁶. Sin embargo, la propuesta no se aceptó. Durante el examen de las normas jurídicas existentes que se aplican a la cooperación transfronteriza hemos visto que pueden crearse organismos de cooperación tanto en el ámbito del Derecho privado como del Derecho público²⁷⁷ para estructurar la cooperación transfronteriza. En ausencia de elección clara dictada por el texto del Reglamento, parece posible que, mientras las normas de los ordenamientos jurídicos nacionales lo permitan, la AECT tenga una personalidad jurídica de Derecho público o de Derecho privado.

Evidentemente, la naturaleza de las disposiciones del Reglamento que hemos examinado, las normas sobre el control previo de la participación de entidades por parte del Estado nacional, en particular, basadas en una concepción del interés general (artículo 4, apartado 3) o del interés público (artículo 13, apartado 1), la prohibición de encomendar a la AECT funciones relativas al «ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, [...]» hacen pensar irremediabilmente en el Derecho público.

No obstante, subrayamos que no se excluye expresamente el recurso al Derecho privado. Además, entre los miembros futuros de la AECT, algunos pueden ser estructuras de Derecho privado, en virtud del apartado 1, letra d), de este artículo²⁷⁸, o del último párrafo del mismo apartado²⁷⁹. Aún mayor interés suscita la redacción del artículo 7, apartado 4, («Las funciones asignadas a la AECT por sus

miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público [...]»²⁸⁰ que sugiere que solo pueden encomendarse a la AECT actividades regidas por el Derecho privado²⁸¹. Esto, por tanto, implicaría que esta estructura realiza actividades que corresponden por naturaleza al Derecho privado, y que, por consiguiente, sería más sencillo constituir la AECT según las normas del Derecho privado.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 3, relativo a la jurisdicción, que establece que «las disposiciones del presente Reglamento no afectarán al ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales nacionales de recurso contra los órganos públicos que sean miembros de una AECT respecto a lo siguiente: a) resoluciones administrativas respecto de las actividades que realice una AECT; b) acceso a los servicios en su propia lengua; c) acceso a la información», puede aplicarse tanto en el caso de una AECT que sea una estructura de Derecho público como en el de una AECT de Derecho privado. Más bien, lo que establece es que, independientemente de la naturaleza jurídica de la AECT y del Derecho al que esté sometida, la relación de los administrados con las autoridades que ejerzan competencias públicas al respecto no queda afectada por la participación de dichas autoridades en la AECT. Por tanto, esta norma no facilita ninguna indicación útil para determinar la naturaleza jurídica de la personalidad.

En cuanto a la norma relativa al Derecho aplicable al convenio²⁸², establece que se trata de un Derecho nacional, pero no si las normas han de ser de Derecho público (por ejemplo, normas relativas a la cooperación entre autoridades públicas, el Derecho de los contratos administrativos o el Derecho de los entes públicos de cooperación intermunicipal) o de Derecho privado (Derecho de obligaciones, de asociaciones²⁸³ o de sociedades). Incluso es posible imaginar un convenio sometido al Derecho público que, dependiendo de la naturaleza de las entidades públicas de las partes, cree una entidad sometida –con carácter subsidiario, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1082/2006– al Derecho privado.

Por tanto, esta cuestión no puede resolverse de conformidad con lo establecido en el Reglamento sobre la AECT. Existen dos soluciones: una AECT que se rija con carácter subsidiario (en virtud del artículo 2 del Reglamento) por las normas del Derecho privado de un Estado miembro (por ejemplo, el Derecho en materia de asociaciones) o una AECT que se rija con carácter subsidiario (en virtud del artículo 2 del Reglamento) por las normas del Derecho público de un Estado miembro (por ejemplo, el Derecho en materia de cooperación entre municipios). A nuestro parecer, deberán considerarse varios criterios para determinar si la AECT constituye una personalidad jurídica de Derecho privado o de Derecho público. Los criterios deberán ser los siguientes, presentados por orden:

Las funciones encomendadas a la AECT: ¿se rigen por el Derecho público (la frontera no siempre es clara en esta cuestión y, por ejemplo, en el ámbito de los servicios públicos, los límites entre el Derecho público y el Derecho privado pueden variar de un Estado a otro) o por el Derecho privado? Este criterio nos parece el más determinante.

Las soluciones jurídicas que ofrece el Derecho correspondiente al domicilio social (criterio de vinculación impuesto por el artículo 2, apartado 1, letra c): ¿en este ordenamiento jurídico las

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

autoridades públicas pueden acceder a un tipo determinado de estructuras de Derecho privado o de Derecho público? Este criterio es tan importante como el anterior. No obstante, en caso de que las soluciones sean distintas dependiendo de los diversos ordenamientos jurídicos existentes (el Derecho de los Estados afectados por la creación de una AECT determinada), la solución más conforme con lo que debería dictar el primer criterio (las funciones) debería influir en las partes para determinar la ubicación del domicilio social de la AECT (y, por consiguiente, del Derecho aplicable con carácter subsidiario).

El tercer criterio es, obviamente, la voluntad de los miembros que constituyan la AECT. Ya que pueden determinar las funciones que encomiendan a esta en los estatutos, les recomendamos que se pronuncien también sobre la forma jurídica nacional por la que desean que se rija la AECT con carácter subsidiario. Es cierto que el órgano judicial nacional competente en su caso no estaría vinculado necesariamente a esta elección, especialmente si alguna disposición imperativa del Derecho público nacional impusiese otra, pero esta indicación podría constituir un elemento importante en la apreciación que dicho órgano haga de la situación y, en consecuencia, podría mejorar la seguridad jurídica desde el punto de vista de las partes de la AECT.

En el caso de una AECT de la que sea parte un Estado distinto del Estado del domicilio social, nos parece más sencillo que se asimile a una estructura de Derecho privado y, por consiguiente, se someta a un Derecho nacional privado, en lugar de que se asimile a una estructura de Derecho público.

3. *Dotada de una gran capacidad jurídica, pero limitada a funciones concretas*

«En cada uno de los Estados miembros, la AECT tendrá la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas. Podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, emplear personal y comparecer en juicio como parte»²⁸⁴. Esta disposición recoge, *mutatis mutandis*, el artículo 282 del TCE²⁸⁵, que trata de la capacidad jurídica de la Comunidad en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados miembros. El símbolo es muy poderoso, pero la disposición nos parece engañosa.

Cabe señalar que esta capacidad jurídica estará limitada por las funciones encomendadas a la AECT, puesto que en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento se establece que «la AECT actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, que se limitarán a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social. Dichas funciones serán determinadas por sus miembros». Por tanto, se trata de un principio de atribución –al igual que para la Comunidad Europea en virtud del artículo 5, párrafo primero, del TCE– que limita la capacidad de actuación de la AECT.

Dicha limitación no es solo material, en función de las competencias asignadas a la AECT, sino también territorial. De hecho, el artículo 8, apartado 2, letra b), establece que el convenio por el que se cree la AECT debe indicar «la parte de territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos». En consecuencia, la capacidad de actuar de conformidad al Derecho de la AECT, aunque esté determinada por el Derecho nacional como equivalente a la de mayor reconocimiento para las

personas jurídicas en este ordenamiento jurídico, ha de tener una limitación material y territorial. Por supuesto, independientemente de cuáles sean las normas nacionales relativas a la capacidad de cualquier persona jurídica a la que el Derecho interno pueda asimilar la AECT, las limitaciones derivadas del Reglamento (CE) nº 1082/2006 se impondrán a las normas nacionales, en virtud de la jerarquía establecida en su artículo 2.

El principio de limitación material de las competencias de las personas jurídicas no constituye un problema por sí mismo; constituye la regla general²⁸⁶; sin embargo, lo que resulta problemático en este caso es que el artículo 7, apartado 2 *in fine*, establece que las funciones podrán encomendarse a la AECT «con arreglo al principio de que todas ellas deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional», lo que amenaza con dejar a la AECT únicamente funciones muy poco sustanciales²⁸⁷ y, por tanto, una capacidad bastante reducida. Para finalizar esta cuestión, cabe señalar que los asuntos relativos a la capacidad jurídica y a la personalidad jurídica pueden articularse con relativa flexibilidad²⁸⁸. Por último, independientemente de cómo califique el Derecho nacional la personalidad jurídica a la que se asimile o se regule la AECT desde el punto de vista del Derecho interno, la capacidad de dicha AECT debería seguir siendo igual que la prevista en el Reglamento (CE) nº 1082/2006, en virtud también de la jerarquía establecida por el artículo 2 del mismo, teniendo en cuenta los límites que le impone el Reglamento y que hemos tratado anteriormente.

4. *Creada por un convenio y dotada de estatutos*

Tal y como se ha expuesto en el análisis de la estructura del Reglamento, la distinción entre estatutos y convenio no parece muy justificada en el contexto de la constitución de una AECT.

Estos dos documentos son adoptados por los mismos actores, es decir, los miembros de la AECT en vías de constitución, por el mismo procedimiento: aprobación por unanimidad²⁸⁹ y, muy probablemente, de forma simultánea. Además, se indica que «los miembros de la AECT aprobarán por unanimidad sus estatutos sobre la base del convenio»²⁹⁰, de lo que puede deducirse la anterioridad del convenio. Sin embargo, en la medida en que tanto el convenio como los estatutos deben enviarse al Estado miembro (es decir, el Estado en el sentido de los Tratados que «designarán a las autoridades competentes para recibir las notificaciones y documentos»²⁹¹) a fin de que este los apruebe en un plazo de tres meses («como norma general», a tenor de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, que deja abierta la posibilidad de excepciones), la mayor parte de los actores debería considerar conveniente el envío simultáneo de los dos documentos.

Cabe esperar que los miembros de una futura AECT deseen proceder en dos fases: enviar primero el convenio y, una vez aprobado, adoptarlo; elaborar los estatutos, enviarlos para su aprobación y, a continuación, adoptarlos. Sin embargo, esta posibilidad parece poco verosímil por dos razones. Por un lado, requeriría mucho tiempo y presentaría un riesgo doble durante los controles (más aún cuando un convenio solo no tiene ninguna utilidad en el contexto de la aplicación del Reglamento); además, parece poco probable que se apruebe esta opción. Por otro lado, no es seguro que los Estados acepten estudiar y aprobar un convenio solo, sin los estatutos. Efectivamente, los Estados disponen de un

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

plazo de tres meses para adoptar una decisión sobre la idoneidad de constituir una AECT en la que participe una de sus autoridades (véase el punto E.1 sobre los elementos relativos a este procedimiento, más adelante) «a partir de la fecha de recepción de una solicitud admisible con arreglo al apartado 2»²⁹². Ahora bien, el apartado 2, letra b), de este artículo indica que cada futuro miembro de una AECT «enviará a ese Estado miembro una copia del convenio y estatutos propuestos que se mencionan en los artículos 8 y 9 del presente Reglamento». Por tanto, serían las autoridades estatales competentes quienes hubiesen de interpretar si cabe la aprobación previa del convenio o si la solicitud de aprobación únicamente del convenio debe considerarse incompleta y no admisible, de conformidad con el párrafo segundo sobre el convenio y los estatutos.

La única diferencia de procedimiento entre estos dos documentos estriba, en su caso, en su modificación puesto que, en virtud del artículo 4, apartado 6, «toda modificación del convenio» debe ser aprobada por los Estados miembros, mientras que, en el caso de las modificaciones de los estatutos, sólo necesitarán aprobación las que sean sustanciales. Además, puede asumirse que los miembros de la AECT preverán normas menos estrictas (por ejemplo, una mayoría cualificada) para la modificación de los estatutos que para las modificaciones del convenio²⁹³, lo que permite asimismo una cierta flexibilidad en las cuestiones de organización.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, el convenio contendrá, como mínimo, los puntos siguientes:

- «el nombre de la AECT»;
- «su domicilio social, que debe estar ubicado en un Estado miembro en virtud de cuya legislación al menos uno de los miembros se haya constituido»; (este punto se desarrolla más adelante, en el punto 5 de esta sección);
- «la parte de territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos»; esta disposición, que corresponde a requisitos similares de tratados bilaterales relativos a la cooperación transfronteriza²⁹⁴, se formula por una parte en términos demasiado estrictos²⁹⁵ y, por otra, tiene poco sentido para las AECT constituidas para fines de cooperación transfronteriza o interregional.
- «el objetivo específico» de la AECT. Esta expresión aparece únicamente en el artículo 8, apartado 2, letra c); se hace referencia a un objetivo que consiste en «facilitar y fomentar [...] la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional», manifiestamente más amplio que el objetivo específico. Asimismo, se hace referencia a acciones específicas (artículo 7, apartado 3, párrafo segundo), a funciones y competencias (considerando 10)²⁹⁶, a programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad (artículo 7, apartado 3, y considerando 11), y obviamente a las funciones, término genérico utilizado en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 para describir, especialmente en el artículo 7, los cometidos que los miembros asignan a la AECT. Por último, el artículo 5, apartado 2, menciona «los objetivos» de la AECT, que deben publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Por tanto, dicho objetivo específico no se especifica en el Reglamento. Se trata seguramente de una disposición de índole general que explicita las metas perseguidas por las partes que crean la AECT. Podría

corresponder, a pesar de que los términos difieren un poco, a los «objetivos» mencionados en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento. Con el fin de evitar una confusión demasiado grande por la multiplicación de terminologías y de tenores diferentes, recomendaríamos –al igual que aconsejamos que se haga en el caso del Reglamento comunitario– que este objetivo específico coincida en la medida de lo posible con «los objetivos» que se harán públicos a través del Diario Oficial de la UE.

- «las funciones» de la AECT; término que en la versión francesa aparece sorprendentemente en singular («*la mission*»), sobre todo porque el artículo 7, apartado 1, precisa que «la AECT llevará a cabo las funciones que sus miembros le encomienden con arreglo al presente Reglamento» (en plural en francés: «*les missions*»). En cuanto al objetivo específico –que también puede leerse como «el objetivo específico y las funciones de la AECT» como un mismo requisito único–, la idea transmitida por este requisito probablemente se refiere a una disposición de índole general.
- la «duración» de la AECT. El Reglamento no impone ninguna restricción. No obstante, si recordamos las experiencias pasadas en materia de organismos de cooperación transfronteriza, nos acordaremos de que el Tribunal de Cuentas, recogiendo las directrices fijadas por la Comisión para la iniciativa comunitaria INTERREG III, subrayaba que era deseable que la «preparación y gestión [se realicen de manera] conjunta, preferiblemente por parte de una organización transfronteriza permanente»²⁹⁷. Considerando el coste en tiempo y en capital político de la constitución de tal estructura, parece preferible prever una duración larga o, incluso, indeterminada. No obstante, ocurre que, en este último caso, la formulación asusta a los posibles miembros y la solución de una duración determinada relativamente larga (por ejemplo, diez años) con una reconducción tácita –es decir, que en ese momento cada una de las partes puede anunciar que se retira de la estructura, pero que esta puede mantenerse operativa por un nuevo período predeterminado sin ninguna negociación si ninguna de las partes se opone– por un nuevo período largo (por ejemplo, cinco años) puede constituir una buena solución.
- «las condiciones de su disolución»; en este caso, las partes del convenio están lejos de poder elegir libremente. El artículo 12 del Reglamento contempla remisiones a la legislación del Estado miembro en el que se encuentre el domicilio social de la AECT en lo que concierne a su liquidación y la responsabilidad de los miembros de la AECT, elementos que deben tenerse en cuenta en el momento de la disolución. Asimismo, el artículo 14 prevé que «no obstante las disposiciones sobre disolución que figuren en el convenio, a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo, el órgano judicial competente o la autoridad competente del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social ordenará a la AECT disolverse cuando estime que esta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT actúe al margen de las funciones establecidas en el artículo 7». No obstante, subrayamos que «el órgano judicial o administrativo competente podrá conceder un plazo a la AECT para que regularice su situación», pero que «si no se efectúa la regularización dentro de este plazo, el órgano judicial o administrativo competente pronunciará la disolución». Como vemos, la cuestión de la disolución solo se deja a la discreción de las partes de forma marginal.

CAPÍTULO 4:

EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Además, y pese a que no lo exija el Reglamento en lo relativo al contenido del convenio, aunque se sitúa en el mismo registro, los expertos consideran importante llamar la atención de los futuros miembros de la AECT sobre la disposición del artículo 13, que permite al «órgano competente» de un Estado miembro en cuyo territorio «una AECT realice cualquier actividad contraria a las disposiciones de un Estado miembro en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga el interés público de un Estado miembro» «prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT a menos que la AECT ponga fin a dicha actividad». Se trata obviamente de una disposición del Reglamento que se impone a los miembros de la AECT, ya que el artículo 2 establece correctamente que el Reglamento prima sobre el convenio y los estatutos, algo que, además, parece lógico. En cambio, parece conveniente que las partes contemplen un procedimiento o normas internas aplicables en caso de que se materialice una de estas eventualidades (prohibición a la AECT de actuar en el territorio de uno de los miembros en cuestión u obligación de retirarse de la AECT hecha por su Estado de pertenencia a uno o varios miembros de esta).

Asimismo, de forma igualmente sorprendente, el Reglamento no exige que el convenio o los estatutos contengan una disposición relativa a la posible retirada de un miembro. Podrían darse dos interpretaciones a este silencio, sin que ninguna parezca satisfactoria. La primera sería que este silencio equivale a una prohibición de retirarse; tal vez esta solución sería aceptable en el caso de que la AECT tenga una duración determinada, pero dificultaría la constitución de una AECT de duración indeterminada (mientras que la posibilidad de crear estructuras de cooperación permanente es uno de los objetivos declarados por la Comisión en el marco de su política de apoyo, al menos a la cooperación transfronteriza). Este caso no sería positivo. La alternativa sería considerar que el Reglamento no ha previsto esta eventualidad porque sus actores consideran que la retirada de un miembro entraña necesariamente la disolución de la AECT. Sin embargo, en los trabajos preparatorios nada hace pensar que se ha previsto esta cuestión; en consecuencia, esta interpretación sería excesiva. Este silencio, no cualificado, del Reglamento, nos hace pensar que es posible y, según los expertos, deseable, que el convenio que instituya la AECT regule la cuestión de la retirada de un miembro (las condiciones y las consecuencias). Obviamente, la solución elegida por las partes puede seguir siendo la de prohibir la retirada o considerar que esta implica necesariamente la disolución de la AECT. No obstante, sería preferible regular esta cuestión a priori en el convenio.

Si esto no se hiciese y se diese un caso de retirada, voluntaria u obligada según el procedimiento del artículo 13, las partes del convenio que desearan continuar la cooperación en el marco de una AECT reducida podrían intentar hacerlo recurriendo a procedimientos de modificación del convenio y de los estatutos que deben estar previstos obligatoriamente en este caso. No obstante, cabe subrayar que esta solución implicará necesariamente la aprobación de esta modificación por parte de los Estados, según el procedimiento previsto en el artículo 4 (nos parece que probablemente este también será el caso si está previsto de antemano un procedimiento particular).

– «la lista de los miembros de la AECT»;

- «la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT». Formulada de esta manera –recogiendo una propuesta de enmienda del Parlamento Europeo–, esta disposición no tiene mucho sentido, ya que constituye una norma material. El Reglamento resuelve esta cuestión, y su recuperación en el texto del convenio no puede diferir en ningún caso de lo dispuesto en el primero. Esta solución –que el Derecho aplicable a la interpretación y a la aplicación del convenio sea el mismo que el Derecho aplicable con carácter subsidiario a la AECT (según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento)– presenta una ventaja en términos de coherencia, puesto que se aplican los mismos principios de interpretación a la AECT y al convenio que la funda. En cambio, presenta el inconveniente de acrecentar más la desigualdad entre las partes, obligando a algunas a someterse a un Derecho extranjero, tanto en lo relativo a su participación en las actividades de la AECT como, en su caso, para hacer valer sus derechos con respecto a los de las demás partes sobre la base del convenio. Más aún cuando, en virtud del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo *in fine*, el fuero será asimismo el del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social: «los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero». Nos parece que puede ser difícil incluir esta disposición en un convenio relativo a una AECT de la que son partes las autoridades de un Estado miembro, pero no el Estado miembro en sí. En efecto, la determinación de los acuerdos no entra dentro del ámbito de competencia de las entidades territoriales. En tal caso, convendría hacer que las autoridades nacionales competentes validasen a priori el texto de la disposición o esperar que estas, sobre la base de las instrucciones del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 1082/2006, adoptarán normas o un procedimiento nacional que permita a las entidades territoriales poder integrar tal disposición en un convenio que funde una AECT de la que serán partes.
- «Los procedimientos de modificación del convenio, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5»; en tal disposición, las partes deberán preguntarse si es oportuno prever una posible modificación del convenio según un procedimiento de toma de decisiones distinto de la unanimidad necesaria para la adopción inicial del convenio.

Obviamente, las partes del convenio son libres, dentro de los límites de la observancia del Reglamento y de sus competencias de Derecho interno, de incluir otras disposiciones en el convenio. Sin embargo, recomendamos a las partes interesadas que intenten conservar, en la medida de lo posible, el texto de su convenio tan conciso como sea posible.

En lo que respecta a los estatutos, además de, «como mínimo, todas las disposiciones del convenio», el artículo 9, apartado 2, exige asimismo que figuren los elementos siguientes:

- «las competencias de los órganos de gobierno de la AECT». La fórmula no es muy afortunada, ya que, al amparo del artículo 10, los órganos de la AECT deben ser como mínimo dos: una asamblea y un director. Además, «los estatutos podrán establecer órganos de gobierno adicionales con facultades claramente definidas»²⁹⁸. Si es obvio que el director y los órganos de gobierno complementarios constituyen los órganos de gobierno cuyas competencias deben

CAPÍTULO 4:

EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

definirse, ¿qué ocurre con la asamblea? El Reglamento no se pronuncia sobre la cuestión. Nosotros abogaríamos, inspirándonos especialmente en los convenios y acuerdos bilaterales existentes, por que estas instrucciones relativas a los órganos de gobierno no se refieran a la asamblea, que consta de los representantes de los miembros²⁹⁹, y por ello debería disponer de competencias generales para tratar todos los asuntos de la AECT³⁰⁰. Aunque el Reglamento comunitario no lo establezca ni lo imponga, sugerimos firmemente que este principio de la competencia general de la asamblea figure en los estatutos a fin de evitar toda dificultad ulterior en el funcionamiento de la agrupación y, especialmente, en las relaciones entre el director y la asamblea. Además, nos parece difícil regular en los estatutos todas las cuestiones de competencias, y quizás sería oportuno prever en ellos la remisión a un reglamento interior que adopte la asamblea sobre un determinado número de puntos, sin definir más que las competencias principales del director y los demás órganos de gobierno que pudiesen existir.

- «las disposiciones operativas de sus órganos de gobierno»: en este caso, una vez más, recomendamos permanecer en el nivel de los principios en el marco de los estatutos, remitiendo para las cuestiones de detalle a un reglamento interior que adopte adoptar la asamblea (lo que, por supuesto, debe estar previsto expresamente en los estatutos).
- «el número de representantes de los miembros en los órganos de gobierno pertinentes». Esta disposición introduce una cierta confusión con respecto al reparto de funciones entre la asamblea –órgano en el que están representados los miembros y que controla los órganos de gobierno– y el director, para el que parece difícil prever una representación de los miembros, habida cuenta de que es único, como se indica en el artículo 10, apartado 1, letra b). En consecuencia, a nuestro parecer, esta exigencia únicamente puede aplicarse en el caso de que, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1082/2006, los estatutos mencionen otros órganos de gobierno en los que esté prevista una representación.
- «los procedimientos de toma de decisiones de la AECT»; y, por supuesto, las de cada uno de sus órganos, especialmente sus modalidades de convocatoria, los procedimientos de votación (quórum, mayorías, etc.). A este respecto, señalamos que la práctica de otros organismos de cooperación transfronteriza dotados de una personalidad jurídica y de los órganos con representación de los miembros presenta en ocasiones reglas complejas de distribución de votos –no se exige que todos los miembros dispongan del mismo número de votos y puede atribuirse un peso diferente a distintas categorías de miembros durante la votación, o distribuirse los votos de manera paritaria entre grupos de entidades de un mismo Estado– que permiten efectuar o garantizar equilibrios complejos.
- «la lengua o lenguas de trabajo».
- «las modalidades de funcionamiento [de la AECT], en particular por lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación y la naturaleza de los contratos del personal». Esta cuestión nos parece delicada jurídicamente, puesto que cada legislación

nacional dispone de normas relativas a las condiciones de empleo del personal de las entidades públicas. Dichas normas podrían aplicarse según la ubicación del domicilio social, lo que permite remitirse a un ordenamiento jurídico nacional. En este contexto, la cuestión de la naturaleza jurídica de la personalidad de la AECT –Derecho privado o Derecho público– podría tener considerable influencia en las normas aplicables en la materia. Sin embargo, al mismo tiempo, dado que el artículo 9, apartado 2, letra d), establece que los estatutos pueden regular esta cuestión, y que el artículo 2 parece primar las normas contenidas en el convenio o los estatutos sobre las normas del Derecho nacional³⁰¹, los miembros de la AECT podrían prever en sus estatutos excepciones relativas al Derecho nacional habitualmente aplicable a los miembros de la AECT. Por tanto, hay interés en que las partes fijen claramente esas excepciones en los estatutos relativas al Derecho aplicable en función del territorio, para que se tengan en cuenta las exigencias especiales del contexto transfronterizo o transnacional. También podrían considerarse necesarias determinadas excepciones debido al carácter particular de estas operaciones que traspasan el marco nacional. En cambio, unas normas demasiado extrañas a un ordenamiento jurídico nacional corren el riesgo de incitar a las autoridades nacionales competentes a obstaculizar o denegar la constitución de una AECT en estos términos, en virtud del artículo 4 del Reglamento. También consideramos útil la elaboración de las normas que van a incluirse en los estatutos en estrecha cooperación con los diversos actores afectados.

- «las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras, de cada uno de los miembros de la AECT con respecto a la misma». Las partes no gozan de gran margen en la materia, puesto que el artículo 11, apartado 2, establece: «La elaboración de las cuentas, incluido, cuando se solicite, el informe anual de gestión adjunto a las mismas, así como la auditoría y la publicación de dichas cuentas, se regirán por lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra c)», es decir, de conformidad con las normas nacionales del Estado en el que la AECT tenga su domicilio social. En cambio, además de las modalidades de contribución y de las normas contables y presupuestarias, nos parece igual de deseable que los miembros de la AECT presenten, en los estatutos o en el convenio adyacente, el principio según el cual los gastos consignados en el presupuesto con cargo a los miembros son obligatorios para éstos. En efecto, esta disposición falta en el Reglamento y la práctica ya ha demostrado que, en ausencia de una disposición clara en la materia, pueden surgir dificultades importantes, tanto con las asambleas deliberantes de determinadas entidades como con las autoridades de control nacional.
- «las modalidades de la responsabilidad de los miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2». De nuevo, el artículo 12 establece normas materiales bastante claras y el margen de actuación de las partes nos parece limitado. En cambio, la obligación de reproducir en los estatutos las disposiciones materiales contenidas en el Reglamento comunitario, en la medida en que se trata de una cuestión que interesa directamente a los terceros, nos parece útil en términos de publicidad ya que, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, los estatutos deben estar registrados o publicados en el Estado en el que se ubique

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

el domicilio social de la AECT de modo que los terceros puedan conocer esta importante cuestión.

Además, no se exige que figure en los estatutos ni está regulado por el Reglamento el asunto de la responsabilidad recíproca de los miembros, pese a que nos parecería conveniente que quede regulada a priori por una o varias disposiciones de los estatutos.

- «las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente». Esta disposición solo plantea dificultades en el caso de que una legislación nacional no imponga la realización de una auditoría externa (por ejemplo, en el caso de una AECT de Derecho privado que no reciba fondos comunitarios). Por tanto, a nuestro parecer, es necesario interpretar este requisito de que este elemento figure en los estatutos como un requisito de que un auditor externo independiente sea competente para supervisar las cuentas de toda AECT, independientemente de las disposiciones nacionales, dado que dicho requisito del Reglamento prima sobre el Derecho nacional en virtud del artículo 2, apartado 1, del mismo.
- «los procedimientos de modificación de los estatutos, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5». Los principios y los asuntos mencionados en relación con las modificaciones del convenio se aplican a los estatutos en términos similares. Recordamos que, en lo que respecta a los estatutos, a diferencia del convenio, toda modificación debe registrarse o publicarse (según las normas establecidas en el Derecho nacional aplicable) a nivel nacional. En cambio, las modificaciones de los estatutos que no sean sustanciales pueden ser aprobadas solo por las partes, sin el control de las autoridades nacionales al amparo del artículo 4 del Reglamento.

5. *Un domicilio social único en el territorio de la UE*

La cuestión del domicilio social de la AECT es esencial, puesto que determina en gran medida el Derecho aplicable al registro o la publicación de los estatutos (artículo 5 del Reglamento), a la AECT con carácter subsidiario (artículo 2, apartado 1) y al convenio con carácter principal (artículo 8, apartado 2, letra e), a la responsabilidad frente a terceros en caso de insolvencia (artículo 12, apartado 1), a las modalidades de control de la gestión de fondos públicos (artículo 6, apartado 1) y, en su caso, a la disolución de oficio (artículo 14). Contrariamente a las modalidades de cooperación más flexibles y menos formales que se encuentran a menudo en la práctica de la cooperación transfronteriza o transnacional, la solución de un domicilio social que cambie en función de las presidencias o de actividades repartidas en las diferentes partes sin que exista domicilio social principal no es posible en este caso. Al igual que ocurre en el caso de otros tipos de organismos de cooperación transfronteriza que disponen de personalidad jurídica definida por sus estatutos³⁰², esta debe depender de un ordenamiento jurídico nacional determinado por la ubicación del domicilio social. La posibilidad de transferir el domicilio social de un Estado a otro no está prevista en el Reglamento³⁰³ y aunque fuese posible, en la medida en que hemos indicado que la personalidad jurídica de la AECT se rige por el Derecho comunitario y no por el Derecho nacional, no lo recomendamos en ningún caso. De hecho, las numerosas remisiones al Derecho nacional que

implica la estructura jurídica adoptada para la AECT por el Reglamento (CE) nº 1082/2006 tendrá como consecuencia que una AECT cuyo domicilio social se ubique en el territorio de un Estado determinado tendrá una estructura jurídica muy influida por el Derecho nacional de ese Estado miembro. Salvo raras excepciones que siempre pueden existir, intentar transferir intacta una estructura de esa índole a otro marco jurídico es arriesgado –los efectos jurídicos no deseados de la interacción entre los estatutos y las normas de funcionamiento de la AECT con un nuevo marco jurídico parecen inevitables– y, en suma, aberrante. La solución de la disolución y de la constitución de otra AECT parece más sencilla a priori.

Esta elección del domicilio social único y las consecuencias jurídicas que implica crean, tal y como hemos mencionado varias veces, una desigualdad considerable entre las partes de la AECT. Dicho esto, en la medida en que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento sobre la AECT establece que, en caso necesario, los estatutos de la AECT pueden acogerse a excepciones en relación con normas nacionales; algunos aspectos más flagrantes de dicha desigualdad podrían corregirse por este medio.

Asimismo, subrayamos que debido a las numerosas consecuencias jurídicas que entraña, la elección de la ubicación del domicilio social de la AECT debe hacerse tras una madura reflexión, tomando en consideración las ventajas y los inconvenientes que representará el marco jurídico del Estado elegido para establecer la AECT. Esta consideración reforzará la importancia del estudio comparado de las legislaciones y las normativas nacionales que se adopten para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento sobre la base de su artículo 16.

Por supuesto, en la medida en que la ubicación del domicilio social de la AECT implica la aplicación combinada del Derecho comunitario y de un Derecho nacional, ésta únicamente puede producirse en territorio comunitario (como establece expresamente el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006, la obligación de dar efecto a sus disposiciones no puede imponerse a un tercer Estado).

6. *Los órganos que expresan su voluntad*

Como toda persona jurídica, la AECT debe poseer órganos que le permitan expresar su voluntad, por una parte, y que sus miembros estén representados, por la otra. El órgano encargado de la representación será un director, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, letra b), del Reglamento. Esta elección corresponde a una tradición gestora anglosajona, pero se enfrenta a las prácticas de los países latinos en los que la función principal de representación la ostenta un presidente, generalmente titular de un mandato electivo. En este contexto, los países de tradición latina se adaptarán, dado que el Reglamento comunitario produce efecto directo. Los actos del director comprometerán a la AECT y, en su caso, a sus miembros según las disposiciones del artículo 12, apartado 2, del Reglamento, aunque el director se extralimite en sus funciones o incluso «cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT». Así, la confianza de terceros en la realidad de la persona jurídica de la AECT –recordamos, dotada de «la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación [...] reconozca a las personas jurídicas»– prima sobre la protección de los intereses económicos de sus miembros.

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

El otro órgano previsto por el Reglamento es la asamblea, «formada por representantes de sus miembros» (artículo 10, apartado 1, letra a)). Dicha asamblea no tiene, en términos del Reglamento, poder de representación. Nos parece que, sin embargo, debe poder comprometer a la AECT. Las modalidades de representación de los miembros en el seno de la asamblea no se detallan en absoluto en el Reglamento y se deja a los estatutos la regulación de esta cuestión, como acabamos de ver (artículo 9, apartado 2, letra a)). Asimismo, el Reglamento no dice nada sobre las relaciones entre la asamblea y el director y confía a los estatutos el cometido de regular estas cuestiones. Nos parecería conveniente que los estatutos indicasen que la asamblea es el órgano principal de la AECT y que ella designa (elige) y controla las actividades del director. Estas cuestiones deberían regularse de manera precisa en los estatutos, en función de las necesidades de funcionamiento de cada AECT particular.

Los estatutos pueden establecer otros órganos, pero el Reglamento impone que sus competencias estén definidas claramente (artículo 10, apartado 2). La tendencia, frecuente en las estructuras de cooperación transfronteriza o interregional desprovistas de personalidad jurídica, a multiplicar los órganos anexos no debería reproducirse en las AECT. Solo deberían establecerse los órganos que responden a una necesidad funcional. En el caso de que los miembros desearan una representación más amplia en las instancias de la AECT, sería preferible constituir comisiones en la asamblea, antes de crear nuevos órganos dotados de poderes específicos.

7. *Dotada de presupuesto*

La AECT dispone de un presupuesto anual, que debe ser aprobado por la asamblea (artículo 11, apartado 1). Ya hemos manifestado nuestro escepticismo por el hecho de que los gastos que impone este presupuesto a los miembros no se consideren, en virtud del propio Reglamento, gastos obligatorios. Sugerimos con énfasis que este principio se inscriba en los estatutos de toda AECT. Además, este presupuesto contendrá «en particular, un componente sobre los gastos de funcionamiento y, en caso necesario, un componente de explotación». Las cuestiones de la estructura y de la importancia del presupuesto dependerán en gran medida de las funciones que se encomienden a la AECT y de los medios que se pongan a su disposición. No obstante, recordamos que el primer objetivo del Reglamento sobre la AECT, tal y como fue enunciado por la Comisión Europea en su tercer informe sobre la cohesión económica y social, es proporcionar una herramienta para la realización de proyectos transfronterizos, transnacionales o interregionales en el contexto de la política estructural comunitaria, especialmente por la utilización de fondos comunitarios en el marco de programas que se inscriben en el objetivo prioritario nº 3 de la política estructural comunitaria para el período 2007-2013. La dotación de esta política para este período es de más de 7 750 millones de euros. Aunque todos los profesionales consultados y los responsables de este programa en la Comisión son conscientes de que ninguna AECT se establecerá, a medio plazo, para generar desde el principio fondos en el marco financiero plurianual, el objetivo sigue estando en disposición de utilizar las AECT fundamentalmente para este fin. Esto es lo que expresa el artículo 7, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT, que indica: «Concretamente, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión».

Por tanto, nos parece esencial –tanto desde el punto de vista de las experiencias que se llevarán a cabo con las primeras AEET como desde el punto de vista de las normas aplicables a nivel nacional a estas nuevas personas jurídicas de Derecho comunitario que son las AEET– que se elaboren normas precisas y eficaces, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario. Actualmente existen prácticas muy divergentes en lo relativo a la disposición de los fondos públicos en los diversos Estados europeos y sería conveniente que se elabore una convergencia, en el contexto de esta cooperación territorial, sobre un número limitado de principios que permitan articular las normas presupuestarias y contables de los diferentes ordenamientos jurídicos afectados. A este respecto, recordamos que, independientemente de cuál sea el Derecho nacional del Estado del domicilio social que se aplique a las disposiciones contables y presupuestarias, para el control de la gestión de los fondos públicos «cuando las funciones de una AEET contempladas en el artículo 7, apartado 3, párrafos primero y segundo, incluyan actuaciones cofinanciadas por la Comunidad, se aplicará la legislación pertinente relativa al control de los fondos de la Comunidad». Por tanto, hay posibilidades de, dado el caso, promulgar normas comunitarias especiales aplicables en este contexto transfronterizo o transnacional.

C. LOS MIEMBROS QUE PUEDEN CONSTITUIR UNA AEET

El artículo 3 del Reglamento define los miembros que, «dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional»³⁰⁴, pueden constituir una AEET. El Reglamento define cinco categorías de miembros futuros, que se estudian a continuación: los Estados miembros (1), las autoridades regionales (2), las autoridades locales (3), los «organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios» (4) y «las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías» (5). Además, defendiendo en apariencia lo contrario del apartado 2 de este artículo 3 –que establece que «la AEET estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros»– también nos interesaremos por la posible participación de miembros (que, en su caso, podrían corresponder a cada una de las cinco categorías definidas anteriormente) procedentes de Estados no miembros (6).

No obstante, antes de proceder a la presentación y al examen de estas distintas categorías de miembros futuros, tres elementos parecen merecer algunas reflexiones.

En primer lugar, las categorías descritas –y no definidas– por este artículo están lejos de ser homogéneas, tanto en la realidad como desde el punto de vista jurídico. Así, el Reglamento remite para cada una de estas categorías a los límites de sus competencias en virtud del Derecho nacional. Asimismo, falta determinar para los 25 –y muy pronto 27– Estados miembros cuáles son las competencias que poseen los miembros de la AEET en virtud del Derecho interno en cada una de las categorías. Por tanto, las repercusiones de esta disposición, que remite expresamente al Derecho interno, serán muy diferentes de un Estado miembro a otro, más si cabe por cuanto en algunos Estados miembros hay categorías que se quedan vacías, ya que algunos Estados³⁰⁵ no tienen

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

actualmente «autoridades regionales» organizadas y dotadas de competencias propias que les permitan participar en una AECT.

Estas situaciones de asimetría de competencias y de diferencias estructurales en la organización política, jurídica y administrativa de los territorios de uno y otro lado de la frontera suelen ser un factor que perjudica la eficacia de las cooperaciones transfronterizas³⁰⁶. Desde este punto de vista, y es el segundo elemento de reflexión, el enfoque muy liberal que adopta el Reglamento en lo relativo a la composición de la AECT nos parece, conceptualmente al menos, prometedor y con grandes posibilidades. Debería permitir reunir en las estructuras ad hoc a los actores implicados en la consecución de una cooperación territorial efectiva, cada uno según las normas de organización y de competencias en vigor en el territorio que está a su cargo como autoridad pública. No obstante, deben formularse dos reservas en este sentido. En primer lugar, las posibles asimetrías de la composición de la AECT, a fin de tener en cuenta las diferentes claves de reparto de competencias en los Estados europeos, van a generar una complejidad segura, tal vez de tal calibre que podría hacer dudar a los actores o a las autoridades encargadas de controlar su acceso a una AECT (de conformidad con los principios y los procedimientos enunciados en el artículo 4 del Reglamento) de su participación en la constitución de una AECT. En segundo lugar, ese enfoque también debería permitir que, en un mismo Estado, varios actores públicos desempeñen una función que requiera competencias especiales de diferentes niveles de poderes públicos (local, regional o nacional), incluidos en un marco transfronterizo o transnacional. Se trata del principio y el propio fundamento del concepto de *Multilevel governance*, desarrollado por la teoría de las ciencias políticas desde los primeros años noventa³⁰⁷, y recogido por la Comisión en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea³⁰⁸. Ahora bien, desde este punto de vista, el tenor del artículo 7, apartado 2 *in fine*, del Reglamento sobre la AECT, que establece que «todas ellas [las funciones de la AECT] deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional» es demasiado restrictivo. En efecto, significa que las entidades de un mismo Estado únicamente pueden participar en una misma AECT si todas disponen simultáneamente de competencias relativas a todas las funciones asignadas a la AECT. Esto limita de forma muy grave el alcance de la perspectiva abierta que se derivaba de la formulación liberal «la AECT estará integrada por miembros [...] pertenecientes a una o más de las siguientes categorías» propuesta en el artículo 3.

La tercera reflexión se refiere a los Estados miembros en tanto que miembros futuros de una AECT. Hemos visto en el primer capítulo que, por razones jurídicas sustanciales, los Estados miembros habían sido apartados del círculo de actores directos de la cooperación transfronteriza o interterritorial, y su papel había quedado limitado al de regulador de esos procesos, especialmente mediante la celebración de acuerdos marco. El Reglamento no sólo reintroduce a los Estados miembros como actores futuros de esta cooperación –lo que constituye una revolución copernicana para ciertos actores que habían desarrollado una práctica en un marco jurídico en el que los Estados no tenían acceso–, sino que además reduce su función reguladora, puesto que actualmente existe un Reglamento comunitario que regula –de manera no obligatoria, es cierto, dado que se deja el recurso a la AECT a la buena voluntad de los actores interesados en una cooperación especial– el marco jurídico que permite la creación de un organismo de cooperación transfronteriza. Sin embargo, los

Estados miembros no pierden completamente esta función de dirección, ya que el Reglamento remite con mucha frecuencia al Derecho nacional y solicita incluso a los Estados, en su artículo 16, que tomen «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo³⁰⁹. Además, y en particular a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 –aunque también en gran medida en los artículos 13 o 14–, el Estado conserva una función de supervisión de las actividades de cooperación territorial de las entidades sobre las que tiene soberanía. Asimismo, esta función de los Estados miembros no podría estar limitada en ningún caso a la posibilidad que les brinda el artículo 3 de participar en la AECT como miembros.

1. *Los Estados miembros*

Como hemos señalado, esta disposición asigna a los Estados miembros una función nueva en la cooperación territorial, distinta de la que les reservaban los marcos jurídicos anteriores. Sin embargo, subrayamos de entrada que la función de los Estados en las realizaciones concretas de la cooperación transfronteriza o descentralizada varía considerablemente en función del grado de descentralización efectiva de las competencias. Así, por ejemplo, en la cooperación franco-alemana, el Estado francés –país todavía muy centralizado– permanece omnipresente, especialmente por medio de su administración territorial descentralizada (los prefectos). En cambio, en la parte alemana, el Estado federal no está presente en absoluto, puesto que los Estados federados son quienes se ocupan del desarrollo de los marcos normativos en los que se encuadran estas cooperaciones y dan preferencia a la implicación directa de sus agentes locales. Así, el Acuerdo de Karlsruhe prevé principalmente una cooperación transfronteriza basada en los mecanismos de cooperación intermunicipales y excluye a los Estados de ser actores futuros de esta colaboración. Ahora bien, resulta que una de las realizaciones concretas en forma de agrupación local de cooperación transfronteriza basada en este acuerdo, con el fin de permitir la gestión franco-alemana del Euro-Institut de Kehl (en la frontera con Estrasburgo), asocia –en contradicción con el texto claro del Acuerdo de Karlsruhe– al Estado francés con otras partes³¹⁰. Por tanto, aunque desde un punto de vista de la «ortodoxia jurídica» esta posibilidad de que un Estado miembro participe en un organismo de cooperación transfronteriza parezca revolucionaria, sin embargo, coincide con algunas prácticas probadas. Además, tras la ampliación de 2004 a un determinado número de nuevos miembros en los que la Administración estatal todavía desempeña un papel considerable, parece que debe desarrollarse este tipo de realización que asocia al Estado y a las autoridades territoriales en un proyecto transfronterizo, como han señalado varios profesionales consultados durante la elaboración del presente estudio.

El Estado miembro, tal y como se menciona en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1082/2006, constituye, en términos jurídicos, la persona jurídica del Estado y no el conjunto de sus componentes³¹¹. Del mismo modo, se trata del Estado en su conjunto, representado por las autoridades competentes que él mismo designa y no del Estado que ejerce funciones territoriales a través de las administraciones descentralizadas³¹², como puede ser el caso, especialmente, del Convenio marco de Madrid³¹³.

Finalmente, subrayamos que no se trata del Estado miembro tal y como lo entienden los Tratados –entidad soberana capaz de ejercer todas las competencias que no están atribuidas expresamente a la

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Comunidad– sino como «dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional», como se establece en este artículo. Según los tipos de organización institucional, los Estados centrales no disponen, desde el punto de vista del Derecho interno, de una competencia plena y completa, sino que muchas funciones y competencias se atribuyen o se reservan a algunas de sus entidades constituyentes. Esto se da especialmente en los Estados federales, aunque puede aplicarse también en muchas otras situaciones. Por tanto, de conformidad con este artículo, la participación de un Estado en una AECT está subordinada a las normas de atribución de competencias del Derecho interno. Es cierto que la capacidad de formar parte de una AECT será verificada por las autoridades del Estado miembro, según las modalidades previstas en el artículo 4 del Reglamento (CE) N° 1082/2006, pero este procedimiento de examen y las decisiones que de él se deriven deben poder recurrirse ante el órgano judicial nacional, tal y como prevé expresamente el artículo 15, apartado 3, párrafo segundo. En consecuencia, una participación de un Estado miembro en una AECT en una cooperación cuyo objeto no corresponda a sus competencias de conformidad con el Derecho interno puede impugnarse ante el órgano judicial nacional competente por el titular de la competencia que se considere lesionada.

2. *Las autoridades regionales*

En Derecho comunitario, la expresión remite a lo dispuesto en el artículo 263 del TCE relativo al Comité de las Regiones y modificado en Niza (2000). Actualmente se lee como sigue: «se crea un comité de carácter consultivo, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”, compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida», de lo que se deduce que una autoridad (o ente) regional debe constituir una entidad dotada de legitimidad política propia y, por tanto, distinguirse claramente de una administración descentralizada y regionalizada del Estado. Obviamente, para poder formar parte de una AECT, debe estar dotada, en el Derecho interno, de una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.

La amplitud de su capacidad de formar parte de una AECT está determinada por la amplitud de sus competencias definidas por el Derecho interno. Así, dentro de los límites de las competencias que le confiere el Derecho interno y teniendo en cuenta el respeto del procedimiento previsto en el artículo 4 del Reglamento sobre la AECT –véase la sección E.1 de este capítulo, más adelante–, el propio Reglamento confiere un verdadero derecho a formar parte de una AECT a las autoridades regionales, cuyo respeto pueden exigir, en su caso, ante los órganos judiciales nacionales. En efecto, las autoridades territoriales no pueden tener ningún recurso abierto ante el órgano judicial comunitario que se oponga a los actos de las instituciones; ahora bien, en esta ocasión parece más probable que sean, en su caso, las autoridades nacionales quienes puedan estar tentadas de restringir excesivamente este derecho así reconocido, especialmente en el marco del procedimiento de autorización anterior previsto por el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1082/2006. En tal caso, puede recurrirse al órgano judicial nacional, en virtud de los principios generales del Derecho comunitario según los cuales el órgano judicial nacional constituye la autoridad ordinaria competente encargada de garantizar el respeto del Derecho comunitario, y sobre la base de la disposición expresa del artículo 15, apartado 2,

párrafo segundo, del Reglamento. En el marco de dicho recurso, si el órgano judicial considera que está en juego en el litigio una cuestión de interpretación del Derecho comunitario, puede acudir, por medio de una cuestión prejudicial (procedimiento del artículo 234 del TCE) al órgano judicial comunitario, que se pronunciará sobre la interpretación que ha de darse a las normas comunitarias presentadas ante él. Por tanto, existe un verdadero derecho, garantizado por los cauces legales accesibles.

3. *Las autoridades locales*

Las consideraciones presentadas en lo relativo a las autoridades regionales se aplican, *mutatis mutandis* a las autoridades locales. Nos limitamos a subrayar que la doctrina jurídica coincide generalmente en considerar –a veces un poco precipitadamente, a nuestro parecer– que las competencias atribuidas a nivel local en los diversos Estados miembros de la UE presentan menos variaciones que las de nivel regional³¹⁴. Esto facilita la cooperación, en la medida en que esta hipótesis se compruebe como cierta en este caso.

4. *Los organismos regidos por el Derecho público contemplados en el artículo 3, apartado. 1, letra d), del Reglamento*

Debido a la falta de espacio, el presente estudio no puede entrar en detalles sobre el conjunto de entidades que contempla esta disposición en la totalidad de los Estados miembros³¹⁵. Nos limitamos a subrayar que la inclusión de esta categoría en las entidades que pueden participar en una AECT demuestra la voluntad de los redactores del Reglamento de no restringir la participación de dichas entidades a los actores «políticos» y de tener en cuenta toda la diversidad de los actores implicados en la cooperación territorial. Si bien la experiencia demuestra que hay casos en los que actores que no son autoridades públicas han estado asociados a la realización de la cooperación territorial, el número y la diversidad de las entidades previstas por esta disposición hace temer a los expertos que algunas de las características positivas de la cooperación territorial se diluyan en relaciones de otro tipo, si estas entidades acuden la AECT con bastante frecuencia, especialmente algunas de ellas, sin asociación de autoridades públicas propiamente dicha. No obstante, los expertos no han podido recoger información que indique que este tipo de entidades estaban dispuestas a recurrir frecuentemente a esta modalidad particular de cooperación, incluso algunas de las consultadas ignoraba la existencia del Reglamento sobre la AECT y el hecho de que pudiesen ser beneficiarias del mismo.

5. *Las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más categorías*

Esta categoría concreta nos parece de gran interés potencial para la cooperación transfronteriza o en un marco transnacional o interregional.

A nivel transfronterizo, conviene recordar que todas las soluciones jurídicas creadas para ofrecer medios de gestión comunes y transfronterizos implican una complejidad elevada, debido a la dificultad de articular ordenamientos jurídicos nacionales cuyas disposiciones y estructuras no son

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

necesariamente compatibles. Desgraciadamente, y como demuestra el presente estudio, el Reglamento sobre la AECT no es una excepción a esta regla. Esta complejidad, intrínseca a la cooperación transfronteriza, se vuelve a encontrar multiplicada en función del número de actores asociados en una estructura determinada. Así puede resultar útil, en el marco de una cooperación que asocie a una pluralidad de actores a ambos lados de la frontera –o, en el marco de una cooperación asimétrica, entre una pluralidad de actores de un lado de la frontera y un solo actor del otro– animar a los actores de un mismo lado de la frontera a que se reagrupen en una estructura asociativa correspondiente a su ordenamiento jurídico, para permitir a continuación que esta última participe en la estructura de cooperación transfronteriza.

Esta solución no reduce globalmente la complejidad de las relaciones jurídicas y políticas, pero sí la complejidad en el marco transfronterizo, para transferir una parte de la gestión a un marco «uninacional». La ventaja es que las estructuras jurídicas nacionales de cooperación suelen ser más seguras en el plano jurídico que las estructuras cooperativas transfronterizas, evidentemente, en función de los recursos de cada ordenamiento jurídico nacional en esta materia. Así se reduce la complejidad al nivel más delicado desde el punto de vista jurídico. Las estructuras nacionales pueden ser tanto de Derecho público –por ejemplo, un establecimiento público de cooperación determinado– como de Derecho privado –una forma asociativa de Derecho privado–, puesto que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 2082/2006, sólo es determinante el hecho de que sus miembros pertenezcan a una de las categorías citadas y analizadas anteriormente.

En cuanto al marco de cooperación transnacional o interregional, cabe recordar el importante papel desempeñado por algunas asociaciones de poderes locales o regionales en este ámbito (por supuesto, sobre todo la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa, pero también ARE, CMRE, CRPM, Eurocities). Resulta positivo que estas asociaciones puedan, dado el caso, asociarse dentro de una AECT, estructura jurídica de Derecho comunitario, dotada de personalidad jurídica. Además, podría pensarse, incluso si las experiencias en la materia muestran una fuerte resistencia al cambio, que alguna de estas «asociaciones europeas» con una forma jurídica vinculada a un determinado ordenamiento jurídico nacional aproveche la oportunidad que brinda la creación de una persona jurídica de Derecho comunitario para transformar la naturaleza jurídica de su agrupación en una AECT. Por último, subrayamos que las asociaciones nacionales de poderes locales o regionales también podrían participar directamente en la AECT por este medio, lo que, teniendo en cuenta el importante papel que algunas de ellas desempeñan en determinados Estados miembros (especialmente en el norte de Europa y en los nuevos Estados miembros) nos parece una perspectiva interesante para el desarrollo de la cooperación territorial en Europa.

6. *Los miembros no comunitarios*

Como subraya con razón el considerando 16 del Reglamento sobre la AECT, «el artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros». En efecto, como hemos dicho, en lo que respecta a la ubicación del domicilio social, este Reglamento impone una serie de limitaciones a los Estados y, por tanto, no puede aplicarse, al

menos sin su consentimiento, a países terceros. Al mismo tiempo, las experiencias de los programas de cooperación con los países de Europa central y oriental (PHARE-CBC) y con los países mediterráneos (MEDA), del Pacto de Estabilidad en el Sudeste de Europa, o también de la política comunitaria y de desarrollo³¹⁶ han revelado la utilidad de la cooperación tanto de vecindad como transnacional o interregional. Estas últimas permiten garantizar un intercambio de experiencias y de conocimientos especializados adquiridos a nivel local y regional particularmente valioso en períodos de transición.

Asimismo, esta posible implicación de las autoridades territoriales con el fin de contribuir a la realización del objetivo comunitario e incluso a veces se considera una prioridad³¹⁷ sigue existiendo, tanto en la futura política de vecindad de la UE como en el desempeño de las acciones de cooperación con los países ACP a través de los Acuerdos de Cotonú.

Asimismo, conviene recordar que algunos Estados europeos no miembros, especialmente Noruega y Suiza, disfrutaban de una larga experiencia en materia de cooperación transfronteriza con sus vecinos y que parece bastante probable que estas relaciones continúen o se intensifiquen. Por ejemplo, hay un proyecto de aglomeración transfronteriza alrededor de Ginebra (entre Suiza y Francia) que inevitablemente acabará reforzando los vínculos de cooperación transfronteriza en esta frontera exterior de la UE.

Tampoco podemos olvidar que un determinado número de microestados europeos (Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino) poseen una experiencia en cooperación transfronteriza que, desde su punto de vista y considerando su tamaño, representa a menudo una parte importante de los retos que plantean sus relaciones exteriores. Sin embargo, pese a que todos forman parte del Consejo de Europa, únicamente Liechtenstein ha ratificado el Convenio marco de 1980 de esta organización. Esto se explica porque no les interesa tanto la participación de sus autoridades territoriales en relaciones transfronterizas con autoridades territoriales de los Estados vecinos como su participación en estas relaciones de vecindad con entidades infraestatales vecinas en las que participarían como Estados. La estructuración del Derecho de la cooperación transfronteriza que dividía claramente las relaciones entre autoridades territoriales y las relaciones entre Estados les planteaba muchos problemas desde este punto de vista, y la posibilidad de poder participar en una estructura como la de la AECT como Estados miembros podría ser muy interesante, tanto para ellos como para las autoridades de las que son vecinas³¹⁸.

Por tanto, está comprobado que la utilización de la AECT en las fronteras exteriores de la Unión puede resultar útil, tanto para las autoridades territoriales próximas a las fronteras exteriores³¹⁹ como para dirigir una política exterior de la UE, de vecindad por medio de la cooperación transfronteriza (o transnacional), o descentralizada en el marco de una cooperación de tipo interregional con socios de países terceros. No obstante, el considerando 16 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 establece expresamente que «sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros». Aunque esta mención no

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

pueda tener un efecto directo, demuestra que los redactores del Reglamento tuvieron en cuenta esta hipótesis y no quisieron descartarla. Además, en relación con Noruega y Suiza y con las relaciones entre Italia y Croacia, existen acuerdos actualmente en vigor que permiten una cooperación que no debería quedar afectada por el Reglamento (a menos que los participantes quieran modificar el marco jurídico de sus relaciones para beneficiarse de las posibilidades que ofrece éste). Asimismo, esta disposición podría animar a los Estados vecinos a adaptar su legislación para poder beneficiarse de las posibilidades de la AECT. Podría ser el caso de los microestados mencionados anteriormente, a pesar de la ambigüedad del considerando 16, que menciona «la posible participación de entidades de países terceros», excluyendo aparentemente a los propios Estados, si bien esta posibilidad debería permitir la participación «en una AECT constituida con arreglo al Reglamento», que autoriza expresamente en su artículo 3 la participación de los Estados como miembros de la AECT. Es obvio que el texto de la disposición normativa (el artículo 3) tiene preferencia sobre una frase ambigua de los considerandos.

D. LAS POSIBLES FUNCIONES DE LA AECT

De conformidad con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1082/2006, «la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros [...] la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo “cooperación territorial”». Así, el objeto es relativamente amplio y recoge los tres aspectos de la iniciativa INTERREG III durante el período 2000-2006. Además, el artículo 7, apartado 3, párrafo tercero, confirma que la AECT puede aplicarse en toda circunstancia a estos tres ámbitos de actividad exteriores de las autoridades públicas contemplados en el artículo 3, puesto que prohíbe a un Estado miembro limitar las funciones que una AECT pueda intentar desempeñar en virtud de estas tres modalidades de cooperación a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de 5 de julio de 2006 relativo al FEDER³²⁰; volveremos sobre esta cuestión en los puntos 1 y 4 más adelante.

El que un mismo instrumento jurídico pueda intervenir en estos tres tipos de cooperación no plantea ningún problema en el plano jurídico. Además, cabe señalar que algunos autores llevan más de diez años defendiendo esta solución³²¹, que corresponde asimismo a la que propone el marco jurídico multilateral del Consejo de Europa porque, aunque se efectúe a través de dos instrumentos jurídicos distintos, el segundo Protocolo al Convenio marco³²² de Madrid remite al Derecho aplicable a la cooperación transfronteriza en los asuntos relativos al Derecho aplicable a la cooperación interterritorial, es decir, que no entra en el ámbito de la vecindad, por tanto, de lo transfronterizo, equivalente aproximadamente a interregional y transnacional.

En cambio, se plantea la cuestión de la utilización de la AECT en el marco de la política de vecindad de la Unión Europea. Parece evidente que la Comisión desea promover una dimensión de cooperación transfronteriza en el marco de esta PEV³²³, pero la propuesta de Reglamento de la Comisión relativa a la política europea de vecindad no menciona la AECT como posible herramienta de realización de la dimensión de cooperación transfronteriza en el marco de la PEV, y los objetivos de la política europea de vecindad no son, a todas luces, los de la cooperación territorial, que

constituye una política interna en la Comunidad³²⁴. No obstante, teniendo en cuenta que tanto la Comisión como previsiblemente los Estados miembros desean que el desarrollo de la política europea de vecindad incluya una dimensión de cooperación transfronteriza, es más que probable que el uso de la AECT se amplíe por este medio a otros objetivos distintos al definido en el artículo 1, apartado 2, del presente Reglamento. Esto, en caso de que ocurra, permitiría en general considerar que la interpretación de las disposiciones del Reglamento deberá ser relativamente flexible, lo que, a tenor de ciertas disposiciones, especialmente el artículo 7, apartado 2, o el artículo 7, apartado 4, podría resultar muy útil.

La formulación de este artículo 1, apartado 2, no es, más allá de una posible necesidad de ampliar la finalidad material del tipo de cooperación que permita hacer posible esta herramienta, demasiado afortunada; y de nuevo nos parece necesaria una interpretación flexible de lo dispuesto. Por ejemplo, «la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros [...] la cooperación» territorial –no realizarla ella misma–. Nos parece una formulación mal elegida, teniendo en cuenta la propia naturaleza de la herramienta que constituye la AECT: precisamente, un instrumento jurídico que permite realizar de forma conjunta operaciones de cooperación territorial. Probablemente, el origen esté en el artículo 1 del Convenio marco del Consejo de Europa, en el cual puede leerse: «Cada parte contratante se compromete a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras partes contratantes»³²⁵. Entonces la cooperación transfronteriza estaba dando sus primeros pasos y una fórmula tan prudente era indispensable para la existencia de un instrumento jurídico interestatal sobre el asunto. En el fondo, el Convenio de Madrid, precisamente por esta formulación alambicada y vacía, no contiene ninguna obligación para los Estados signatarios...³²⁶ Afortunadamente, no sucede lo mismo con este Reglamento, y esta disposición importante –tanto desde el punto de vista sistemático (se trata del artículo 1) como funcional (de la definición de la finalidad de la AECT depende su capacidad para actuar en un contexto determinado y, por tanto, el interés por recurrir a ella)– habría debido formularse en términos más precisos y concretos. Claramente, el objeto de una AECT debe ser hacer ejecutar la cooperación territorial, no solo facilitarla y promoverla.

Además, esta ejecución sólo se dará entre los miembros de la AECT, al menos, podemos esperar que suceda. El objetivo de la AECT es precisamente constituir una herramienta capaz de realizar, también frente a terceros, actividades en un marco transfronterizo, transnacional o interregional. De lo contrario, ¿por qué conferirle la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas y permitirle adquirir o enajenar bienes y emplear personal (artículo 1, apartado 4)? ¿Solo para facilitar y promover la cooperación entre sus miembros? Parece desproporcionado. Del mismo modo, el artículo 15 relativo a la jurisdicción contempla precisamente las situaciones en las que los actos o las omisiones de una AECT pueden afectar a terceros (artículo 15, apartado 1). Cuesta imaginar una AECT cuya finalidad esté limitada a facilitar y promover la cooperación entre sus miembros atentando considerablemente contra los derechos de terceros. Este elemento de la definición de la finalidad de la AECT ya no corresponde a la realidad de lo que deberá ser este instrumento jurídico.

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Asimismo, a riesgo de reducir a muy poco esta herramienta con tantas posibilidades, conviene interpretar con extrema flexibilidad esta disposición relativa a la finalidad. Afortunadamente, la sistemática del Reglamento nos lo permite, puesto que se dedica un artículo entero y más específico que este apartado del artículo 1 a las posibles funciones de una AECT, que analizamos más adelante.

Subrayamos también que aunque el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 permite delimitar un marco en el que deben inscribirse las actividades de una AECT determinada, las funciones que desempeñará una AECT, dentro de los límites que fijan los artículos 7 y 1, apartado 2, «se definirán en el convenio acordado por sus miembros»³²⁷, que debe comprender necesariamente, en virtud del artículo 8, apartado 2, letra c), «el objetivo específico y las funciones de la AECT»³²⁸. Ni el Reglamento ni la ley nacional determinan las funciones precisas que se asignarán en un caso concreto a una AECT determinada; son las partes de esta las que le encomendarán las tareas necesarias para lograr el objetivo de su cooperación. Sin embargo, el artículo 7 –y, además, las expresiones utilizadas lo muestran con claridad (p. ej., el artículo 7, apartado 3, que comienza así: «Concretamente, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a [...]»– pretende determinar el perímetro pasado el cual las partes fundadoras de la AECT dejarán de estar recogidas en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre la AECT y, en consecuencia, legitimadas para recurrir a este instrumento a fin de que constituya el fundamento jurídico de su cooperación.

1. La realización del objetivo de «cooperación territorial europea»

El artículo 7, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT indica: «La AECT actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, que se limitarán a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social [...]». Como acabamos de indicar, la formulación es restrictiva, las funciones de la AECT deben limitarse al logro de esta cooperación territorial que forma parte de la política de cohesión económica y social y, por tanto, pretende por definición reforzar dicha cohesión, como recuerda de forma redundante esta disposición.

La cooperación territorial corresponde al nuevo objetivo prioritario nº 3 de la programación de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013 y, en consecuencia, está definido en el Reglamento (CE) nº 1083/2006 «relativo a las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión». En el artículo 3, apartado 2, letra c), puede leerse que la cooperación territorial europea «perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado»³²⁹.

Es necesario señalar tres puntos en relación con esta «definición».

Primer punto, como indica también la formulación del artículo 1, apartado 2, la cooperación territorial siempre se divide en un aspecto transfronterizo, transnacional e interregional. Éstos no se

confunden y no hay objetivo común a estas tres modalidades de cooperación que constituya un «valor añadido» de la cooperación territorial; esta cooperación es simplemente la suma de las tres modalidades conocidas y mencionadas.

Las prioridades para cada una de estas modalidades de cooperación están enunciadas en el artículo 6 del Reglamento relativo al FEDER.

Así, para la cooperación transfronteriza, las prioridades para el período 2007-2013 se refieren a la «realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible»³³⁰. Este objetivo se divide en:

- «el fomento del espíritu empresarial, en especial la expansión de las PYME, el turismo, la cultura y el comercio transfronterizo;
- el impulso y la mejora de la protección y la gestión conjunta de los recursos naturales y culturales, así como la prevención de los riesgos naturales y tecnológicos;
- el apoyo a las conexiones entre las zonas urbanas y rurales;
- la reducción del aislamiento, mediante la mejora del acceso a las redes y los servicios de transporte, información y comunicación, y a los sistemas e instalaciones hídricos, energéticos y de gestión de residuos transfronterizos;
- el estímulo de la colaboración, el desarrollo de capacidad y la utilización conjunta de infraestructuras, especialmente en sectores tales como la sanidad, la cultura, el turismo y la educación»³³¹.

Además, puede darse prioridad a «la cooperación judicial y administrativa, la integración de los mercados de trabajo transfronterizos, las iniciativas locales en materia de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades, la formación y la inclusión social, así como la utilización compartida de los recursos humanos y los medios destinados a la I+DT»³³² siempre que el marco de la realización de dichas acciones sea transfronterizo. El primero de estos elementos adicionales –el desarrollo de una cooperación administrativa y jurídica– permitiría justificar la concesión de una ayuda del FEDER a la creación de una AECT transfronteriza como tal (proyecto piloto) y no solo como medio (herramienta) de realización de una acción de cooperación determinada.

En lo que respecta a la cooperación transnacional³³³, las prioridades comunitarias para 2007-2013 contemplan la «financiación de redes y acciones que propicien un desarrollo territorial integrado»³³⁴, que se centrarán principalmente en las prioridades siguientes:

- «innovación: la creación y desarrollo de redes científicas y tecnológicas y la mejora de las capacidades regionales de I+DT e innovación, cuando supongan una contribución directa a un desarrollo económico equilibrado de las zonas transnacionales. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: el establecimiento de redes entre los correspondientes centros de educación superior e investigación y las PYME; enlaces que permitan el acceso a los conocimientos científicos y la transferencia de tecnología entre servicios de I+DT y centros

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

- de excelencia internacionales en materia de I+DT; hermanamiento de instituciones de transferencia tecnológica; y desarrollo de instrumentos conjuntos de ingeniería financiera orientados a impulsar la I+DT en las PYME;
- medio ambiente: gestión de los recursos hídricos, eficiencia energética, prevención de riesgos y protección de las actividades ambientales que posean una clara dimensión transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: la protección y gestión de las cuencas fluviales, las zonas costeras, los recursos marinos, los servicios de agua y los humedales; prevención de incendios, sequías e inundaciones; fomento de la seguridad marítima y protección contra riesgos naturales y tecnológicos; y protección y valorización del patrimonio natural en apoyo del desarrollo socioeconómico y de un turismo sostenible;
 - accesibilidad: actividades para mejorar el acceso a los servicios de transporte y telecomunicaciones y su calidad, cuando tengan una clara dimensión transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: inversiones en los tramos transfronterizos de las redes transeuropeas; mejora del acceso local y regional a las redes nacionales y transnacionales; mayor interoperabilidad de los sistemas nacionales y regionales; y fomento de tecnologías avanzadas de información y comunicación;
 - desarrollo urbano sostenible: fortalecimiento de un desarrollo policéntrico a nivel transnacional, nacional y regional que tenga un claro impacto transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: la creación y mejora de redes urbanas y enlaces urbano-rurales; estrategias para tratar las cuestiones comunes a los ámbitos rural y urbano; conservación y fomento del patrimonio cultural e integración estratégica de polos de desarrollo sobre una base transnacional»³³⁵.

En cuanto a la cooperación interregional, esta se basará prioritariamente para 2007-2013 en «la cooperación regional centrada en la innovación y la economía del conocimiento y en el medio ambiente y la prevención de riesgos en la acepción del artículo 5, puntos 1 y 2»³³⁶, es decir, las prioridades del objetivo prioritario nº 2, relativo a la competitividad regional y al empleo.

No obstante, subrayamos que resulta un tanto curioso utilizar los criterios prioritarios de la programación de los fondos estructurales para determinar el ámbito de las funciones que los componentes de una cooperación territorial desean asignar a su herramienta común que constituirá la AECT. En efecto, aunque la lógica de la programación de los fondos estructurales aparece inicialmente, en las definiciones de los objetivos prioritarios y las modalidades de asignación de los recursos comunitarios, como un proceso *arriba-abajo* –justificado por la necesidad de concentrar la intervención del presupuesto comunitario en un número limitado de objetivos prioritarios que deben, por tanto, estar definidos necesariamente en el nivel superior, y compensado por la evolución del proceso de programación, especialmente durante la elaboración de los PO en relación con el principio de asociación–, la creación de la AECT aparece como una iniciativa *de abajo-arriba*. Nos parece que determinar los ámbitos posibles del ejercicio de estas iniciativas de los actores sobre el terreno en relación a prioridades presupuestarias establecidas con fines distintos plantea algunas dificultades en cuanto a la coherencia.

Segundo punto, en la lógica de la acción comunitaria, la propia cooperación, su establecimiento, su funcionamiento y su desarrollo, constituyen el objetivo de esta cooperación; no la realización de acciones concretas, independientemente de cuáles sean estas. No obstante, es evidente que la cooperación se materializará en algún ámbito, con respecto a alguna cuestión concreta; el artículo 6 del Reglamento relativo al FEDER fija un determinado número de ejemplos que son prioritarios desde el punto de vista del apoyo financiero que está dispuesta a conceder la Comunidad en el marco de su política de cohesión económica y social. Sin embargo, es el propio proceso de cooperación el que resulta prioritario desde el punto de vista comunitario, como ha subrayado reiteradamente el Tribunal de Cuentas a propósito del cumplimiento de las prioridades del programa INTERREG. Desde esta perspectiva, la AECT es precisamente un medio jurídico de ejecutar esta cooperación. Así, recordamos que el recurso a este instrumento es facultativo: se crea a iniciativa de sus miembros, iniciativa que ninguna disposición del Reglamento sobre la AECT ni de otros relativos a los fondos estructurales para el período de programación 2007-2013 obliga a los miembros futuros de una AECT a tomar. Sin embargo, si la finalidad principal de esta operación de conformidad con la política comunitaria es la realización de acciones de cooperación, entonces la herramienta jurídica que permita lograr estas cooperaciones debería cosechar un cierto éxito.

Tercer punto, por último, aunque la finalidad de la AECT es lograr la cooperación territorial, no puede afirmarse lo contrario. El objetivo de la cooperación territorial y los miles de millones de euros que mueve en el período 2007-2013³³⁷ obviamente pueden contribuir a la creación de AECT en cooperaciones transfronterizas, transnacionales o interregionales. Pero también pueden permitir que se cumplan los objetivos fijados por los Reglamentos relativos a los fondos estructurales sin que existan AECT. Ni la Comisión ni los Estados miembros tienen la obligación de utilizar la AECT para desarrollar este nuevo objetivo prioritario. Son los futuros miembros quienes han de proponer la creación de estas estructuras. En cambio, dado que estas estructuras deben planificarse y crearse, parece evidente que responden al objetivo primero y principal de la cooperación territorial, es decir, la cooperación y, en consecuencia, serán objeto de apoyo por parte de la Comunidad a cambio del respeto de los plazos y de los procedimientos de financiación.

2. *Otras acciones en el marco de las políticas comunitarias*

Esta hipótesis está contemplada expresamente en el artículo 7, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento sobre la AECT. Por ejemplo, podría permitir a partes como las previstas en el artículo 1 crear una AECT para realizar un proyecto común en el marco de una de las políticas de la Comunidad distinta de las relativas a la cohesión económica y social. Nos gustaría hacer tres comentarios en este contexto.

En primer lugar, la política de cohesión económica y social, que en gran medida integra en su programación los objetivos fijados en Lisboa en 2000³³⁸, como se deduce de las intenciones de la Comisión en el marco del tercer Informe sobre la cohesión territorial y refleja el objetivo prioritario nº 2 para el período 2007-2013, se abre ya a muchos otros ámbitos de las políticas comunitarias (p. ej., la investigación o el medio ambiente). Sin embargo, sigue siendo posible pensar que en el contexto de la política social, en el de la educación, de la cultura o de la sanidad pública

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

especialmente (sin excluir, por supuesto, el medio ambiente y la investigación y el desarrollo aunque parezcan ya recogidos en las prioridades asignadas para 2007-2013 a la cooperación territorial), que corresponden, además, a los ámbitos en los que se dan las acciones de cooperación transfronteriza en diferentes fronteras europeas, esté previsto el recurso a una AECT para poder beneficiarse de alguno de los programas comunitarios existentes en uno de estos ámbitos.

En segundo lugar, la posibilidad de asociación de las autoridades territoriales a políticas comunitarias en un marco plurinacional más allá de la política de cohesión económica y social, corresponde a una de las ideas esenciales del Libro Blanco sobre la gobernanza europea publicado por la Comisión en 2001³³⁹. Por tanto, la AECT, además de constituir una herramienta necesaria para la cooperación territorial, también puede ser una herramienta interesante para la gobernanza europea.

Por último, subrayamos que desde este punto de vista de ampliación de los ámbitos de actividad de las AECT más allá de la cooperación territorial, resulta interesante la posibilidad de asociar estas entidades de Derecho público como las mencionadas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) nº 1082/2006. Así, la posible participación en una AECT de hospitales o universidades al lado de las autoridades públicas parece conveniente e, incluso, indispensable, en ámbitos como la sanidad o la investigación.

3. *Acciones sin cofinanciación comunitaria*

El artículo 7, apartado 3, párrafo segundo, prevé expresamente que, en su caso, pueda constituirse una AECT para realizar acciones específicas, sin contribución comunitaria. Esta hipótesis es bienvenida y confirma la posible autonomía del régimen jurídico de la AECT con respecto a la política de cohesión económica y social de la Comunidad. Sin embargo, el mismo apartado precisa que «los Estados miembros podrán restringir las funciones que las AECT pueden realizar sin contribución financiera comunitaria. No obstante, estas funciones incluirán, al menos, las acciones de cooperación enumeradas en el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1080/2006». La lógica de esta disposición parece difícil de seguir.

Comprendemos que conviene establecer salvaguardias ante los recursos que puedan contemplar las autoridades territoriales de varios Estados europeos contra las AECT con el fin de emprender acciones que los Estados no aprueban. No obstante, nos parece que el límite de las competencias de Derecho interno –impuesto por el artículo 3, apartado 1, y, de manera excesiva, por el artículo 7, apartado 2 *in fine*– y el procedimiento de autorización previo a la constitución de la AECT tal y como se define en el artículo 4 ofrecen garantías suficientes. Parece absurdo que los ámbitos de competencia de las AECT no financiadas por los fondos comunitarios deban corresponder, al menos, a las prioridades fijadas para las lógicas propias del conjunto del proceso comunitario, con la participación de los fondos comunitarios que precisamente, en este caso, no se solicitan. No obstante, es cierto que esto permite también garantizar que los límites que los Estados fijen a las AECT activas fuera del ámbito de las políticas comunitarias no sean demasiado estrechos, puesto que el artículo 6 del Reglamento relativo al FEDER de 2006 regula ámbitos de actividad suficientemente variados. Sin

embargo, subrayamos que esto permite a los Estados miembros excluir, en su caso, las cooperaciones que entren en el ámbito de otras políticas comunitarias (p. ej., la sanidad o la cultura).

Considerando que otras disposiciones del Reglamento establecen otros límites suficientes, los expertos consideran que no es necesario que los Estados impongan restricciones sobre esta base a los ámbitos en los que las partes puedan desear establecer una AECT.

4. *El límite excesivo del artículo 7, apartado 4*

El considerando 13 del Reglamento sobre la AECT indica que «la potestad que las autoridades regionales y locales ejercen como poderes públicos, en particular en materia policial y reglamentaria, no puede ser objeto de un convenio». Esta exigencia parece razonable y corresponde a una práctica que aparece también en los convenios bilaterales que dictan los marcos de la cooperación transfronteriza³⁴⁰. Pero indicar en el artículo 7, apartado 4, que «las funciones asignadas a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior» es excesivamente restrictivo, por no decir incoherente, con la finalidad misma del Reglamento.

En efecto, el artículo 3, apartado 1, establece que «la AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías». Es evidente que las competencias atribuidas a las autoridades públicas, independientemente de que sean regionales, locales o incluso del Estado –cuyas competencias derivan del consentimiento de los ciudadanos reunidos como pueblo– son atribuidas, en los ordenamientos jurídicos europeos, por el Derecho público. Además, una lectura combinada del artículo 3, apartado 1, y del artículo 7, apartado 4, conduce obligatoriamente a la conclusión de que no puede encomendarse ninguna función a una AECT constituida de conformidad con este Reglamento comunitario. Esta conclusión, que parece difícil de evitar desde un punto de vista de la interpretación de los términos del Reglamento, no parece razonable, contrariamente a la exigencia formulada en el considerando 13. Lo mismo ocurre en el caso de las «funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas». Ciertamente, es legítimo que las autoridades territoriales no invadan la función de salvaguarda del interés general nacional, función atribuida a las autoridades estatales. Pero no entra en el ámbito de las competencias de las autoridades territoriales y nos parecen suficientes los límites impuestos por los artículos 3, apartado 1 (que impone el principio de la acción limitada a los ámbitos de las competencias propias), 4, apartado 3 (que autoriza un control a priori) y 13 (que autoriza una intervención después de la constitución de la AECT y permite la prohibición de las actividades de la AECT que contravengan el interés general). En cambio, es de desear que cuando las autoridades de las entidades territoriales ejerzan sus competencias, lo hagan en nombre del interés general (o del interés de los ciudadanos) de esa entidad, y no por intereses personales. Esta segunda limitación también es más que lamentable.

Por el contrario, las cuatro limitaciones específicas (competencias policiales, reglamentarias, justicia y política exterior) son legítimas, aun cuando puedan resultar muy limitadoras y restringir en gran

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

medida el interés por hacer uso de una AECT en lo relativo a, por ejemplo, las competencias reglamentarias o policiales (especialmente las de la policía administrativa). Además, consideramos que habrían sido suficientes.

E. LA LEY APLICABLE A LA AECT Y A SUS ACTOS

Constituye uno de los puntos centrales de la cuestión transfronteriza desde hace varios decenios y un asunto que los actos jurídicos esenciales intentan regular, tanto en el marco multilateral del Consejo de Europa como por medio de acuerdos jurídicos bilaterales, que presentan la ventaja de permitir una articulación más precisa de las instituciones de los ordenamientos jurídicos en cuestión.

La creación de una persona jurídica de Derecho comunitario³⁴¹, dotada de la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de cada Estado miembro reconozca a las personas jurídicas, como establece el artículo 1, apartado 4, del Reglamento, tendría que haber contribuido a aportar una solución clara y, en su caso, definitiva. En efecto, el Derecho comunitario no solo ha desarrollado criterios precisos y operativos de sus relaciones con los ordenamientos jurídicos nacionales, sino que además existe un sistema jurisdiccional que permite, dado el caso, buscar la solución correcta en situaciones complejas sin que distintos órganos judiciales lleguen a soluciones diferentes. Esto será así en la medida en que las disposiciones aplicables estén claramente establecidas, y su contenido sea suficientemente claro y preciso para que pueda tener aplicación directa.

En este caso, el Reglamento (CE) nº 1082/2006 contiene un artículo titulado «ley aplicable», que establece principios que parecen claros, y que son los siguientes:

« 1. La AECT estará regulada por lo siguiente:

- el presente Reglamento;
- cuando el presente Reglamento lo autorice expresamente, las disposiciones del convenio y de los estatutos a que se refieren los artículos 8 y 9;
- en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social.

Cuando sea necesario, con arreglo al Derecho comunitario o al Derecho internacional privado, establecer la opción del Derecho que rija una AECT, esta será considerada como una entidad del Estado miembro en el que tenga su domicilio social.

Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate».

Sin embargo, esta disposición es engañosa porque, según hemos visto en esta sección, las normas que enuncia distan de exponer todas las cuestiones relativas a la ley aplicable. Especialmente, esta jerarquía simple que hace primar al Derecho comunitario sobre el Derecho nacional, con el estatuto de la AECT entre ellos, únicamente es válido «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento»; pero en los numerosos casos en los que el propio Reglamento remite al Derecho nacional, la situación puede ser mucho más compleja. Nos ocuparemos de estas dificultades y de los retos que plantea la aplicación de estas normas en el capítulo siguiente; aquí, nos limitamos a exponer las normas aplicables, de conformidad con el Reglamento, a las principales relaciones jurídicas tal y como dispone el Reglamento de 5 de julio de 2006.

Así, constatamos de principio que este artículo 2 del Reglamento nos informa sobre la ley aplicable a la AECT, pero no sobre la ley aplicable a la constitución de la AECT, lo que examinaremos en un primer momento (1). A continuación, veremos la ley aplicable a la aplicación y a la interpretación del convenio que funde la AECT (2). A continuación, estudiaremos la ley aplicable a la AECT según las normas enunciadas en este artículo 2 (3). Pero nos daremos cuenta de que, por ciertas disposiciones del Reglamento, el Derecho aplicable al control de las actividades de la AECT justifica un tratamiento particular (4). La ley aplicable a las relaciones entre miembros puede determinarse de forma relativamente sencilla (5), mientras que la ley aplicable a las relaciones con terceros sigue siendo una cuestión compleja (6). Finalmente, veremos cuáles son las normas en materia de responsabilidad de los miembros (7) y la de los Estados (8).

1. La ley aplicable a la constitución de la AECT

La ley aplicable a la constitución de la AECT es obviamente la que figura en el Reglamento (CE) n° 1082/2006. La AECT es una persona jurídica creada por este Reglamento y es necesario aplicar las normas contenidas en el mismo para fundar una. Por tanto, las normas que regulan esta cuestión son normas de Derecho comunitario aunque remiten en gran medida a las normas del Derecho nacional.

Para determinar los miembros y su capacidad para constituir una AECT desde el principio. En efecto, los artículos 3 y 7 establecen claramente que son «sus competencias con arreglo a la legislación nacional»³⁴² las que permiten determinar los actores que pueden constituir una AECT, y que esta no podrá ejercer funciones y «que todas ellas deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional»³⁴³. Y es «el Estado miembro» el que «teniendo en cuenta su estructura constitucional»³⁴⁴, autorizará al miembro futuro la participación en la AECT»³⁴⁵. El Reglamento nos dice, además, que «al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT, los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales». Esta «precisión», en lugar de aclarar la situación, no hace más que hacerla más compleja. Es evidente que cuando el Reglamento remite a las normas de la legislación nacional se aplica, en virtud de lo establecido en la legislación comunitaria, una disposición (o conjunto de disposiciones) del Derecho nacional. En este caso, en virtud del principio de efecto útil³⁴⁶, nos preguntamos cuáles son estas normas del Derecho nacional distintas de las relativas a las competencias designadas por esta disposición. En cualquier caso, se corre el riesgo de que cada ordenamiento jurídico lo determine por su cuenta, ya que el artículo 15, apartado 22, párrafo segundo, del Reglamento establece que «los órganos judiciales competentes para

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

la resolución de litigios, con arreglo al artículo 4, apartados 3 y 6, [...], serán los órganos judiciales del Estado miembro cuya decisión haya sido impugnada». Por supuesto, el órgano judicial nacional, al aplicar la legislación comunitaria, tiene el derecho de consultar al órgano judicial comunitario sobre la interpretación que ha de dar a las disposiciones comunitarias (según el mecanismo de la cuestión prejudicial regulado por el artículo 234 del TCE), pero en este marco, el órgano judicial comunitario nunca puede controlar el contenido de la legislación nacional. Si bien es cierto que a menudo la interpretación de la legislación comunitaria permite pronunciarse sobre la compatibilidad de la legislación nacional con la comunitaria y, por tanto, controlar indirectamente su contenido, aquí no se da este caso.

Aunque reconociendo una función de control a las autoridades de los Estados miembros en lo que respecta a la participación en una AECT, el artículo 3, apartado 3, introduce el principio de aprobación de la participación por el Estado, autorizando a este a denegar su autorización si no «consider[a] que esa participación no [es] conforme con el presente Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro». Por tanto, los motivos de no autorización pueden clasificarse en tres categorías.

En primer lugar, el incumplimiento del Reglamento, incluidas las remisiones al Derecho interno. Así, el artículo 3, apartado 1, exige que los miembros que constituyan una AECT lo hagan dentro de los límites de sus competencias en virtud del Derecho nacional; un futuro miembro que desee participar en una AECT más allá de sus competencias tal y como están definidas por el Derecho interno no respetaría lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT, aun cuando no estuviese infringiendo necesariamente ninguna norma de su Derecho interno. Más aún, hemos visto que esta norma de competencias se «agrava» en lo que se refiere a las funciones, puesto que todas las funciones de la AECT «deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional» (artículo 7, apartado 2); el incumplimiento de esta disposición constituiría, por tanto, una infracción del Reglamento, que podría permitir a un Estado miembro prohibir a sus autoridades el acceso a una AECT. Por otro lado, el artículo 7, apartado 4, indica que las funciones de la AECT «no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior». Como hemos visto anteriormente³⁴⁷, esta restricción es excesiva.

La segunda categoría abarca el incumplimiento del Derecho nacional y comprende las competencias y las obligaciones del miembro futuro, que dependen exclusivamente del Derecho nacional. Desde este punto de vista, los miembros futuros se encontrarán en situaciones diferentes según su Derecho nacional y la práctica de las autoridades sean liberales o restrictivos en relación con la participación de sus autoridades públicas en procesos cooperativos con el extranjero. No imaginamos que la práctica de las autoridades nacionales sea más restrictiva para el acceso a una AECT que para el acceso a otras modalidades de cooperación transfronteriza o territorial. Por tanto, en los Estados en

los que esta cuestión esté regulada por la ley o la Constitución, las circunstancias de denegación deberían ser previsibles. En los otros Estados, no nos parece que las autoridades puedan invocar restricciones que no figuren claramente en las normas jurídicas nacionales; no se trata de una competencia discrecional que se atribuye a las autoridades nacionales. Además, el alcance de esta remisión –si el motivo de la remisión tiene base jurídica apropiada en el Derecho nacional o si, por ejemplo, sigue una práctica no escrita– podría ser objeto de control por parte del órgano judicial comunitario.

La tercera categoría, la ausencia de motivación con respecto al interés general o de orden público, se basará principalmente en cuestiones de pertinencia; el margen de apreciación de las autoridades nacionales es muy amplio, pero es el Derecho comunitario el que lo atribuye y, por tanto, queda sometido a la apreciación del órgano judicial comunitario siempre que sea consultado.

El artículo 4, apartado 3, párrafo primero, establece que, en su caso, el Estado hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización. Esto confirma el carácter no discrecional de la competencia de denegación que se le reconoce así al Estado y abre una vía a posibles impugnaciones ante los órganos judiciales nacionales (según la norma del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento), órganos que, al menos por los motivos de denegación correspondientes a la primera y a la tercera categoría y, como acabamos de exponer, de forma limitada en lo que respecta a la segunda categoría, podrían recurrir en su caso al órgano judicial comunitario competente en cuestiones prejudiciales.

El artículo 5 fija las condiciones de adquisición de la personalidad jurídica, que depende del registro y/o de la publicación de conformidad con el Derecho nacional aplicable en el Estado miembro en el que la AECT tiene su domicilio social, remitiendo de nuevo al Derecho nacional. Esta disposición del artículo 5 es suficientemente precisa para producir un efecto directo, y las autoridades competentes del Estado del domicilio social deberán registrar y, en su caso, publicar, los estatutos según un procedimiento nacional apropiado. Evidentemente, cuando se adoptó este Reglamento, ningún Estado miembro disponía de un procedimiento específico para el registro de los estatutos de la AECT. Por tanto, los Estados deberán adoptar rápidamente normas nacionales especiales relativas al registro de los estatutos de una AECT o determinar según qué procedimiento preexistente puede tener lugar tal inscripción. Nos parece que, siempre que el procedimiento nacional de inscripción de los estatutos de una AECT no sea discriminatorio con respecto a un procedimiento nacional de registro de una estructura cooperativa comparable –por ejemplo, un establecimiento público de cooperación intermunicipal–, la remisión al Derecho nacional permite, en su caso, que esta formule requisitos previos a la inscripción.

2. La ley aplicable a la interpretación del convenio y de los estatutos que funden la AECT

Esta cuestión deben resolverla las partes de la AECT. En efecto, en virtud del artículo 8, apartado 2, letra e), el convenio debe establecer «la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

la AECT». Así, al elegir la ubicación del domicilio social de la AECT, las partes escogen también la legislación aplicable a la interpretación y a la aplicación del convenio.

Por supuesto, esta norma es válida en las relaciones entre las partes, aunque no parece tan aplicable a las relaciones con terceros. Así, cuando el artículo 15, apartado 3, establece que «las disposiciones del presente Reglamento no afectarán al ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales nacionales de recurso contra los órganos públicos que sean miembros de una AECT respecto a las resoluciones administrativas respecto de las actividades que realice una AECT», sabiendo que para el mismo recurso «los órganos judiciales competentes serán los del Estado miembro cuya Constitución haga posible el derecho de recurso»³⁴⁸. Parece muy posible que el órgano judicial competente en virtud de esta cuestión tenga que interpretar el convenio o los estatutos para determinar en qué medida se lesionan los derechos de los ciudadanos. ¿Lo hará con arreglo a la legislación del Estado donde se ubique el domicilio social de la AECT –suponiendo que dicho Estado no sea el mismo que el Estado en el que se ha interpuesto el recurso– o con arreglo a su legislación nacional? La pregunta queda abierta.

3. *La ley aplicable a la AECT según el artículo 2 del Reglamento (CE) 1082/2006*

Ya hemos expuesto el contenido de este artículo. Sin dejar de indicar la supremacía del convenio y de los estatutos de la AECT sobre la legislación nacional, quedan relativamente claros los problemas que podrían surgir en ciertos casos, especialmente en cuanto al respeto de las competencias de las entidades participantes en dicha AECT.

Sin duda, es verdad que según el artículo 2, las disposiciones del Derecho nacional aplicables a la AECT de conformidad con el apartado 1, letra c), únicamente contemplan cuestiones no reguladas por el Reglamento o reguladas solo en parte (en este último caso podrían surgir más problemas en la práctica), mientras que las disposiciones de los estatutos contempladas en la letra b) de este mismo apartado se refieren a las que están autorizadas expresamente por el Reglamento. Por tanto, es posible, aunque no seguro, que los respectivos ámbitos de aplicación de las disposiciones permitan evitar un conflicto de normas.

En ese caso, aunque las normas del convenio y del Reglamento fuesen adoptadas –y ciertamente aprobadas según el artículo 4, apartado 5, por las autoridades competentes del Estado miembro– por entidades de rango inferior, podrían primar sobre la legislación nacional. En efecto, el órgano judicial que tuviese que decidir en esta cuestión obligatoriamente notaría que, en una situación relativamente comparable, los Reglamentos (CE) n° 2157/2001 del Consejo, sobre la Sociedad Anónima Europea y n° 1435/2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea prevén en sus artículos 9 y 8, respectivamente, una solución más detallada que la contemplada aquí, es decir, en el Reglamento, por tanto en los estatutos cuando así lo prevé expresamente el Reglamento, y surge una diferencia sustancial: «c) respecto de las materias no reguladas por el presente Reglamento o, si se trata de materias reguladas sólo en parte, respecto de los aspectos no cubiertos por el presente Reglamento:

- por la legislación que adopten los Estados miembros en aplicación de medidas comunitarias que se refieran específicamente a las SE [o, respectivamente, a las SCE];
- por las leyes de los Estados miembros que fuesen de aplicación a una sociedad anónima [o, respectivamente, a una sociedad cooperativa] constituida con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que la SE [o, respectivamente, la SCE] tenga su domicilio social;
- por las disposiciones de los estatutos, en las mismas condiciones que rigen para las sociedades anónimas [o, respectivamente, las sociedades cooperativas] constituidas con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que la SE [SCE] tenga su domicilio social».

Por tanto, en este caso se prevé expresamente el lugar de los estatutos en el ordenamiento jurídico nacional, mientras que no sucede lo mismo con el convenio y los estatutos de la AECT. El órgano judicial nacional no podría tener en cuenta este silencio no cualificado del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre este asunto. Esta cuestión podría ser fuente de dificultades en el futuro.

4. *La ley aplicable al control de las actividades de la AECT*

Las actividades de una AECT pueden estar sometidas a un control, al menos de legalidad e incluso, con arreglo al artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1082/2006, de oportunidad. No obstante, parece que de conformidad con el Reglamento sobre la AECT, no está prevista ninguna modalidad ordinaria de control de tipo administrativo sobre el conjunto de los actos de la AECT, y es dudoso que un Estado pueda introducir dicho control. En cambio, existen disposiciones relativas al control financiero (4.1.) y al control excepcional en defensa del interés público (4.2.).

4.1 **Las normas aplicables al control financiero de la AECT**

Cabe destacar que se trata del principal control específico previsto para la AECT. Seguramente, el motivo es que –aunque las disposiciones del Reglamento en su forma final aportan un potencial de aplicación muy amplio– esta herramienta fue concebida en el marco de la gestión de los fondos estructurales de la Unión, razón por la cual la cuestión del control de la buena gestión de estos fondos procedentes del presupuesto comunitario sigue siendo fundamental en el Reglamento sobre la AECT. Aunque su sistemática sea discutible, el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 plantea un principio general y prevé dos procedimientos de control distintos, según la AECT gestione o no fondos comunitarios.

El principio general enunciado en el apartado 3 de dicho artículo 6 es que todos los controles se llevarán a cabo de conformidad con las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional³⁴⁹, no parece plantear excesivos problemas.

En lo que respecta a las acciones cofinanciadas por la Comunidad, «se aplicará la legislación pertinente relativa al control de los fondos de la Comunidad»³⁵⁰, lo que remite, por un lado, a las normas generales aplicables al presupuesto comunitario y, por el otro, y más concretamente, a las disposiciones de los Reglamentos relativos a los fondos estructurales, en particular, el Reglamento (CE) nº 1083/2006 relativo a las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo

CAPÍTULO 4:

EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión y, sobre todo, el Reglamento (CE) nº 1080/2006 relativo al FEDER. El carácter transfronterizo del programa operativo en el marco del objetivo de cooperación territorial impone algunas adaptaciones de las normas de control de los gastos –especialmente en lo relativo a la elegibilidad de los gastos en un contexto transfronterizo, asunto que ha dado lugar a bastantes engorros– que se efectúan con arreglo a los artículos 13 y ss. del Reglamento relativo al FEDER, reproducidos en el anexo 2.

Finalmente, las autoridades del Estado donde se ubique el domicilio social son las principales encargadas de controlar la gestión que haga la AECT de los fondos no comunitarios (artículo 6, apartado 1). El Reglamento contempla la posible cooperación con las autoridades de control de los demás Estados interesados en relación con las actividades de las AECT situadas en los territorios de estos últimos (artículo 6, apartado 2). El funcionamiento de estos procedimientos debería supervisarse una vez hayan transcurrido varios años y, puesto que dichos procedimientos no son los que se aplicarán para el control de la gestión de los fondos comunitarios (en virtud del apartado 4 del artículo 6), dicha supervisión desgraciadamente no será efectuada por el Tribunal de Cuentas Europeo. Quizá el Comité de las Regiones deba ocuparse de esta cuestión dentro de algunos años. Además, el artículo 9, apartado 2, letra e), establece que las partes pueden precisar en los estatutos «las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras, de cada uno de los miembros de la AECT con respecto a la misma». La libertad de las partes para fijar dichas normas quedará limitada en razón de las normas de contabilidad pública a las que cada una esté sometida, aunque sería deseable que se señalasen ejemplos de «buenas prácticas» en la materia a fin de impulsar a las partes de una futura AECT a regular con anterioridad todo lo posible las cuestiones relativas a la articulación de las normas nacionales de control financiero.

4.2 El control extraordinario dirigido a defender el interés público

El artículo 13 del Reglamento sobre la AECT insta un control extraordinario en defensa del interés público que permite, en su caso, prohibir la actividad de la AECT en el territorio de un Estado miembro o que dicho Estado miembro exija la retirada de los miembros de una AECT pertenecientes a su jurisdicción. Esta intervención en nombre del interés público puede efectuarse «cuando una AECT realice cualquier actividad contraria a las disposiciones de un Estado miembro en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga el interés público de un Estado miembro». En el Reglamento no se indica el procedimiento a seguir para formular este requisito y, sobre todo, garantizar que se lleve a cabo. En cambio, el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, señala que, en caso de litigios, con arreglo a este artículo, será competente el órgano judicial del Estado miembro cuya decisión haya sido impugnada. A falta de procedimiento se designará un fuero para resolver el litigio.

El párrafo segundo de dicho artículo establece que «dichas prohibiciones no constituirán un medio de restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial entre los miembros de la AECT. Existirá la posibilidad de que una autoridad judicial revise la decisión del órgano competente». Hemos visto

que la autoridad será, de conformidad con el artículo 15, apartado 2, la autoridad nacional. No se precisa la legislación aplicable.

5. *La ley aplicable a las relaciones entre miembros*

El principio de esta agrupación es que sus miembros determinen las normas sociales conforme a las que desean organizar su cooperación. Así, las relaciones entre los miembros, al menos en cuanto a los puntos previstos expresamente por los artículos 8, apartado 2, y 9, apartado 2 quedarán reguladas en gran parte el convenio y los estatutos –como se ha señalado al principio de este largo capítulo, la utilidad de tener dos documentos distintos no se impone al espíritu–. Los miembros aprobarán por unanimidad el convenio y los estatutos (artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 1), una vez autorizada la participación de cada entidad por el Estado cuya legislación se haya aplicado para crear la AECT (artículo 4, apartado 3) y «garantizando la coherencia con la aprobación de los Estados miembros de conformidad con el apartado 3» del artículo 4 (artículo 4, apartado 5). De esta forma, los miembros de la AECT acuerdan en gran medida las normas que se aplicarán a sus relaciones respetando las disposiciones del Reglamento y las normas de Derecho interno a las que éste remite. Además, un Derecho interno y, especialmente, el Derecho del Estado en cuyo territorio se ubique la AECT, puede aplicarse también en las relaciones entre las partes, porque contiene disposiciones imperativas que se impondrán a la AECT o, de forma indirecta, a sus miembros (p. ej., en materia de relaciones laborales con los empleados o de derechos sociales de éstos últimos), o porque algunas situaciones no estarán reguladas por el convenio ni los estatutos. Y, por tanto, se aplicará la norma enunciada en el artículo 2, apartado 1, letra c), también en las relaciones entre miembros.

Además, el artículo 8, apartado 2, letra e), exige que la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio sea la del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT. Por tanto, en su caso, estas relaciones entre los miembros estarán sometidas a esta legislación nacional y, cuando los artículos 8 y 9 no autoricen a las partes del convenio y de los estatutos a designar un fuero, este será el del Estado del domicilio social de la AECT, en virtud de la norma establecida en el artículo 15, apartado 2, segunda frase, del Reglamento (CE) nº 1082/2006.

6. *La ley aplicable a las relaciones de la AECT con terceros*

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento sobre la AECT, ésta está dotada de personalidad y capacidad jurídica, lo que implica que esta persona jurídica puede tener relaciones jurídicas con terceros. Las relaciones contractuales están expresamente contempladas, puesto que el artículo 1, apartado 4, establece que la AECT «podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles [y] emplear personal» y lo hará por medio de relaciones contractuales. La legislación aplicable a estas relaciones se determinará según las normas del Derecho comunitario o del Derecho internacional privado, como establece el artículo 2, apartado 1, párrafo segundo. En la medida en que la norma de vinculación tenga en cuenta la situación personal de los contratantes, esta disposición precisa que «[la AECT] será considerada como una entidad del Estado miembro en el que tenga su domicilio social».

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

En lo que se refiere a las relaciones laborales, los estatutos de la AECT pueden prever disposiciones particulares, como ocurre en el artículo 9, apartado 2, letra d), que permite a las partes prever normas específicas «por lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación y la naturaleza de los contratos del personal». En virtud de la jerarquía de las normas establecidas por el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006, estas normas fijadas por los estatutos cuando el Reglamento lo autorice expresamente, podrían primar y, por tanto, autorizar excepciones a las normas aplicables de la legislación nacional. No obstante, recomendamos a las partes que tengan en cuenta que el número de normas jurídicas relativas a las condiciones de empleo serán las del Estado de domicilio social o las del Estado en el que se sitúe la prestación del trabajador y, por tanto, que prevean normas en sus estatutos cuya articulación en estas normas nacionales no plantee demasiados problemas.

Aparte de las relaciones contractuales, la AECT puede tener relaciones con terceros vinculadas a la responsabilidad: la de éstos últimos respecto de ella o viceversa. En lo tocante a la responsabilidad de la AECT en relación a terceros, se establece que los actos del director comprometen a la AECT (artículo 10, apartado 1, letra b)) y, de forma más general, «la AECT será responsable de los actos de sus órganos de gobierno en lo que se refiere a terceros, incluso cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT». Así, se prima la confianza de terceros sobre la protección de los intereses, especialmente pecuniarios, de los miembros. Además, el artículo 12, apartado 2, párrafo primero, establece que «la AECT será responsable de sus deudas, cualquiera sea la naturaleza de estas». Esta responsabilidad propia de la AECT no agota la de sus miembros, dado que el segundo párrafo de este mismo artículo 12, apartado 2, precisa que «cuando los activos de una AECT resulten insuficientes [...], sus miembros asumirán las deudas de la AECT, cualquiera que sea la naturaleza de estas».

Por tanto, la AECT puede tener relaciones contractuales y extracontractuales con terceros. En este último caso, la responsabilidad de la AECT no sustituye a la de sus miembros, a quienes puede exigirse solidariamente que asuman la responsabilidad, especialmente pecuniaria, de las deudas de la AECT.

7. *La responsabilidad de las autoridades miembros de una AECT*

Por tanto, la responsabilidad de los miembros de la AECT sigue siendo muy grande. La personalidad jurídica de la AECT no ejerce la función tradicional, con respecto a terceros, de velo social que tiene la mayor parte de las personas jurídicas, y los miembros de una AECT conservan una responsabilidad subsidiaria a esta en las relaciones con terceros. Esta responsabilidad ilimitada corresponde a cada miembro «en proporción a su contribución»³⁵¹. Pese a que el Reglamento no lo precise, es obvio que se refiere a la contribución financiera. El artículo 12, apartado 2, párrafo segundo *in fine*, establece que «las modalidades de esa contribución quedarán establecidas en los estatutos», remitiendo parcialmente al artículo 9, apartado 2, letra e), que, no obstante, solo contempla las contribuciones financieras. Por tanto, debemos deducir que para fijar la parte de un miembro en la liquidación de las deudas de la AECT, han de tenerse en cuenta asimismo, en su caso, elementos de contribución no

financieros (p. ej., una contribución en especie o la dotación de personal). Si los miembros estiman que tal responsabilidad no es insostenible, podrán incluso comprometerse en los estatutos a «asumir, una vez que hayan dejado de ser miembros de la AECT, las obligaciones que se hayan derivado de las actividades de la AECT durante el período en que han sido miembros» (artículo 12, apartado 2, párrafo cuarto). De esta norma se extraen varios datos interesantes.

En primer lugar, esta responsabilidad no es automática; puede estar prevista por los estatutos. Esto quiere decir que, a falta de una disposición específica a estos efectos, no pueden pedirse a un miembro que haya dejado una AECT responsabilidades por los actos cometidos por esta en la época en la que era miembro. Serán únicamente los miembros en el momento en el que se solicite la responsabilidad quienes deban asumirla. Por tanto, éstos deberían ser prudentes en el momento de dejar salir a un miembro de la AECT (procedimiento que, recordamos, no contempla el Reglamento). Además, cabe preguntarse por qué los miembros de una AECT desearían ampliar su responsabilidad, que ya parece bastante grande. La respuesta podría ser doble. Por un lado, permite reforzar la credibilidad de la AECT con respecto a terceros, que saben que, además de la persona jurídica de la AECT, los actos que esta realiza están garantizados por el conjunto de sus miembros. Asimismo, una disposición como esta en los estatutos permitiría facilitar la retirada de un miembro ya que, si después de la retirada de un miembro, apareciesen una acción de la que fuese responsable o deudas imprevistas cuyo origen se remontase al período en el que esta entidad participaba en la AECT, dejaría de haber repercusiones financieras para los demás miembros. Por este último motivo, parece deseable introducir una disposición de esta índole en los estatutos si la responsabilidad de los miembros de la AECT no puede ser limitada.

Sin embargo, a la inversa es posible limitar la responsabilidad de los miembros de la AECT a condición de que «la responsabilidad de al menos uno de los miembros de una AECT [sea] limitada, con arreglo a la legislación nacional en virtud de la cual se ha constituido» (artículo 12, apartado 3, párrafo tercero). En tal caso, los demás miembros también pueden limitar su responsabilidad en los estatutos, lo que parece razonable.

Dicha limitación de responsabilidad, en caso de que esté prevista, tiene dos consecuencias para informar y, en su caso, proteger, a terceros. En primer lugar, el nombre de una AECT de responsabilidad limitada debería mencionar este estatuto de sus miembros³⁵². Por otro lado, «la publicidad del convenio, los estatutos y las cuentas de una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada será igual, al menos, que la exigida para los demás tipos de entidad jurídica cuyos miembros tengan responsabilidad limitada constituida con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social». Pero cabe señalar también que un Estado miembro «podrá prohibir que se registre en su territorio una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada».

Desgraciadamente, es necesario indicar que esta cuestión da lugar a la coexistencia de soluciones muy diversas, incluso contradictorias. Es el reflejo de tradiciones diferentes entre los Estados miembros sobre estas prácticas cooperativas entre entidades públicas y parece más que probable que

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

también se concentren soluciones cercanas jurídicamente en zonas geográficas determinadas, al menos en lo que se refiere a la cooperación transfronteriza y transnacional.

Además, todavía hay otra forma de responsabilidad de las autoridades miembros de una AECT por parte de estas, en relación con las actividades de la AECT. En efecto, el Reglamento sobre la AECT contiene una garantía según la cual «las disposiciones del presente Reglamento no afectarán al ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales nacionales de recurso contra los órganos públicos que sean miembros de una AECT respecto a lo siguiente: resoluciones administrativas respecto de las actividades que realice una AECT; acceso a los servicios en su propia lengua y el acceso a la información». Esta norma establecida en el artículo 15, apartado 3, es bienvenida y rara en los acuerdos sobre cooperación transfronteriza. Aunque es corriente preservar los derechos e intereses del Estado con respecto a las actividades de las entidades públicas infraestatales que trascienden el marco nacional, es menos frecuente que los derechos de los ciudadanos sean objeto de preocupaciones. La razón también puede ser que en el estado actual del desarrollo de este tipo de actividad, todavía no existe ningún organismo de cooperación transfronteriza verdaderamente operativo, hasta el punto de poner directamente en juego mediante sus actividades los derechos de los administrados.

No obstante, para tener un contenido sustancial y no solo procesal, esta disposición implica que independientemente de las modalidades de organización de la AECT y de las normas aplicables a sus actividades, cada autoridad territorial asociada conserva toda su responsabilidad respecto de sus administrados en relación con los tres puntos mencionados. Obviamente, esto parece tener un alcance limitado en lo relativo al primer punto, ya que de conformidad con el artículo 7, apartado 4, del Reglamento, «las funciones asignadas a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público».

8. *La responsabilidad de los Estados miembros*

Pueden coexistir tres normas de responsabilidad de los Estados miembros.

1. La primera excluye su responsabilidad financiera «respecto de una AECT de la que no sean miembros» o, más bien, por (deudas) de una AECT de la que no sean miembros. En efecto, se trata de una mala traducción de la versión francesa del Reglamento³⁵³. La cuestión no es la responsabilidad del Estado respecto de una AECT sino respecto de terceros, en virtud de una AECT de la que el Estado no sería miembro (pero sí, por ejemplo, una autoridad perteneciente a su jurisdicción). Es una norma que volvemos a encontrar en varios convenios relativos a la cooperación transfronteriza³⁵⁴ y que tiene sentido.
2. En segundo lugar, la norma ordinaria para los casos en los que un Estado sea miembro de una AECT; sería, por tanto, como los demás miembros, responsable de las deudas en proporción a su contribución a la AECT (artículo 12, apartado 2, párrafo segundo).

3. En tercer lugar, aunque la AECT se haya beneficiado de una financiación comunitaria, en virtud de las normas generales relativas a la responsabilidad de los Estados –que el artículo 6, apartado 4, recuerda expresamente–, el Estado sigue siendo responsable frente a la Comunidad Europea de la correcta utilización del presupuesto comunitario. Así pues, puede incurrirse haber una responsabilidad.

9. *La ley aplicable a la disolución de la AECT*

Pueden darse tres casos.

1. La disolución se efectúa al término de la duración por la que se había constituido la AECT y que había previsto el convenio. En ese caso, se efectuará según las normas previstas por el convenio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra b), del Reglamento sobre la AECT (disposición del convenio expresamente autorizada por el Reglamento). Por supuesto, en virtud del artículo 12, apartado 1, las normas sobre la liquidación de la AECT serán, en cambio, las del Estado en cuyo territorio se ubique el domicilio social de la AECT. Esto sigue siendo válido para las otras dos posibilidades de disolución.
2. La segunda hipótesis, la disolución después de que los miembros de la AECT expresen su voluntad (tal vez por unanimidad) de poner fin a la existencia de esta última, de conformidad con lo dispuesto en el convenio. Las normas jurídicas son las mismas que en el primer caso.
3. Finalmente, la tercera hipótesis es la de una disolución ordenada por el órgano judicial o la autoridad competente del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social «a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo», cuando el órgano judicial o la autoridad competente para declarar la disolución «estime que esta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2 [por tanto, relativos al objetivo de la cooperación], o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT actúe al margen de las funciones establecidas en el artículo 7»³⁵⁵. El órgano judicial o administrativo competente, por un lado, «informará a todos los Estados miembros en virtud de cuya legislación se hayan asociado los miembros de cualquier solicitud de disolver una AECT». Por el otro, este órgano judicial o administrativo «podrá conceder un plazo a la AECT para que regularice su situación», queriendo decir que, al término de este plazo, si la situación no ha evolucionado de forma positiva, se declarará la disolución. Ante esta situación extraordinaria, el Reglamento no indica expresamente los cauces legales. Sin embargo, cuando se trata de una decisión de las autoridades del Estado en el que la AECT tiene su domicilio social, se aplica la norma general del artículo 15, apartado 2, segunda frase.

F. TIPOLOGÍA DE LAS DIFERENTES AECT

En este largo capítulo, en muchos casos la situación de la AECT será distinta dependiendo de los miembros que la constituyan, de las actividades que ejercerá o de la legislación que le será aplicable (en virtud de su domicilio social o de sus actividades). La importancia, tanto cuantitativa como

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

sustancial, de las remisiones a la legislación nacional también tiene como consecuencia que una AECT situada en el territorio de un Estado y, por tanto, sometida al Derecho de ese Estado con arreglo a la norma del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento, tenga un entorno jurídico distinto de la misma AECT, compuesta por los mismos miembros y destinada a cumplir las mismas tareas, pero ubicada en el territorio de uno de los demás Estados interesados.

Por tanto, es esencial determinar esta legislación aplicable según la localización del domicilio social de la AECT. Tras haber consultado a los expertos y los profesionales, proponemos a continuación seis criterios que permiten diferenciar las distintas categorías jurídicas de AECT con el fin de identificar las normas que podrían ser pertinentes en cada ordenamiento jurídico nacional³⁵⁶, previamente a la elección de un Derecho aplicable según la ubicación del domicilio social.

En primer lugar, hay dos criterios vinculados a los miembros de la AECT que están definidos en el artículo 3 y reagrupados en cinco categorías. Este artículo nos enseña que una AECT está compuesta por miembros «pertenecientes a una o más [...] categorías»; por tanto, conviene distinguir entre AECT homogéneas y AECT heterogéneas, es decir, entre las que están constituidas por miembros que pertenecen a una sola categoría y las que están compuestas por miembros de naturaleza diversa. A tal fin, especialmente para tener en cuenta la diversidad de las estructuras organizativas de los Estados miembros, nos parece que en la mayoría de los casos³⁵⁷ puede considerarse que las autoridades regionales y las autoridades locales pertenecen a una misma categoría, aunque esta distinción, muy habitual a nivel europeo³⁵⁸, no se utiliza en todos los Estados miembros. Entre las AECT heterogéneas, nos parece asimismo interesante distinguir las composiciones heterogéneas simétricas, una pluralidad de participantes procedentes de las mismas categorías a ambos lados de la frontera, de las composiciones asimétricas, aún más difíciles de incluir en un ordenamiento jurídico nacional.

El segundo criterio de categorización de las AECT consiste en distinguir a las que incluyen Estados de las que no los incluyen. Las diferencias jurídicas son notables. En primer lugar, si en todos los Estados interesados el Estado miembro participa en la AECT, ha de comprobarse si esta estructura jurídica es apropiada o si no sería más eficaz crear una estructura de cooperación ad hoc, entre entidades soberanas y de acuerdo con las normas del Derecho internacional³⁵⁹, a la que las entidades públicas subnacionales puedan asociarse sin dificultad. De no ser así, o en el caso de que, en una cooperación asimétrica, no todos los Estados miembros interesados tengan un Estado como miembro futuro de la AECT, habría que ver en qué medida el Derecho público nacional podrá integrar a un Estado extranjero y, recíprocamente, en qué medida un Estado soberano podrá aceptar estar sometido, aun a título subsidiario, a un Derecho público extranjero. Quizás solo sea posible una estructura de Derecho privado. O, si participa un solo Estado, podría ser necesario ubicar el domicilio social de la AECT en su territorio, por razones jurídicas.

Han de tenerse en cuenta dos criterios relativos al Derecho aplicable.

En primer lugar, como ya hemos mencionado, habrá que determinar si la cooperación prevista necesita una estructura de Derecho público o una estructura de Derecho privado, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico del territorio donde se vaya a ubicar el domicilio social de la AECT. Es posible que una estructura similar, que conste de los mismos miembros y realice las mismas actividades, esté cualificado de forma diferente desde este punto de vista por ordenamientos jurídicos de distintos Estados. Las consecuencias relativas al Derecho nacional aplicable³⁶⁰ también son considerables en este aspecto.

Además, hay que distinguir las AECT cuyos miembros tengan una responsabilidad subsidiaria limitada de aquellas cuyos miembros tengan una responsabilidad subsidiaria ilimitada (distinción impuesta por el artículo 12, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT). Asimismo, algunos Estados pueden negarse a registrar AECT con responsabilidad limitada en su territorio.

Por último, deben hacerse dos distinciones sobre las actividades que realizará la AECT.

En primer lugar, debe hacerse una distinción, impuesta por varias disposiciones del Reglamento sobre la AECT y siempre que se haga a priori, entre una AECT que gestione (directamente) fondos comunitarios y una AECT que no reciba financiación comunitaria. El Reglamento impone normas materiales y procedimientos diferentes para cada una de las dos situaciones.

En segundo lugar, resulta fundamental distinguir entre una AECT que efectúe una acción concreta en nombre de sus miembros de otra que únicamente facilite o estructure la cooperación entre ellos. En el primer caso, las normas de responsabilidad respecto de terceros y, especialmente, los administrados, serán de importancia capital, mientras que, en el otro, estas cuestiones pueden dejarse en segundo plano.

Todas las combinaciones posibles de todos estos factores nos dan ya 720 categorías de AECT potencialmente diferentes. Si trasladamos estas 720 categorías a 25 Estados miembros, obtendríamos unas 18 000 categorías jurídicas posibles. No podrá ser así. La práctica demuestra que las nuevas estructuras jurídicas previstas para servir de marco a actividades de cooperación (principalmente) transfronterizas se utilizan, en general, poco, al menos al principio³⁶¹. Además, nunca un instrumento jurídico marco ha tenido tal ámbito geográfico de aplicación y, por tanto, es probable que estadísticamente el número de las manifestaciones sea más elevado. No obstante, el objetivo de la categorización que proponemos no es constituir un «catálogo de tipo Prévert» sino permitir identificar a priori las combinaciones que puedan o deban descartarse a fin de identificar rápidamente el ordenamiento jurídico hacia el cual orientar el trabajo de preparación del convenio y los estatutos³⁶² y adaptarlos al tipo de persona jurídica y al ordenamiento jurídico elegidos.

CAPÍTULO 4:
EL MARCO JURÍDICO DE LA AECT Y SUS POSIBILIDADES

Por tanto, para determinar el tipo de estructura jurídica que será la AECT deseada, debe identificarse la situación por medio de los parámetros siguientes:

<i>Criterios vinculados a los miembros</i>	
1. Composición homogénea	Composición heterogénea
	1.A. simétrica asimétrica
2. Con participación estatal	Sin participación estatal
<i>Criterios vinculados a la ley aplicable</i>	
3. AECT de Derecho público	AECT de Derecho privado
4. Responsabilidad de los miembros limitada	Responsabilidad de los miembros ilimitada
<i>Criterios vinculados a las actividades emprendidas</i>	
5. AECT que gestionen fondos de la CE	AECT sin financiación de la CE
6. AECT que realizan acciones en nombre de sus miembros	AECT que coordinan la cooperación entre sus miembros

G. SOLUCIONES DE CONTINUIDAD E INNOVACIONES DE LA AECT

El extenso análisis que acabamos de efectuar muestra la serie de sutiles avances que permitirá la aplicación del Reglamento y la constitución de AECT en las fronteras de los Estados miembros de la UE. No obstante, cabe señalar dos elementos de continuidad principales que contiene el Reglamento y dos rupturas que constituyen innovaciones sustanciales.

1. *Las soluciones de continuidad*

1.1 **La recuperación del «acervo de INTERREG»**

Se mantiene la distinción entre los tres aspectos de cooperación del programa INTERREG III. Las prioridades de cada uno son muy similares a las preexistentes y permiten la continuidad de las acciones de cooperación emprendidas.

Se conserva el acervo en materia de financiación comunitaria de programas transfronterizos (PO único sin desglose geográfico, principio del “jefe de fila”, etc.).

1.2 **Se mantiene en gran medida la remisión a la legislación nacional**

Aunque jurídicamente los términos y las condiciones de la remisión sean diferentes, se mantiene grosso modo la solución de una estructura jurídica vinculada a un ordenamiento jurídico nacional, si bien de forma menos precisa que con los instrumentos jurídicos preexistentes.

2. *Las innovaciones*

2.1 **La posibilidad de una entidad transfronteriza o transnacional pública basada en el Derecho comunitario**

Aun cuando, como acabamos de señalar con respecto a la continuidad de las prácticas, en Derecho, la AECT es una persona jurídica de Derecho comunitario, esto debería tener repercusiones importantes a medio plazo, tanto para el desarrollo de la cooperación territorial como para el probable papel de las autoridades territoriales en un proceso de integración horizontal de Europa.

2.2 **La posible participación de Estados, al lado de las autoridades territoriales, en entidades de cooperación territorial dotadas de personalidad jurídica propia**

Representa un cambio absoluto de perspectiva con respecto al Derecho de la cooperación transfronteriza, precursora de la cooperación territorial. La posibilidad que así se ofrece, siempre que se utilice, debería insuflar una dosis de *multilevel governance* en la gestión de los espacios adyacentes a las fronteras interiores, con lo que se consolidaría de forma esencial la dimensión territorial del proceso de integración.

CAPÍTULO 5: LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

El Reglamento sobre la AECT contiene numerosas remisiones a la legislación nacional, poco habituales para un instrumento jurídico de esta categoría (suelen ser las directivas las que exigen una intervención del Derecho nacional para su aplicación). El estudio se basa en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia y en un análisis detallado de las disposiciones de dicho acto y demuestra que el texto cumple los criterios aplicables a los reglamentos comunitarios (A).

De conformidad con el Derecho comunitario, los reglamentos pueden producir un efecto directo. Es decir, los derechos y las obligaciones de los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario se derivan directamente de lo que establecen sus disposiciones. Estos derechos se imponen incluso aunque existan normas contrarias en el ordenamiento interno. No obstante, en este caso las relaciones con el Derecho interno son complejas, puesto que el Reglamento remite frecuentemente a normas del Derecho interno o subordina su aplicación a actos realizados según el Derecho interno.

El primer punto recuerda los principios según los cuales el Derecho comunitario exige el efecto directo de sus disposiciones en los ordenamientos jurídicos internos (B.1.1).

Un análisis del efecto previsible de las remisiones generales al Derecho nacional que efectúan los artículos 2 y 16 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 demuestra que el alcance de las remisiones seguirá siendo difícil de interpretar y que, en consecuencia, estas introducen una dosis de inseguridad jurídica (B.1.2.1).

Las remisiones concretas a normas nacionales determinadas son a priori más claras y más fáciles de interpretar. Se realiza su identificación y enumeración y se establece una distinción entre los casos en los que la norma nacional interviene como complemento de una disposición comunitaria y aquellos en los que la norma nacional es la única pertinente (B.1.2.2).

Finalmente, los controles previos que el Reglamento autoriza a realizar a las autoridades según las normas del Derecho nacional (especialmente según el artículo 4, apartado 3, párrafo tercero) permiten efectivamente a los Estados miembros limitar el acceso al beneficio del Reglamento sobre la base del Derecho nacional. No obstante, en la medida en que este control previo está fundado en el Derecho comunitario, las condiciones de su ejercicio podrán, en su caso, (por medio de la cuestión prejudicial) someterse al control del órgano judicial comunitario (B.1.2.3).

Sin embargo, de este último punto se deduce que este Reglamento distará de producir un efecto uniforme en todo el territorio de la Unión. Según las normas de Derecho interno en materia de participación de distintas categorías de actores públicos en cooperaciones transfronterizas,

transnacionales o interterritoriales, los actores públicos de los Estados con un planteamiento liberal verán aumentadas sus posibilidades de acción, mientras que los actores de los Estados con un planteamiento restrictivo en la materia deberían obtener pocos o ningún derecho adicional del Reglamento. Sin embargo, señalamos que la práctica restrictiva de algunos Estados está vinculada a las pocas competencias de las estructuras territoriales y que la posibilidad de su participación directa en la AECT debería permitirles ejecutar las disposiciones del Reglamento con arreglo a otras modalidades (B.2.1).

Aunque el principio de primacía prohíbe a los Estados adoptar normas contrarias a lo dispuesto en el Reglamento sobre la AECT tras su entrada en vigor, resulta más delicado ocuparse del tipo de normas anteriores a la adopción del mismo que limitan el acceso a la AECT y que el Estado podría alegar especialmente sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo tercero. En Derecho, la respuesta dependerá de si se puede considerar que las disposiciones del Reglamento pueden producir un efecto directo, en cuyo caso las disposiciones anteriores contrarias dejan de ser aplicables, o no, en cuyo caso pueden mantenerse en vigor (B.2.2).

Estas complejas relaciones entre las disposiciones del Reglamento comunitario y las normas del Derecho nacional darán lugar previsiblemente a una evolución de estas últimas para adaptarse al desarrollo de esta forma de cooperación.

Por una parte, dicha evolución debería producirse porque los Estados miembros tienen un interés directo en ello, especialmente en que les permita atraer a las AECT a sus territorios si disponen de un marco jurídico nacional adaptado (B.3.1).

Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento sobre la AECT impone a los Estados miembros la adopción de todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del mismo. Esta exigencia introducirá una dinámica legislativa o reglamentaria en los Estados miembros, lo que debería favorecer el desarrollo de la cooperación territorial y el aumento de la seguridad jurídica de su marco legal (B.3.2).

El artículo 16, apartado 3, párrafo primero, obliga a los Estados miembros a comunicar a la Comisión las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de este artículo; no obstante, en la medida en que no se trata de medidas de transposición de una directiva, no es seguro que la Comisión dé la publicidad necesaria a estas medidas (como hace para la transposición de las directivas). El presente estudio recomienda, por razones de información y de seguridad jurídica, la constitución de un registro actualizado de las diferentes legislaciones nacionales aplicables en esta materia (B.3.3).

Finalmente, se recuerda que este Reglamento no tendrá ninguna incidencia jurídica directa en la validez ni en el ámbito de aplicación de otros instrumentos jurídicos internacionales relativos a la cooperación transfronteriza o transnacional (C).

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

Aunque se trate de un reglamento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 249 del TCE, es decir «obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro», el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT es un caso especial y no estará en condiciones de producir rápidamente efectos jurídicos directos. Todos los profesionales consultados durante la elaboración del presente estudio se mostraron escépticos en cuanto a la posibilidad constitución de una AECT únicamente sobre la base del Reglamento. Además de las numerosas dificultades teóricas y prácticas en las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional –las numerosas remisiones según las diversas modalidades y jerarquías del Reglamento a las disposiciones nacionales contribuyen a causar una importante confusión–, los actores consideran que en el momento actual no se ha alcanzado el umbral mínimo de seguridad jurídica que, a su parecer, sería legítimo exigir previamente a las iniciativas para instituir una AECT.

En consecuencia, el presente capítulo trata de comprender la naturaleza y el alcance de estas dudas jurídicas con el fin de realizar sugerencias de posibles soluciones para hacer efectiva la perspectiva de constitución de AECT en los mejores plazos.

En la primera sección veremos que el Reglamento (CE) nº 1082/2006, pese a ser atípico en su redacción y contenido, debe considerarse un reglamento comunitario de conformidad con el artículo 249 del TCE y que, así pues, puede producir, además de obligaciones frente a los Estados miembros, un efecto directo, en beneficio o con cargo a las autoridades territoriales o a sus agrupaciones. Este análisis permitirá comparar el Reglamento con las herramientas del mismo tipo, relativamente raras en Derecho comunitario, referentes a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE)³⁶³, al Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE)³⁶⁴ o al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE)³⁶⁵.

La segunda sección (B), la más importante, tratará de forma más general sobre las relaciones entre el Derecho nacional y el Derecho comunitario. Por supuesto, es de aplicación general el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional. No obstante, el Reglamento remite en varias ocasiones específicamente al Derecho nacional (p. ej., el artículo 2, apartado 1, letra c, o artículo 3, apartado 1). Igualmente, en determinadas circunstancias, reserva el Derecho nacional (p. ej., el artículo 4, apartado 3, párrafo tercero); finalmente, efectúa una remisión, si bien general, en la que exige que «los Estados miembros adopt[en] todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento» (artículo 16) cuyo alcance merece desarrollarse.

La tercera sección, muy breve (C), demostrará que la coexistencia del Reglamento comunitario con las normas de Derecho internacional relativas a la creación de otros mecanismos de cooperación, incluidas, en su caso, otras formas jurídicas que permitan la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza, no presenta ningún problema.

A. EL REGLAMENTO SOBRE LA AECT EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

Como se ha subrayado anteriormente, la creación de un organismo de cooperación entre autoridades territoriales en un Reglamento comunitario es, desde el punto de vista jurídico, de extraordinaria importancia. En efecto, el Derecho comunitario presenta la ventaja principal con respecto al Derecho nacional (cuyo ámbito de aplicación territorial está limitado a un Estado) e internacional (cuyos efectos jurídicos están determinados en el ordenamiento jurídico de cada Estado³⁶⁶ según modalidades propias y cuyo respeto raramente está garantizado por un medio jurisdiccional común) de garantizar una aplicabilidad directa y un efecto uniforme en el conjunto del territorio de la Unión. En cambio, el Derecho comunitario dispone de medios que aseguran que las normas que promulga tengan un efecto uniforme sobre el conjunto del territorio de la Unión.

Recordamos que, además de la ausencia de obligación del Estado de ratificar todo tratado que haya firmado, también existe el problema de las reservas (véase el capítulo 2, sección A.1). Al mismo tiempo, cada ordenamiento jurídico determina las consecuencias jurídicas, o el alcance jurídico, de las normas internacionales en su legislación. Por el contrario, en Derecho comunitario, a partir de una conocida sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 5 de febrero de 1963, el órgano judicial comunitario es quien determina los efectos del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, garantizando el efecto uniforme de este. Por tanto, en la medida en que sean aplicables las normas de Derecho internacional, cada órgano judicial nacional debe darle efecto en el ordenamiento jurídico nacional sobre la base de las disposiciones de este. Pero en casos de aplicación o interpretación divergente de una misma norma jurídica en dos Estados diferentes, no existe mecanismo jurisdiccional internacional en el Derecho internacional analizado en el capítulo 2 que permita armonizar los efectos de estas normas, lo que en situaciones de naturaleza transfronteriza o transnacional constituye un problema grave. Este contraste es aún más pertinente en el caso de un reglamento comunitario, acto que, de conformidad con el artículo 249 del TCE, es «obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». No obstante, veremos que la redacción del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT es, cuando menos, poco habitual, hasta el punto que se podría dudar de su calidad misma de reglamento.

Hace mucho tiempo que es evidente desde el punto de vista de la doctrina que el Derecho comunitario presentaba ventajas considerables sobre el Derecho interno (limitado en su ámbito de aplicación territorial) y sobre el Derecho internacional (cuyas modalidades de aplicación y efectos jurídicos en cada ordenamiento jurídico nacional pueden variar sensiblemente de un Estado a otro)³⁶⁷, especialmente en virtud del principio de aplicación uniforme que lo caracteriza. En consecuencia, la adopción en un reglamento comunitario de normas materiales relativas a las estructuras de cooperación territorial y a las normas aplicables a la ejecución, en cada situación nacional, de las obligaciones suscritas en el marco de la cooperación transfronteriza o transnacional tendría al efecto de garantizar una homogeneidad de las soluciones en Europa. Ello generaría una menor desigualdad entre los miembros de dichas cooperaciones en relación con el territorio en el que se ejecuten los procesos cooperativos y, finalmente, una mayor eficacia de esta modalidad de cooperación, actualmente demasiado compleja para producir resultados muy satisfactorios³⁶⁸.

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

No obstante, la acción comunitaria que se expresa bien en un Reglamento contiene pocas normas materiales y procede principalmente mediante remisiones al Derecho nacional, además de plantear la exigencia de que los Estados miembros adopten «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo (artículo 16). En cambio, la compleja relación que introduce el Reglamento entre Derecho comunitario, estatutos de la AECT y Derecho interno parece plantear más cuestiones en términos de seguridad jurídica de las que puede resolver.

Por el contrario, el Derecho comunitario, como hace en otros casos³⁶⁹, crea una categoría nueva de persona jurídica de Derecho comunitario cuyas características en los diversos Estados miembros, pese al papel importante de las remisiones a las jurisdicciones nacionales, deberían ser, si no uniformes, por lo menos similares, especialmente gracias al principio de efecto útil de las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1082/2006 y a los efectos directos que las normas incluidas en este acto producirán en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Como dice sin ambigüedad el artículo 249 del TCE, «el Reglamento [...] será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha deducido de ello la consecuencia clara de que ninguna medida puede infringir este efecto directo previsto por el Tratado y que, especialmente, «son contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución cuya consecuencia pudiese ser impedir el efecto directo de los reglamentos comunitarios y comprometer así su aplicación simultánea en el conjunto de la Comunidad»³⁷⁰.

Esta prohibición de adoptar medidas adicionales que puedan comprometer el efecto directo solo puede aplicarse cuando sea el texto del Reglamento el que remita al Derecho nacional o lo reserve. El Tribunal ha considerado que «la aplicabilidad directa de un reglamento no impide que el texto de ese reglamento habilite una institución comunitaria o un Estado miembro a adoptar medidas de aplicación»³⁷¹. Como indica un autor prudente, «sin embargo, en este tipo de casos, este efecto directo tendrá un alcance diferente del que prevalece para la mayoría de los reglamentos»³⁷². Más aún cuando, en el asunto *Eridania*, la intervención exigida por el Reglamento de las autoridades italianas estaba limitada a la fijación de cuotas en materia de regulación del mercado del azúcar, lo que parece una remisión a una intervención de las autoridades nacionales más precisa y restringida que, por ejemplo, la remisión: «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social»³⁷³. Por no mencionar la exigencia de adoptar «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento» prevista en el artículo 16, apartado 1, cuyo tenor hace pensar claramente en una directiva. Asimismo, el criterio de la jurisprudencia *Eridania* no nos parece demasiado pertinente.

No obstante, constatamos que, desde hace algunos años, varios reglamentos comunitarios –cuya finalidad es, como en el caso que nos ocupa, crear estructuras jurídicas comunitarias y en los que una parte de las normas constitutivas o de funcionamiento también corresponden a los ordenamientos jurídicos nacionales– incluyen remisiones de este tipo. Por ejemplo, el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE)³⁷⁴ y el relativo al Estatuto de la sociedad

cooperativa europea (SCE)³⁷⁵ prevén en sus artículos 68 y 78, respectivamente, que «los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación³⁷⁶ efectiva del presente Reglamento», haciendo una remisión todavía más amplia al Derecho nacional. Y por suerte para el presente análisis, la validez de la adopción del Reglamento (CE) n° 1435/2003 ha sido impugnada por el Parlamento Europeo, por haberse efectuado dicha adopción sobre la base del artículo 308 del TCE, que solo prevé su consulta, mientras que según este (y según la Comisión, que así lo había previsto en su propuesta inicial e intervino al lado del Parlamento Europeo en el procedimiento de anulación), la base jurídica correcta es el artículo 95 del TCE³⁷⁷. Esta última disposición, relativa a la armonización de las legislaciones, conduce más bien, con respecto a su finalidad, a la adopción de directivas (aunque no excluye la adopción de reglamentos) y el Parlamento y la Comisión consideran que el Reglamento sobre la sociedad cooperativa europea constituye una directiva disfrazada (por sus numerosas remisiones al Derecho nacional) y no un reglamento, por lo que se refuerza su convencimiento de que la base jurídica debía haber sido el artículo 95 del TCE.

La cuestión de la base jurídica del Reglamento no nos interesa aquí, pero para poder responder a los argumentos citados, el abogado general del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas deberá estudiar la naturaleza de este acto, teniendo en cuenta su contenido y, especialmente, sus numerosas remisiones a la legislación nacional. El abogado general plantea el argumento de esta manera: «Se podría aducir en favor de la utilización del artículo 95 CE como base jurídica, que el Reglamento no contiene un marco jurídico completo, o, como lo expresa el Parlamento, que la SCE sólo puede existir junto con el Derecho nacional»³⁷⁸. A este argumento, el abogado general responde con el razonamiento siguiente:

«En efecto, el Reglamento se remite en varios puntos al Derecho nacional y lo hace aplicable en amplios sectores relativos a la SCE, como, por ejemplo, la regulación sobre la inscripción en el registro (artículo 11) y la publicidad de los actos (artículo 12), así como las disposiciones sobre fusiones (artículo 28). Así pues, es cierto que el Reglamento regula algunos puntos remitiéndose al Derecho nacional. Pero contiene una disposición expresa que establece claramente la jerarquía de normas aplicables en cada caso: el artículo 8 da una clara primacía al Reglamento. Partes esenciales del Reglamento contienen genuinas novedades. Se trata, en primera línea, de las disposiciones sobre la constitución de la SCE, precisamente sobre su constitución *ex novo*, es decir, la constitución nueva sin fusión o transformación de personas jurídicas preexistentes. Así pues, con el Reglamento controvertido se crea la nueva figura jurídica de la SCE. Como afirman unánimemente el Consejo y el Parlamento, el Reglamento crea, por tanto, una estructura comunitaria paralela a las nacionales»³⁷⁹.

Estos diversos criterios identificados por el abogado general se aplican –puede que incluso mejor– a la AECT porque, contrariamente a la sociedad cooperativa, que es una estructura que también existe asimismo en una forma estrictamente nacional que sobrevivirá paralelamente a la SCE, la AECT constituye una estructura jurídica absolutamente original y nueva³⁸⁰.

Sin embargo, este razonamiento es útil sobre todo en el asunto relativo al Reglamento por el que se crea la SCE, para demostrar que no puede tratarse de un proceso de armonización (por tanto, que la

base jurídica no puede ser el artículo 95 del TCE); no constituye una prueba de que la elección del reglamento en lugar de la directiva haya sido apropiada. No obstante, si se continúa el razonamiento se llega igualmente al mismo punto. En efecto, en la medida en que el acto comunitario crea una estructura jurídica nueva, ello implica necesariamente que determinadas disposiciones del Reglamento, especialmente las que instituyen esta forma jurídica comunitaria, deberán continuar existiendo de forma paralela a las normas de Derecho nacional aplicable. Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que respecta a la aplicación de las directivas directamente en el ordenamiento jurídico interno es bastante clara. Solamente en el caso de que la transposición sea deficiente (no aplicada al término del plazo estipulado o aplicada de manera incorrecta), siempre que existan disposiciones incondicionales, suficientemente claras y precisas, los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario (en el caso que nos ocupa, principalmente las autoridades regionales o locales) pueden reivindicar los beneficios jurídicos de determinadas disposiciones que pueden producir un efecto directo³⁸¹. Si, por tanto, solo una disposición del Reglamento sigue siendo aplicable directamente con independencia de las medidas nacionales adoptadas –especialmente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento 1082/2006– para garantizar una aplicación efectiva de este en paralelo al Derecho nacional, nos encontramos ante un reglamento³⁸². En este caso, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 no requiere en modo alguno que los Estados creen una estructura jurídica denominada AECT en su ordenamiento jurídico nacional; al contrario, el artículo 1, apartado 1, indica claramente que «podrá crearse en el territorio de la Comunidad una Agrupación europea de cooperación territorial, en lo sucesivo denominada “AECT”, con arreglo a las condiciones y modalidades recogidas en el presente Reglamento». Por tanto, la AECT puede constituirse en virtud y sobre la base del Derecho comunitario directamente, y no sobre la base de alguna disposición nacional. Por tanto, el carácter directamente aplicable, propio del reglamento comunitario de conformidad con el artículo 249 del TCE puede aplicarse plenamente a este caso.

Así pues, podemos concluir de este largo análisis, que según los criterios expresados por el Tribunal de Justicia, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 es, en efecto, un reglamento con arreglo al artículo 249 del TCE. Ello tendrá implicaciones notables en lo que respecta a las relaciones con los ordenamientos jurídicos nacionales (véase *infra* el punto b) y a la naturaleza de la personalidad jurídica de la AECT (como hemos visto *supra*, capítulo 4, sección B, apartado 2).

B. EL REGLAMENTO SOBRE LA AECT Y LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NACIONALES: DIFICULTADES PREVISIBLES

El Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la AECT introduce una relación compleja con las legislaciones nacionales por su estructura y el tenor de sus disposiciones. Además de remisiones específicas a las disposiciones de estas legislaciones, e incluso reservas de la aplicación del Derecho nacional (como, por ejemplo, el artículo 4, apartado 3, párrafo tercero, que indica que «al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT, los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales») existen también disposiciones cuyo tenor es suficientemente claro y preciso, que pueden producir un efecto directo. También nos parece útil recordar los principios de las

relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional, para ver cómo se aplican estos en el caso concreto del Reglamento (1).

El segundo apartado trata de las relaciones que el Reglamento mantiene desde su entrada en vigor con las medidas de Derecho nacional existentes con anterioridad (2). Por último, realizaremos un ejercicio más prospectivo, aunque indispensable debido a la exigencia establecida en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 según la cual «los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva» del mismo. ¿Cómo se espera actualmente que evolucionen las legislaciones nacionales –recordemos que el Reglamento no entró en vigor hasta el 1 de agosto de 2006 y que, con arreglo a su artículo 18, párrafo segundo, «se aplicará a más tardar el 1 de agosto de 2007, a excepción del artículo 16, que se aplicará a partir del 1 de agosto de 2006»– (3)?

1. *Los principios de las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional*

De la conclusión que cierra la sección precedente no debe deducirse que todas las disposiciones del Reglamento sean necesariamente de efecto directo. De hecho, el TJCE, en su jurisprudencia sobre el efecto directo del Derecho comunitario, subraya la importancia y la necesidad de distinguir la cualificación formal del acto (que, de conformidad con el artículo 249 del TCE, permite distinguir diferentes efectos jurídicos para distintas categorías de actos comunitarios)³⁸³. Si el Tribunal ha utilizado esta distinción para poder constatar que los actos cuya cualificación formal no permitía considerar *a priori* que produjesen efectos directos pudiendo producir dichos efectos en razón de la economía y los términos de la disposición, también podría ocurrir que simplemente, en este caso concreto –e incluso aunque, a nuestro entender, el Tribunal no haya resuelto la cuestión³⁸⁴–, algunas disposiciones del Reglamento (CE) nº 1082/2006 no puedan producir derechos específicos en beneficio de las autoridades territoriales y, por tanto, no produzcan un efecto directo. Como señalaba pertinentemente Joël Rideau, la noción de efecto directo de dichos Reglamentos debe distinguirse del alcance clásico de esta noción, especialmente porque es posible que algunas de sus disposiciones no sean lo suficientemente precisas, claras o incondicionales³⁸⁵ para poder producir por sí mismas efectos jurídicos directamente frente a particulares.

Además, en el caso particular de los reglamentos, el Tribunal admite que el hecho de que la disposición no sea necesariamente incondicional y permita, en su caso, que un Estado miembro ejerza una competencia discrecional –fijando las condiciones complementarias en una medida que no exceda la que autorice el reglamento o no utilizando la facultad que le conceda el texto del reglamento– no perjudica el carácter reglamentario del acto ni su presunción de efecto directo. En efecto, aunque la norma del efecto directo del reglamento «se opone a la aplicación de toda medida legislativa, incluso posterior, cuando sea incompatible con las disposiciones de estos reglamentos»³⁸⁶, el Tribunal constata lógicamente que «sin embargo, esta prohibición se levantará siempre que el reglamento en cuestión deje en manos de los Estados miembros la adopción de las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y financieras necesarias para que las disposiciones de dicho reglamento puedan aplicarse de forma efectiva»³⁸⁷. El Tribunal reconoce incluso que la

imposición de condiciones adicionales por el Estado en el marco de esta competencia legislativa o administrativa que le reconoce el reglamento no es contraria al efecto directo³⁸⁸.

Es cierto que el alcance de la noción de efecto directo de un reglamento comunitario como el que estamos analizando es cuando menos particular, especialmente en lo que se refiere a las relaciones de sus disposiciones con las normas de Derecho interno.

A nuestro parecer, cabe distinguir tres posibilidades particulares:

1. los casos en los que las disposiciones del Reglamento pueden producir un efecto directo (1.1.);
2. los casos en los que el Reglamento remite a normas nacionales (1.2.);
3. los casos en los que el Reglamento subordina sus efectos a la aplicación de una norma o a la decisión de una autoridad nacional (1.3.).

1.1 Las normas de aplicación directa

El hecho de que algunas disposiciones del Reglamento (CE) n° 1082/2006 remitan al Derecho nacional no impide que por naturaleza este Reglamento siga siendo de aplicación directa y que se apliquen directamente a la situación de cooperación territorial las normas contenidas en él que no remiten a una disposición de la legislación nacional ni reservan el derecho o la valoración de la autoridad nacional. Por ejemplo, el artículo 2 prevé expresamente que la AECT se regirá en primer lugar por el Reglamento (artículo 2, apartado 1, letra a)) y que «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, [se aplicará] el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social» (artículo 2, apartado 1, letra c)). Por tanto, existe una jerarquía clara establecida entre el reglamento comunitario y el Derecho nacional, en la que el primero prima sobre el segundo, excepto si hace una remisión expresa a él (habemos visto que la jurisprudencia se ocupa de este caso) o si no se regulan algunas situaciones. El considerando 5 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 establece, en relación con la supervivencia de las normas nacionales complementarias a las contenidas en el Reglamento, que «el presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad»³⁸⁹. Además, señalamos que entre el reglamento y el Derecho nacional probablemente se encuentran «cuando el presente Reglamento lo autorice expresamente, las disposiciones del convenio y de los estatutos a que se refieren los artículos 8 y 9» (artículo 2, apartado 1, letra b)) que, por tanto, priman el Derecho nacional porque se fundamentan en el Derecho comunitario. El abogado general del Tribunal de Justicia, ante una disposición construida según una sistemática idéntica y formulada en términos, *mutatis mutandis*, similares a los del Reglamento (CE) n° 1435/2003, consideró que tal disposición «establece una clara jerarquía»³⁹⁰.

De este modo, todas las normas del Reglamento que sean suficientemente claras y precisas para permitir conferir derechos u obligaciones a los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario serán de aplicación directa. Es decir, que, en virtud del principio de efecto uniforme³⁹¹, primarán sobre toda norma, anterior o posterior³⁹², independientemente de cuál sea su rango³⁹³. Desde este punto de vista,

la referencia que se hace en el considerando 15 del Reglamento sobre la AEET al hecho de que «el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos, puesto que el recurso a la AEET tiene carácter facultativo, de conformidad con el orden constitucional de cada Estado miembro» no constituye, obviamente, una restricción del principio de efecto uniforme de la aplicación de las normas del presente Reglamento, sino una referencia al margen que se da a los Estados para aprobar, según los criterios casi derivados de la pertinencia, la posibilidad de que su autoridad participe en una AEET. Esto se refiere a la reserva del derecho o de una decisión nacional, de lo que nos ocupamos en el punto 2.2.3. más adelante, y no afecta al efecto uniforme que tendrán las disposiciones que pueden producir un efecto directo y que están contenidas en el Reglamento.

Además, en el asunto C-436/03, en una configuración jurídica similar, el abogado general considera que el Reglamento, aun cuando remita en gran medida a disposiciones nacionales, puede producir un efecto uniforme³⁹⁴. En consecuencia, en el capítulo 4 de este estudio dedicado al análisis de las disposiciones del Reglamento por el que se establece la AEET, precisaremos para cada disposición si remite expresamente al Derecho nacional o si deja a los actores nacionales la competencia discrecional de subordinar el efecto a un acto de Derecho nacional, o si estimamos que puede producir efectos directos y, en su caso, cuáles.

La situación es aún más confusa en relación con los Estados miembros, que ciertamente toman derechos aplicables directamente en Derecho comunitario, pero también están sometidos a obligaciones, siempre en Derecho comunitario, las cuales, en el caso de un reglamento, no deberían depender de normas de Derecho interno. Más aún, un determinado número de normas incluidas en el Reglamento (CE) nº 1082/2006 se refieren a todos los miembros de la AEET indistintamente.

1.2 Las normas de remisión a normas nacionales

La elección de los redactores del Reglamento de remitir en muchos aspectos que regulan la AEET al Derecho nacional, aunque sea poco habitual (dado que la convención –artículo 249 del TCE– es que el reglamento debe ser de aplicación directa), no es incompatible con los principios generales del Derecho comunitario. En el Reglamento (CE) nº 1082/2006, se efectúan dos tipos de remisiones; por un lado, dos remisiones de orden general y, por el otro, una serie de remisiones específicas; en esta segunda categoría, distinguiremos las remisiones a normas determinadas del Derecho nacional y los casos, particulares y debidos a la estructura original de este instrumento, en los que la referencia al Derecho nacional permite, dado el caso, al Estado miembro impedir la aplicación de las normas del presente Reglamento, caso que trataremos en el punto 2.2.3. más adelante.

1.2.1 Las remisiones generales al Derecho nacional

En dos ocasiones, y en dos casos distintos, el presente Reglamento remite al Derecho nacional de forma general.

En primer lugar, el artículo 2 del Reglamento, titulado «ley aplicable», establece que «en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

miembro en el que la AECT tenga su domicilio social» regulará la AECT. Esta remisión es clara y relativamente poco problemática. Supone que el Reglamento no tiene vocación de cubrir todos los aspectos jurídicos relativos a la AECT –como, además, anuncia claramente el quinto considerando³⁹⁵– y que, en consecuencia, cuando el Reglamento no regule –o regule de manera incompleta– una cuestión, será el Derecho nacional del Estado del domicilio social el que la aplicará a título subsidiario. Por tanto, el Derecho nacional es complementario y alternativo al Derecho comunitario.

La cuestión de interpretación que podría plantearse eventualmente será saber si el Reglamento (CE) n° 1082/2006 trata de manera exhaustiva o no algún aspecto jurídico de la existencia o de la vida de la AECT. Esta cuestión, que deberá plantear el operador o, en su caso, el órgano judicial nacional, puede someterse al órgano judicial comunitario por medio de una cuestión prejudicial (artículo 234 del TCE), que interpretará la disposición del reglamento de que se trate. En la práctica, el caso de cuestiones reguladas solo en parte por el Reglamento puede resultar más complejo de gestionar. A tal fin, subrayamos que la determinación de la medida en que una cuestión se regule parcial o exhaustivamente por el Reglamento sobre la AECT es un asunto de Derecho comunitario y no de Derecho nacional.

La cuestión será aún más compleja cuando no sea el propio Reglamento el que trate una cuestión jurídica relativa a la AECT, sino el convenio o los estatutos de la AECT, creados de conformidad con los artículos 8 y 9 del Reglamento. De hecho, el artículo 2, apartado 1, indica por su sistemática³⁹⁶ que las disposiciones del convenio o de los estatutos adoptados sobre la base del Reglamento y de conformidad con sus disposiciones primarán sobre el Derecho nacional. Esto podría conducir a la paradójica situación de que las normas adoptadas sobre la base del presente Reglamento por las autoridades locales o regionales en el convenio o los estatutos constitutivos de la AECT pudiesen primar sobre el Derecho nacional, lo que constituiría una situación jurídica extremadamente compleja y probablemente poco sostenible. El procedimiento de aprobación por las autoridades competentes del Estado miembro «conforme a cuya legislación se haya formado» la entidad pública que desee formar parte de una AECT creada por el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 debería permitir evitar que no se produjesen dichos casos, pero no nos parece que un control tal a priori constituya una garantía absoluta.

En efecto, en el caso de una aplicabilidad del Derecho nacional en virtud de la remisión general efectuada por este artículo, este Derecho nacional no puede contradecir lo dispuesto en el Reglamento. En su caso, el órgano judicial comunitario tendrá que interpretar el alcance de las disposiciones del Reglamento para determinar cuáles son sus efectos en relación con las disposiciones del Derecho interno. A continuación, el órgano judicial interno tendrá que extraer las consecuencias de esta interpretación del órgano comunitario. En este contexto, recordamos que, según una jurisprudencia constante, el Derecho comunitario, al menos en lo relativo a los tratados y los reglamentos, produce un efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales y, por tanto, debido a su naturaleza, no puede ser objeto de medidas nacionales de transposición o de recepción de que pudiese conocer un órgano judicial nacional³⁹⁷. En consecuencia, aun cuando el Derecho

nacional no contradiga lo dispuesto en el Reglamento, el convenio o los estatutos de la AEET, éste debe descartarse cuando la cuestión encuentre respuesta en el propio Reglamento o en el convenio o los estatutos por los que se crea la AEET³⁹⁸.

Finalmente, el Reglamento precisa que este Derecho nacional complementario puede constar de normas nacionales o de normas de Derecho aplicable, según la estructura constitucional de cada Estado miembro, a nivel de las entidades constitutivas de los Estados miembros capaces de adoptar dichas normas jurídicas³⁹⁹. Por ejemplo, en los Estados federales como Alemania o Austria –el caso de Bélgica es distinto en este aspecto– se tratará en esencia normas de Derecho regional.

Subrayamos que esta remisión subsidiaria al Derecho nacional puede plantear algunas dificultades con respecto al principio de efecto uniforme del Derecho comunitario. En efecto, los Derechos nacionales poseen una gran diversidad en materia de dirección de la cooperación territorial, dependiendo de las diferencias estructurales de los Estados miembros, de las distintas tradiciones en materia de autonomía local o regional y del desarrollo de normas particulares, relativas a la cooperación transfronteriza o a la cooperación entre autoridades territoriales en el ámbito interno⁴⁰⁰. Aunque existe la misma remisión en los Reglamentos relativos a la agrupación europea de interés económico, a la Sociedad Anónima Europea o a la sociedad cooperativa europea, su alcance no es similar al del presente Reglamento.

Por ejemplo, con respecto a la agrupación europea de interés económico, el Reglamento solo fija disposiciones complementarias al Derecho nacional, que sigue siendo aplicable con carácter principal⁴⁰¹, por lo que constituye un caso poco comparable al nuestro. Con respecto a la SE y a la SCE, las disposiciones de remisión presentan una gran analogía con el presente Reglamento. No obstante, en ambos casos, el legislador justifica esta remisión al Derecho nacional por parte de un reglamento por el hecho de que el Derecho nacional aplicable, a las sociedades anónimas y a las sociedades cooperativas, respectivamente, ya ha sido objeto de muchas medidas de Derecho comunitario a fin de aproximar las legislaciones y, en consecuencia, no parece necesario establecer en un nuevo reglamento normas nacionales cuyo contenido ya está determinado en gran medida por las exigencias de la transposición de directivas de armonización. Así, el considerando 9 del Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea dice lo siguiente: «Desde que la Comisión presentó en 1970 una propuesta de Reglamento “sobre el Estatuto de las sociedades anónimas europeas”, modificada en 1975, los trabajos de aproximación de los Derechos nacionales de sociedades han progresado considerablemente, de manera que puede hacerse una remisión a la legislación sobre sociedades anónimas del Estado miembro del domicilio social para todo aquello que afecte a la SE en los ámbitos en los que su funcionamiento no exija la existencia de normas comunitarias uniformes»⁴⁰².

En cuanto al Reglamento relativo a la SCE, el considerando 18 establece en términos casi similares: «Los trabajos de aproximación del Derecho nacional de sociedades han avanzado considerablemente, lo cual permite que determinadas disposiciones del Estado miembro del domicilio social de la SCE adoptadas en aplicación de las directivas relativas a las sociedades mercantiles también puedan aplicarse mutatis mutandis a la SCE en aquellos ámbitos en que su funcionamiento no exija normas

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

comunitarias uniformes, por ser apropiadas tales disposiciones para la regulación de la SCE, en particular: [...]»⁴⁰³.

En el caso de la AECT, las disposiciones de Derecho nacional relativas a la cooperación entre entidades territoriales no han sido objeto de ninguna medida de armonización, especialmente debido a la falta de competencias⁴⁰⁴. Por tanto, puede que esta remisión necesite una atención particular de los órganos judiciales comunitarios, poco propicios a crear confianza jurídica en el territorio de los actores afectados por la creación de la AECT.

En el artículo 16 del Reglamento se recoge un segundo caso distinto de remisión al Derecho nacional. En él se exige que «los Estados miembros adopt[en] todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento». No obstante, esta remisión, general también en su formulación, no pretende producir los mismos efectos que la anterior. En este caso, el Derecho nacional no es alternativo al Derecho comunitario (en caso de ausencia de normas en el Reglamento o ante a una regulación incompleta) sino auxiliar de este. No obstante, subrayamos que dicha remisión, en la medida en que figura en un reglamento comunitario, no tiene por efecto imponer a un Estado la transposición de las medidas del reglamento, que está prohibida⁴⁰⁵. El Tribunal ha precisado que, en lo que respecta a las modalidades de ejecución nacional de las normas comunitarias de efecto directo, «son contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución cuya consecuencia pudiese ser impedir el efecto directo de los reglamentos comunitarios y comprometer así su aplicación simultánea en el conjunto de la Comunidad»⁴⁰⁶.

Aunque el Reglamento parece dar un año a los Estados miembros para que adapten estas disposiciones⁴⁰⁷, el que no lo adopten las autoridades de que se trate podrá hacer que se impida la aplicabilidad del Reglamento. En efecto, en la misma sentencia de febrero de 1973, el Tribunal establece claramente que «las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario no pueden permitir que un Estado miembro se exonere unilateralmente del cumplimiento de sus obligaciones»⁴⁰⁸. Por tanto, ningún Estado podrá alegar la ausencia de medidas nacionales para privar de efecto directo las disposiciones del presente Reglamento, especialmente en beneficio de sus autoridades territoriales. En cambio, la adopción del Reglamento no tiene como efecto impedir que los Estados miembros adopten medidas nacionales relativas a la regulación interna (nacional) de la cooperación territorial.

Este artículo 16 del Reglamento prevé asimismo la obligación para todo Estado miembro de informar «a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualesquiera disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo». Aunque la ausencia de adopción de dichas disposiciones no pueda asimilarse a la ausencia de medidas de transposición al término del plazo previsto por una directiva comunitaria – y, por tanto, la única no ejecución de este artículo no pudiera dar lugar a un recurso por incumplimiento contra ese Estado– la preocupación de la seguridad jurídica debería conducir a los Estados miembros a adoptar normas jurídicas específicas relativas, en su caso, a la constitución –el artículo 4, apartado 3, prevé *in casu* una remisión al Derecho nacional⁴⁰⁹– y al funcionamiento de la AECT en su ordenamiento jurídico nacional. Dos razones deberían impulsar a los Estados a actuar.

Por un lado, una preocupación de seguridad jurídica y el riesgo de ver que los beneficiarios potenciales del Reglamento acudan a órganos judiciales para obtener el reconocimiento del efecto directo debería impulsar a algunos Estados a adoptar una legislación que les permita enmarcar las AECT con arreglo a normas jurídicas nacionales. Pero, por otro lado, y quizás de manera determinante, conviene recordar que el Derecho aplicable a la AECT, además del Reglamento y del convenio y los estatutos que la crean, será el Derecho nacional del domicilio social para todas las cuestiones que no estén reguladas por el Reglamento. En particular, la práctica actual de la cooperación transfronteriza muestra el interés de los actores nacionales, tanto de las autoridades nacionales en relación con la posibilidad de ejercer controles como de las autoridades territoriales para conducir sus actividades de cooperación, por lograr atraer a sus socios a su ordenamiento jurídico nacional. Así, es probable que se desarrolle una «competición» entre Estados miembros sobre la oferta de un marco jurídico nacional subsidiario para enmarcar las AECT, con el objetivo de animar a sus propias autoridades y a aquellas con las que colaboran, a establecer el domicilio social de la AECT bajo la jurisdicción de su Estado antes que en la de otro. En consecuencia, parece probable que los Estados se interesen por la adopción de dichas medidas.

Por supuesto, dichas medidas no pueden asimilarse a un procedimiento de armonización de las normas nacionales que resuelva una regulación uniforme del Derecho de la cooperación territorial, como señala el Tribunal en su reciente sentencia relativa a la validez del Reglamento relativo a la SCE⁴¹⁰. No obstante, subrayamos que el Tribunal funda su razonamiento en la remisión general subsidiaria al Derecho nacional, establecida por el artículo 2 del presente Reglamento (que hemos estudiado anteriormente y que, en el Reglamento relativo a la SCE, constituye el artículo 9, al que se refiere expresamente el Tribunal en su decisión) y no en la obligación general de adoptar disposiciones apropiadas que figura en el artículo 78 del Reglamento relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea. Sin embargo, la presión competitiva para adoptar una legislación nacional y la necesidad de seguridad jurídica podrían conducir a una aproximación de las legislaciones nacionales. Esto, teniendo en cuenta la ausencia de otras bases jurídicas en el Tratado comunitario, daría lugar a una evolución interesante.

Finalmente, señalamos que esta disposición, contrariamente a la del artículo 2, no contempla que estas disposiciones nacionales puedan, en su caso, hacer que «entidades territoriales tengan sus propias normas jurídicas aplicables», como hace el artículo 2, apartado 2, del presente Reglamento. Esto puede explicarse por la diferencia de lógica jurídica que fundamenta los dos tipos de remisión. En el primer caso, el Reglamento remite a normas existentes de Derecho nacional (o infranacional) y, por tanto, es necesario mencionar las posibilidades existentes a fin de evitar una interpretación restrictiva de esta remisión. En el caso del artículo 16, cada Estado miembro debe determinar y elegir las normas nacionales necesarias para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento. En esta ocasión, aunque las normas nacionales de reparto de competencias reconocen a las entidades territoriales el derecho de regular cuestiones relativas a la aplicación del Reglamento, ninguna disposición del Derecho comunitario impide que lo hagan. Además, en más de un ordenamiento jurídico nacional, la competencia de legislar en materia de cooperación entre autoridades territoriales entra exclusivamente en el ámbito de una competencia «regional» y no de la competencia nacional. Pero el Derecho comunitario no es quien para inmiscuirse en estas cuestiones propias de cada ordenamiento jurídico nacional.

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

1.2.2 Las remisiones particulares a normas nacionales

El Reglamento remite a normas de Derecho nacional en un número determinado de circunstancias. Así, las normas de cada Derecho nacional de que se trate regirán: en la jurisdicción del Estado, la capacidad jurídica de la AECT, que debe ser equivalente a la capacidad más amplia que cada Estado miembro reconozca a las personas jurídicas, autorizando especialmente, la adquisición o enajenación de bienes muebles e inmuebles, la capacidad de emplear personal y la de litigar (artículo 1, apartado 4). Subrayamos que para estas cuatro funciones particulares, enumeradas por el Reglamento, en ausencia (poco probable) de normas de Derecho nacional que autoricen su realización, podría considerarse que esta disposición del Reglamento produce un efecto directo y que un Estado miembro, incluso en ausencia de disposición nacional relativa a ello, debería dar efecto en su ordenamiento jurídico a un acto perteneciente a una de estas cuatro categorías.

El control que pueden ejercer las autoridades nacionales previamente a la creación de una AECT: el Derecho nacional puede aplicarse para verificar que el miembro potencial de una AECT no se exceda en «las competencias y las obligaciones» que le incumben en virtud del ordenamiento jurídico nacional (artículo 4, apartado 3; sobre el alcance de esta disposición en las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho interno, véase el punto 2.2.3. más adelante).

La designación de las autoridades competentes para proceder a las formalidades de control previas a la constitución de una AECT (artículo 4, apartado 4) y de control relativas a la gestión de fondos públicos (artículo 6, apartado 1).

La determinación de las competencias de los sujetos de Derecho que sean miembros de una AECT (artículo 7, apartado 2).

Las competencias atribuidas por el Derecho público (nacional) a cada sujeto de Derecho miembro de una AECT, que no pueden formar parte de las funciones de la AECT (artículo 7, apartado 4).

Las normas contables y presupuestarias aplicables a la AECT (artículo 11, apartado. 2). La formulación de esta disposición no es muy afortunada, en la medida en que no fija un Derecho único, sino que remite a la remisión general del artículo 2, apartado 1, letra c)), que podría dar lugar a soluciones divergentes según los Estados miembros. La remisión al único Derecho del domicilio social, con posibles ajustes como en el caso de los controles en materia financiera (artículo 6, apartado 2) nos habría parecido preferible.

Una norma relativa a la constitución de la AECT de responsabilidad financiera limitada (artículo 12, apartado 2, párrafo tercero) o, al contrario, una norma que prohíba el registro de dicha AECT en su territorio (artículo 12, apartado 2, párrafo séptimo).

Un procedimiento que permita prohibir en su territorio las actividades de toda AECT que realice «cualquier actividad contraria a las disposiciones de un Estado miembro en materia de orden público,

seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga el interés público» (artículo 13, apartado 1, combinado con el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero). La formulación del artículo 13 del Reglamento no es del todo clara, puesto que las nociones de orden público, de seguridad, de moralidad o de interés público son nociones conocidas del Derecho comunitario y que han sido objeto de interpretaciones por parte de los órganos judiciales comunitarios. No obstante, el artículo 15, apartado 2, prevé la competencia de los órganos judiciales para todo litigio vinculado a esta disposición. Asimismo, dado que el artículo 220 atribuye al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la competencia exclusiva de controlar la aplicación y la interpretación del Derecho comunitario, nos parece lógico considerar que en este procedimiento deban aplicarse las normas de Derecho nacional. Subrayamos asimismo que se trata de un procedimiento de prohibición que cada Estado miembro puede establecer en su territorio, pero que no se impone necesariamente a otros Estados afectados por la AECT (salvo si ha adoptado la decisión el Estado en cuyo territorio se ubica el domicilio social de la AECT).

Los derechos de recurso (constitucionales) de los ciudadanos contra las resoluciones administrativas respecto de las actividades que realiza una AECT; acceso a los servicios en su propia lengua y el acceso a la información (artículo 15, apartado 3) se regirán únicamente por las normas nacionales del ordenamiento jurídico en cuya jurisdicción esté situado el domicilio social de la AECT.

- Las normas de registro y/o publicación de los estatutos de la AECT (artículo 5, apartado 1).
- Las normas de control de la gestión de fondos públicos no comunitarios; estos se rigen únicamente por el Derecho del Estado del domicilio social de la AECT (artículo 6, apartado 1), pudiendo realizarse ajustes con las autoridades de control equivalentes de otros Estados de donde procedan determinados miembros de la AECT para que estas también puedan realizar los controles que les impone su legislación nacional (artículo 6, apartado 2).
- La interpretación y la aplicación del convenio y de los estatutos (artículo 8, apartado 2, letra e), y artículo 9, apartado 2). Esta disposición no nos parece muy apropiada, dado que aumenta las desigualdades jurídicas entre miembros pertenecientes a las diferentes jurisdicciones nacionales que participan en la AECT (véase el capítulo 4, sección D, apartado 2, para un comentario detallado).
- Las normas relativas a la liquidación, la insolvencia, la suspensión de pagos y procedimientos similares, sin perjuicio de su compatibilidad con las normas particulares establecidas por el artículo 12, apartados 2 y 3.

Estas remisiones no parecen problemáticas, puesto que están previstas expresamente por el Derecho comunitario. En su caso, cualquier órgano judicial nacional que tenga dificultades para interpretar alguna disposición del Reglamento podrá someter el alcance de estas remisiones a la interpretación del órgano judicial comunitario.

1.2.3 ¿El acceso a la AECT subordinado a normas nacionales?

El caso parece extraño, teniendo en cuenta los principios que regulan las relaciones entre el Derecho nacional y el Derecho comunitario. Y en esta ocasión, este Reglamento no revoluciona la materia; el Derecho comunitario prima sobre el Derecho nacional y el efecto de dicha primacía está sometido al control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No obstante, en la medida en que el

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

recurso a la AECT no es obligatorio en ningún caso⁴¹¹, un Estado puede no desear constituir dicha estructura o negarse a autorizar que categorías de miembros futuros (tal y como se definen en el artículo 3 del Reglamento) participen en una AECT determinada.

Por ejemplo, el artículo 4 establece que cada miembro futuro debe notificar «al Estado miembro conforme a cuya legislación se haya formado su intención de participar en una AECT», así como los proyectos de convenio y estatutos por los que se creará la AECT. Tras esta notificación, «el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta su estructura constitucional, autorizará al miembro futuro la participación en la AECT, a no ser que considere que esa participación no sea conforme con el presente Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización». Y, para adoptar esa decisión, «los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales».

Así, no son los efectos del Reglamento como tales los que están limitados por el Derecho nacional, sino solo los beneficios del Reglamento en relación con uno o varios miembros futuros de una AECT determinada, por tanto, en un caso concreto. Además, esta decisión, aun cuando no se limite a un control de legalidad y también pueda, en su caso, tomarse en nombre del interés general o del orden público, no constituye por tanto una competencia completamente discrecional que se deja al Estado. En efecto, el Estado miembro que desea utilizar esta disposición para impedir el acceso a una AECT a uno o varios miembros potenciales pertenecientes a su jurisdicción, deberá hacer una declaración de los motivos de tal denegación, que podrán someterse, en su caso, a un control jurisdiccional. De hecho, si bien este artículo 4, apartado 3, no contiene ninguna disposición expresa relativa al control jurisdiccional –contrariamente al artículo 13 del Reglamento que permite a la autoridad de un Estado miembro prohibir la actividad de una AECT en su territorio por razones de orden público y que enuncia expresamente *in fine* que «existirá la posibilidad de que una autoridad judicial revise la decisión del órgano competente»–, el artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, establece que los órganos judiciales nacionales serán competentes para la resolución de litigios relativos a dicho artículo. El conjunto de las disposiciones del artículo 4, apartado 3 y 15, apartado 2, deja abierta la cuestión del posible control de decisiones basadas en este artículo 4, apartado 3, por parte del órgano judicial comunitario. Sin poder pronunciarnos de forma categórica sobre esta cuestión, subrayamos que el Tribunal de Justicia siempre ha interpretado de forma muy amplia la cuestión de su competencia de conformidad con el artículo 234 del TCE (en casos de cuestión prejudicial) y, en consecuencia, pese a la aparente claridad de estas disposiciones, no se excluye que el Tribunal se considere competente para interpretar el alcance de lo dispuesto en este artículo 4, apartado 3.

En cambio, cabe señalar que esta remisión al Derecho nacional para basar la decisión sobre la participación en una AECT impedirá toda aplicación uniforme de esta norma. Efectivamente, se aplicará teniendo en cuenta las particularidades de cada ordenamiento jurídico nacional. Esta solución presenta la ventaja, para las autoridades procedentes de Estados que toleran ampliamente la práctica de la cooperación transfronteriza, en virtud de una práctica flexible de las autoridades nacionales o porque el Derecho nacional (o infranacional) fija expresamente las condiciones de una acción de cooperación

transfronteriza (o transfronteriza o regional), de que estos no podrán desarrollar una práctica más restrictiva que la que aplican actualmente en virtud del Derecho nacional (o en su caso, de los compromisos internacionales del Estado). Por poner un ejemplo, no vemos que las autoridades nacionales de un Estado determinado consideren que esta disposición les ofrezca la posibilidad de un control de la pertinencia de las actividades exteriores de sus autoridades territoriales que el Derecho interno no les reconoce ni les prohíbe. Así, siguen existiendo situaciones nacionales ya efectivas y eficaces, que la adopción de una norma comunitaria de aplicación directa en lo que se refiere al acceso a este instrumento de cooperación transfronteriza particular que constituye la AECT no afecta en ninguna medida.

Además, la AECT se va a inscribir paralelamente en otros instrumentos de cooperación existentes, en virtud del Derecho nacional o, de forma más habitual, sobre la base de acuerdos internacionales. Así, la AECT se encontrará en ciertos Estados en situación de competencia frente a herramientas jurídicas cuyas condiciones de acceso serán en su caso menos restrictivas. Por tanto, las autoridades territoriales interesadas podrán recurrir a estos otros instrumentos en detrimento de la AECT. Así, los Estados tendrán que elegir la prioridad que desean conferirle a la AECT en relación con otros instrumentos jurídicos. A la inversa, para los Estados que no tengan normas nacionales ni práctica claramente establecida en materia de cooperación territorial (o alguna de sus divisiones), la remisión a las normas del Derecho nacional en este caso particular constituirá un fuerte incentivo para la adopción de una legislación o, al menos, una regulación que permita realizar, en condiciones de previsibilidad y de seguridad jurídica aceptable, el control previo al que les autoriza este artículo del Reglamento. No obstante, recordamos una vez más que la ausencia de una legislación nacional o de una base de competencia de una autoridad estatal para ejercer dicho control no debería constituir una razón válida para negar la participación en una AECT a un sujeto de Derecho, autorizado con arreglo al artículo 3 del Reglamento, a constituir dicha agrupación. En efecto, el principio de efecto directo del Reglamento podría aplicarse en este caso y el control que podría ejercer la autoridad estatal estaría, por tanto, limitado al control de la conformidad del proyecto de AECT con el Reglamento.

2. *Las relaciones del Reglamento sobre la AECT con las medidas nacionales existentes*

Una vez más, recordamos que, como Reglamento a los efectos del artículo 249 del TCE, las disposiciones relativas a la AECT publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 31 de julio de 2006 pueden producir efectos directos en todos los ordenamientos jurídicos nacionales desde el 1 de agosto de 2006. Los miembros futuros de una AECT, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1082/2006, pueden valerse de estas disposiciones si tienen el objetivo de crear una AECT. En efecto, las disposiciones del Reglamento solo pueden producir efectos jurídicos en el marco de la constitución y del funcionamiento de una AECT. Es más, el Reglamento establece claramente que la AECT «podrá crearse en el territorio de la Comunidad [...] con arreglo a las condiciones y modalidades recogidas en el presente Reglamento» (artículo 1, apartado 1) y no que las AECT deban constituirse en el territorio de la Comunidad⁴¹². Y «la decisión de crear una AECT se tomará por iniciativa de sus miembros futuros» (artículo 4, apartado 1). Sin embargo, la combinación de estas disposiciones indica que el Reglamento sobre la AECT confiere un derecho, derivado directamente del Reglamento comunitario⁴¹³, a los miembros futuros de una AECT, es decir, además de los Estados miembros, las autoridades regionales, las autoridades locales, los organismos regidos por el

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE y las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías. Las disposiciones del Reglamento podrán producir un efecto jurídico solamente en el marco del ejercicio de este derecho, por iniciativa de los miembros futuros.

No obstante, el derecho concedido a los miembros futuros de la AECT no producirá, en razón de la diversidad de las disposiciones del Derecho nacional a las que remite el propio Reglamento, necesariamente un efecto uniforme en el conjunto del territorio de la Comunidad (2.1.). Es más, las disposiciones de Derecho nacional que regulan, aun de forma contraria a lo que prevé el Reglamento, situaciones que no entran en el ámbito de aplicación de éste, o regulan paralelamente al Reglamento modalidades de cooperación entre autoridades territoriales con arreglo a términos distintos, no presentan problemas por sí mismas en relación con el Derecho comunitario (2.2.). Del mismo modo, la ausencia de medidas nacionales específicas no constituirá un obstáculo para la realización de las disposiciones del Reglamento (2.3.). Finalmente, veremos que la existencia y la pervivencia de las estructuras de cooperación transfronteriza constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento y que recurren a soluciones jurídicas distintas de la AECT, incluida la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza dotado de personalidad jurídica propia diferente de la atribuida a la AECT por el presente Reglamento, no quedan afectadas de modo alguno, al menos en Derecho⁴¹⁴, por la entrada en vigor del nuevo Reglamento (2.4.).

2.1 Posible diversidad de las situaciones y de los Derechos nacionales

El principio de efecto uniforme, utilizado por la jurisprudencia comunitaria desde sus inicios⁴¹⁵, se deriva directamente del principio de efecto directo del Derecho comunitario. Un derecho conferido directamente por un acto comunitario debe producir los mismos efectos en el conjunto del territorio comunitario. En cambio, una norma comunitaria que no confiere directamente un derecho ni impone directamente una obligación, sino que subordina a las medidas de Derecho nacional el acceso a aquel o la sumisión a esta, tiene como objetivo evitar la norma del efecto uniforme y, a la inversa, permitir que se tenga en cuenta la diversidad de las situaciones existentes, especialmente nacionales. En este caso, el Reglamento (CE) n° 1082/2006 menciona claramente en sus considerandos que «no está destinado a [...] proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad» (considerando 5, *in fine*). Más bien, intenta crear las «condiciones de la cooperación territorial [...] de acuerdo con el principio de subsidiariedad», es decir, especialmente respetando la diversidad de las situaciones jurídicas y de las tradiciones en vigor en materia de cooperación en los Estados miembros.

A este respecto pueden hacerse dos reflexiones sobre la diversidad de las situaciones generadas por este planteamiento. En primer lugar, las categorías a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras a, b y c, distan de ser homogéneas en la Comunidad Europea. Por un lado, en los hechos, en particular en lo relativo a la primera categoría, los Estados miembros. Algunos Estados, por su tamaño o por su organización política y administrativa, no han realizado ningún reparto de competencias en beneficio de sus autoridades territoriales de importancia suficiente para que la mayoría de las cuestiones de la cooperación territorial les concierna directamente. Así, las situaciones

varían en la práctica, aunque también en Derecho, que es lo que nos interesa, ya que incluso en relación con los Estados miembros, podrán participar en una AECT «dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional» (artículo 3, apartado 1)⁴¹⁶. Por tanto, un Estado que haya repartido de forma muy clara y descentralizada las competencias relativas al objeto de la cooperación territorial en beneficio de sus autoridades regionales o locales estará poco interesado –en Derecho, no en oportunidad– en participar en una AECT, puesto que sus competencias en virtud del Derecho nacional le permitirán aspirar a participar en una AECT solo de manera marginal. Por el contrario, un Estado organizado de manera poco descentralizada probablemente haya conservado competencias a su nivel que la creación de una AECT pueda afectar directamente.

De nuevo a este respecto, mencionamos una vez más la redacción demasiado restrictiva del artículo 7, apartado 2 *in fine*, que exige que todas las funciones de la AECT entren dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional. En algunos Estados, el reparto de competencias impone en la práctica una cooperación permanente entre los diversos niveles de la Administración (central, regional, local) en la que cada uno ejerce sus competencias con el fin de producir una acción política común. En tal caso, incluso fuera de todo contexto fronterizo, todas las misiones que se llevan a cabo para realizar dicha acción común no entran en el ámbito de competencia de cada uno de los actores públicos implicados. Al contrario, la agrupación de competencias distintas aunque complementarias en un marco único es la que permite la realización de la acción pública. Por desgracia, la formulación de este artículo 7, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT prohíbe en esta situación la misma solución de *multilevel governance* territorial, exigida, sin embargo, por la Comisión Europea en su *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*⁴¹⁷.

Si la situación de los Estados con respecto a las competencias que les atribuye su Derecho nacional puede parecer variada, la situación es todavía más diversa en relación con las autoridades territoriales, tanto regionales como locales. En efecto, en el caso de estas últimas, la capacidad de beneficiarse de los derechos que les confiere el Reglamento a participar en una AECT depende directamente de las competencias que les reconoce el Derecho nacional. En este sentido, el Reglamento no puede en ningún caso interpretarse con el fin de concluir que el Derecho interno debería reconocer competencias particulares a algún tipo de entidad pública. Al contrario, una jurisprudencia constante del Tribunal señala que el Derecho comunitario es indiferente a la estructura organizativa de los Estados miembros y que sus disposiciones no se inmiscuyen en esta⁴¹⁸. En consecuencia, la principal diversidad que la aplicación del Reglamento pondrá de manifiesto será la relativa a las estructuras institucionales de los Estados miembros y a los repartos concretos de competencias que efectúen los ordenamientos jurídicos nacionales entre las entidades públicas territoriales (Estado, regiones y autoridades locales).

Del mismo modo, la diversidad de las normas nacionales relativas al acceso a las cooperaciones por parte de entidades públicas infraestatales más allá de las fronteras nacionales –que el Reglamento autoriza a los Estados miembros por medio de su artículo 4, apartado 3, párrafo tercero, a aplicar «al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT»– tendrá una incidencia directa y nada desdeñable sobre la capacidad efectiva de las autoridades regionales o locales para participar en una AECT determinada. El Derecho nacional de un Estado dotado de una legislación liberal en la materia prohibirá limitar el acceso a una AECT a las autoridades que pertenecen a su ordenamiento jurídico, mientras que, al contrario, un

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

Estado cuyo marco jurídico nacional limita en gran medida el acceso de sus autoridades territoriales a relaciones con el extranjero podrá alegar estas disposiciones para restringir el acceso de sus autoridades a una AECT. Sin embargo, subrayamos que la capacidad de un Estado para alegar su legislación restrictiva no es ilimitada, y que esta no debe obstaculizar especialmente el derecho que reconoce el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT a cuatro categorías de entidades públicas enumeradas en el artículo 3 de dicho Reglamento para constituir una AECT dentro de los límites de sus competencias en virtud de la legislación nacional. Dicho de otro modo, si las autoridades locales o regionales disponen de amplias competencias en Derecho interno, de las cuales algunas entran en el ámbito de la cooperación territorial, entonces su derecho a participar en una AECT debe existir. En consecuencia, las disposiciones del Derecho nacional que imposibilitan el ejercicio de este derecho serán contrarias a la legislación comunitaria y, por tanto, deberían quedar descartadas por el órgano judicial, incluido el nacional⁴¹⁹, que sea competente en virtud del artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento sobre la AECT.

La diversidad de las normas nacionales, aunque no se reduce en lo esencial por la entrada en vigor del Reglamento, no resultará menos limitada para las soluciones más restrictivas. Sin embargo, más allá de este efecto marginal, este Reglamento comunitario, lejos de producir un efecto uniforme, debería, más bien, aumentar en un primer momento la disparidad de las situaciones de las autoridades territoriales con respecto a la cooperación territorial en la UE. Así, las autoridades territoriales, que ya se benefician de grandes ámbitos de competencias y se encuentran en un ordenamiento jurídico nacional tolerante, y que mantienen relaciones con socios extranjeros que pueden producir efectos jurídicos, simplemente ven crecer el potencial de sus acciones de cooperación con una nueva modalidad de cooperación por la entrada en vigor del Reglamento. En cambio, las autoridades que no disponen de un marco jurídico liberal no estarían en situación, dadas las numerosas remisiones a las normas de su Derecho nacional, de beneficiarse de las oportunidades que podría ofrecer este Reglamento.

2.2 Relación del Reglamento (CE) nº 1082/2006 con medidas nacionales anteriores incompatibles

Conviene distinguir las normas del Derecho nacional que no son conformes al Reglamento pero cuyo mantenimiento en vigor no tiene ninguna incidencia sobre su ámbito de aplicación de éste, de las medidas que puedan obstaculizar la aplicación del mismo en beneficio de los destinatarios de los derechos y las obligaciones que éste crea, especialmente las personas jurídicas pertenecientes a una de las categorías mencionadas en el artículo 3.

En el primer caso, estas medidas no interfieren en la aplicación del Reglamento, aun cuando, por ejemplo, regulen de forma diferente alguna cuestión tratada asimismo por el Reglamento. Así, las disposiciones que existen en algunos Derechos nacionales –en virtud del Derecho nacional o de un acuerdo internacional entre Estados vecinos que prevea una estructura de cooperación territorial diferente de la prevista por la AECT– no constituyen ningún problema; siempre que su actividad entre en el ámbito de aplicación de las dos normas potencialmente en competencia, las partes afectadas podrán elegir regular las modalidades de su cooperación según uno u otro marco jurídico.

De esta forma, para dichas normas, la entrada en vigor del Reglamento no tendrá ninguna incidencia jurídica.

En cambio, una norma que, por ejemplo, impida la inscripción de una AEET en el ordenamiento jurídico nacional⁴²⁰, o que pretenda limitar la participación de una autoridad en una AEET más allá de lo previsto en el Reglamento –por ejemplo, la norma del Derecho francés introducida en la Ley de 29 de julio de 2004 que establece que «no podrá celebrarse ningún convenio, independientemente de su naturaleza, entre una autoridad territorial o una agrupación y un Estado extranjero»⁴²¹– no podrá obstar al ejercicio del derecho reconocido a una autoridad territorial francesa por el juego de los artículos 3 y 8 del Reglamento de celebrar un convenio con un Estado extranjero con vistas a la constitución de una AEET. Por lo demás, es evidente que el Estado francés podrá invocar las normas de su Derecho nacional en el marco del procedimiento de autorización previsto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento. La cuestión jurídica que se plantea en ese caso, y que a nuestro entender no ha abordado el órgano judicial comunitario, es la determinación de si, independientemente del procedimiento de autorización de la participación en una AEET, el Reglamento reconoce directamente el derecho subjetivo de crear una AEET a los miembros potenciales de una AEET tal y como se definen en el artículo 3. En caso de que así sea, ¿se extiende este derecho subjetivo a todos los tipos de AEET o puede estar limitado por las disposiciones nacionales que prohíben a determinadas categorías de miembros futuros la pertenencia a determinadas categorías de AEET?

Si se reconoce un efecto directo al derecho a constituir una AEET, lo que parece totalmente defendible por el juego de los artículos 3 y 8 del Reglamento en combinación con el artículo 249 del TCE, que indica sin ninguna duda que el Reglamento «será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro», entonces podemos considerar que cualquier norma de la legislación nacional que socave el derecho de las autoridades contempladas en el artículo 3 de constituir determinados tipos de AEET no podrá ser aplicada por el Estado miembro, especialmente en virtud del principio de buena fe (un Estado no puede estar comprometido por un Reglamento comunitario sabiendo que algunas de sus disposiciones nacionales lo hacen inaplicable⁴²²), de la obligación impuesta en el artículo 16 del Reglamento a los Estados de adoptar «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento»⁴²³ y del principio de cooperación leal recogido en el artículo 10 del TCE⁴²⁴. De hecho, si se razona en una situación extrema en la que el Derecho nacional impediría toda constitución o participación en una AEET por las entidades de un Estado miembro, probablemente la conclusión sería que las disposiciones del Derecho nacional, aun cuando el Reglamento remita expresamente a ellas, no pueden privar a éste de todo efecto, ya que esto vulneraría lo dispuesto en el artículo 249 del TCE. Cualquier otra conclusión tendría por consecuencia que el Derecho comunitario perdiese su carácter comunitario y que estuviese implicada la base jurídica de la propia Comunidad⁴²⁵, con lo que los reglamentos podrían encontrarse desprovistos de todo efecto obligatorio.

En cambio, una situación menos extrema, en la que el Derecho comunitario limitase el acceso de ciertas entidades contempladas en el artículo 3 del Reglamento a determinadas categorías de AEET–pero autorizase por norma general el acceso a otros tipos de AEET– tal vez no conduzca a la misma conclusión. Tanto más en cuanto que las conclusiones del Tribunal en el asunto *Costa*, que constituyen el fundamento de nuestro razonamiento, se basan en el conjunto de los elementos

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

estudiados anteriormente por el Tribunal, y que entre estos elementos, uno es que «cuando se reconoce a los Estados el derecho a actuar unilateralmente, es en virtud de una cláusula especial precisa»⁴²⁶. Este es precisamente el caso que nos ocupa...

Vemos que la cuestión es compleja en el plano jurídico y no es posible ofrecer una respuesta clara en relación con la curiosa redacción del Reglamento y con la evolución actual de la jurisprudencia. La cuestión es la del efecto directo; si hay efecto directo, entonces los derechos que los beneficiarios poseen en virtud del Derecho comunitario deben primar sobre los intereses de la autoridad del Estado miembro⁴²⁷; si, en cambio, la producción de un efecto jurídico está subordinada al respeto de determinadas disposiciones nacionales, especialmente en el marco del procedimiento de autorización previsto por el artículo 4, apartado 3, del Reglamento relativo a la AECT, puede primar una prohibición que figure en la legislación nacional.

Dos reflexiones para finalizar esta delicada cuestión. En primer lugar, si una prohibición de participar no figura de forma clara en la legislación nacional, las autoridades nacionales no pueden alegar el silencio de esta para denegar la autorización a participar⁴²⁸. Además, un Estado cuyo Derecho nacional no contenga disposiciones que limiten el acceso a determinadas categorías de organismos de cooperación territorial para sus entidades territoriales ya no podría, en virtud del artículo 16 del Reglamento y del artículo 10 –especialmente su segundo párrafo– del TCE, adoptar una nueva reglamentación restrictiva que pudiera alegarse en el marco del procedimiento del artículo 4, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT. En este último caso, los principios utilizados por el Tribunal en las sentencias *Costa* y *Simmenthal*, citadas arriba, serían plenamente aplicables.

Por tanto, la situación es ambigua en lo que se refiere al Derecho anterior, pero perfectamente clara para prohibir la adopción de normas posteriores restrictivas, lo que, dado que varios Estados no han desarrollado legislación nacional sobre esta cuestión, es con seguridad uno de los efectos positivos interesantes del Reglamento.

2.3 La coexistencia de organismos existentes y de AECT

La finalidad del último punto de este apartado es responder a una pregunta insistente de los actores de la cooperación consultados en el marco de la investigación llevada a cabo para elaborar la presente publicación. ¿Supondrá la entrada en vigor del Reglamento sobre la AECT la desaparición o la transformación de estructuras jurídicas existentes? La respuesta es, por fortuna, excesivamente simple. En términos jurídicos, no constituye ningún problema, ya que el recurso a la estructura jurídica de la AECT es opcional. Por tanto, la transformación no se hará solo por efecto de la entrada en vigor del Reglamento. La cuestión de la posible transformación de un organismo de cooperación transfronteriza existente en una AECT se trata más adelante, en el capítulo 6. No obstante, aunque no tenga efecto jurídico automático, es posible –y este tipo de fenómeno ya se ha observado en relación con herramientas no obligatorias ofrecidas por el Derecho comunitario– que alguna dinámica conduzca finalmente a una dominancia de la forma jurídica de la AECT sobre las demás modalidades de cooperación, lo que conduciría a su desaparición por desuso.

3. *Evoluciones posibles de los Derechos nacionales*

Consideramos probable que la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT tendrá como consecuencia una evolución positiva de los Derechos nacionales, que deberían ofrecer un marco legislativo o regulador que permita a las entidades contempladas en el artículo 3, apartado 1, del mismo hacer uso de las posibilidades que ofrece la AECT para el desarrollo de la cooperación territorial. Dicha evolución debería derivarse de dos factores.

3.1 **El interés de los Estados por desarrollar un marco jurídico atractivo**

Por un lado, el interés de los Estados miembros por crear las entidades según su Derecho –según la fórmula que sigue el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) nº 1082/2006– y de participar en AECT ubicadas en su territorio. Esto les permite ejercer funciones de control sobre la AECT (especialmente en virtud de los artículos 5, 6, 12, 13, 14 y 15 del presente Reglamento) y evitar que sus autoridades territoriales tengan que someter una parte de sus actividades a un Derecho nacional extranjero. Para defender este interés de la mejor forma posible, es importante que los miembros futuros de una AECT elijan ubicar el domicilio social de esta última en el territorio del Estado.

Entre los criterios que determinan la elección por los miembros interesados figura el del régimen más o menos liberal al que están sometidos: la inscripción de la AECT según el artículo 5, apartado 1, del Reglamento; las normas de control financiero previstas por el artículo 6; las normas relativas a la disolución o la liquidación (artículo 12); y las normas de salvaguardia del interés público (artículos 13 y 14), así como los procedimientos relativos a la mayoría de los posibles litigios (artículo 15, apartado 2, *in fine*). Por tanto, podría existir una competencia sana entre Estados miembros que les empujase a adoptar un marco legislativo y/o regulador atractivo.

Además del carácter liberal de la normativa, las partes que deseen constituir una AECT –más que trabajar con una forma más flexible de cooperación, solución siempre posible– privilegiarán, al menos si están bien aconsejadas, la seguridad jurídica. En efecto, las situaciones que permiten gestionar la cooperación territorial ya son suficientemente complejas, vistos los intereses divergentes de los diferentes actores implicados directa o indirectamente (en particular, los Estados miembros que de una manera u otra desean conservar un control sobre las actividades de sus entidades) para que las partes busquen un marco jurídico fiable. Y las normas escritas y claras presentan una ventaja segura desde este punto de vista.

3.2 **El requisito del artículo 16, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT**

En virtud del artículo 16 del Reglamento, los Estados miembros tienen la obligación formulada por el Reglamento de adaptar su marco legislativo o regulador, o sus prácticas a fin de garantizar su aplicación efectiva. El alcance de tal obligación no es en absoluto clara, y este tipo de disposición no es muy corriente en un reglamento. En efecto, es propio de las directivas y no de los reglamentos exigir medidas nacionales de ejecución de las disposiciones comunitarias. Asimismo, el alcance jurídico de una disposición de este tipo no está claramente establecido⁴²⁹. La obligación de transponer

en el plazo determinado establecido en la directiva no nos parece pertinente aquí y no parece que la Comisión esté en condiciones de considerar que la ausencia de medidas nacionales constituya un incumplimiento (con arreglo al artículo 226 del TCE). En cambio, más aún que para las disposiciones de una directiva, no podrá alegarse la ausencia de normas legislativas o reglamentarias nacionales para no permitir la realización de alguna de las medidas contenidas en el Reglamento en un ordenamiento jurídico nacional. Así, por ejemplo, la inscripción de una AECT en un Estado miembro puede no ser evidente. La AECT no es una estructura jurídica conocida de los Derechos nacionales y las autoridades administrativas probablemente tendrán, en ausencia de toda disposición nacional pertinente, dificultades para determinar cuáles son las condiciones en las que deben proceder a la inscripción que les impone el Derecho comunitario.

Puesto que esta disposición del artículo 5 del Reglamento puede producir perfectamente un efecto directo, las autoridades competentes –siempre que una autoridad se sienta competente– deberán darle efecto y registrar una AECT. ¿Cómo procederán? ¿Por analogía con otras estructuras jurídicas de cooperación entre autoridades territoriales? Es difícil saberlo. Desde el punto de vista del Estado miembro, sin embargo, parece más preferible regular esta cuestión por la vía legislativa o reglamentaria, y no dejar a las autoridades decidir caso por caso. Asimismo, esta exigencia de adoptar medidas corresponde también al interés de los Estados miembros por ofrecer un marco general para las actividades de las autoridades administrativas (o judiciales) nacionales vinculadas a las AECT.

En cambio, el plazo de adopción de dichas medidas puede llegar a ser relativamente largo. En efecto, este ámbito es relativamente nuevo en muchos Estados y la concepción y la adopción de una normativa en la materia podrían resultar complejas. Subrayamos en este sentido y como elemento de reflexión que el Reglamento sobre la Sociedad Anónima Europea adoptado en 2001 preveía en su artículo 70 una entrada en vigor en octubre de 2001⁴³⁰; una rectificación publicada en noviembre de 2003 indica una fecha de entrada en vigor para octubre de 2004⁴³¹. Es muy posible que los efectos jurídicos efectivos de dicho Reglamento tarden un cierto tiempo en producirse. Esto es de lamentar en relación con el proceso de programación y de utilización de los fondos estructurales y, en particular, del FEDER en el marco del objetivo prioritario nº 3 (cooperación territorial); la programación ya está avanzada para la mayoría de los actores, y las primeras AECT todavía no están listas para su funcionamiento.

3.3 El seguimiento de la evolución de los marcos jurídicos nacionales

En la lógica de esta emulación que la necesidad de adaptar los marcos jurídicos nacionales a las disposiciones del Reglamento debería generar, sería deseable que se efectuase un seguimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en relación con el mismo. Vemos un triple interés en que esta información se recopile y esté disponible.

En primer lugar, dicha información es crucial para ayudar a los miembros futuros de una AECT a hacer una elección informada con respecto al establecimiento del domicilio social de una AECT. La experiencia demuestra que el acceso a la información nacional por las autoridades locales o regionales ubicadas en otros Estados miembros no es cosa fácil. La información suele ser incompleta

y pocas veces está actualizada. Además, las partes del país del que proviene la información suelen filtrarla, habitualmente de buena fe, pero con el resultado de que los receptores dudan en comprometerse en confianza sobre la base de información cuya fiabilidad no se les garantiza. La experiencia en estos ámbitos se deriva sobre todo de prácticas transfronterizas, pero la dificultad es aún mayor en un marco nacional o interregional. Además, en muchos casos existen problemas lingüísticos.

A continuación, dicha recopilación de textos nacionales permitiría identificar las mejores soluciones y constituiría sin duda una herramienta útil para las autoridades, administrativas o legislativas, de los Estados que desearían adaptar su marco jurídico. La existencia y la utilización de dicha herramienta también daría el interesante resultado de favorecer una convergencia de las soluciones nacionales. Aunque el Reglamento se cuida de «proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad»⁴³² es seguro que una cierta convergencia de las normas y los procedimientos aplicables a las AEET en los diferentes Estados miembros hará más fácil la constitución de dichas estructuras. En efecto, ya que los miembros de la AEET deben aceptar evolucionar en un marco jurídico extranjero, pero parecido al suyo, encontraremos menos dificultades en consentir que el domicilio social se ubique en un Estado distinto del suyo.

En tercer lugar, el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 establece que el 1 de agosto de 2011, como muy tarde, la Comisión presentará un informe sobre la aplicación del presente Reglamento y, en su caso, las propuestas de modificación. La recopilación de todas las medidas nacionales resultará indispensable para el establecimiento de un informe. Y si, como suponemos en el punto anterior, algunas convergencias se conciben teniendo en cuenta determinadas normas básicas o de procedimiento a nivel nacional, quizá las propuestas puedan, especialmente con el fin de simplificar las relaciones demasiado complejas entre el Reglamento y cada Derecho nacional, incluir disposiciones comunitarias en una futura versión del Reglamento, inspiradas por estas normas y prácticas nacionales.

Por estas tres razones, parece deseable que exista un registro público de estos actos y documentos nacionales y que este sea accesible. Este artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, prevé la obligación de que todo Estado miembro informe a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualesquiera disposiciones adoptadas en virtud de este artículo. Así pues, la información estará disponible⁴³³. También, como en el caso de las directivas, la Comisión podría difundir una información relativa a las medidas adoptadas por los Estados miembros sobre la base de esta disposición. O, en su caso, y como proponemos en el capítulo 6, la sección B más adelante, tratar esta cuestión en colaboración con el Comité de las Regiones.

C. LAS RELACIONES SIMPLES ENTRE EL REGLAMENTO SOBRE LA AEET Y LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO 5:

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT

Contrariamente en la situación extremadamente compleja de las relaciones con las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos nacionales, la solución en este caso es excesivamente simple. En efecto, el considerando 5 de los considerandos del Reglamento hace referencia expresa al «acervo del Consejo de Europa»⁴³⁴ y establece que «el presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad». En consecuencia, las partes de una cooperación son libres de seguir con ella o de comenzar otra, haciendo uso de la herramienta que constituye la AECT, en cuyo caso el fundamento jurídico de su cooperación será este Reglamento (en la medida en que las modalidades de su cooperación les permita entrar en el ámbito de aplicación de este), o basándose en otro fundamento jurídico derivado del «Derecho del Consejo de Europa» o de un fundamento bilateral⁴³⁵. La aplicación de uno u otro conjunto de normas es, por tanto, alternativa, y no se prevé, desde el punto de vista jurídico, interacción entre las normas resultantes de estos distintos instrumentos cuya utilización se derivará de la elección de los participantes en un proyecto de cooperación determinado⁴³⁶.

En cambio, señalamos igualmente que todos estos instrumentos remiten a normas de las diferentes legislaciones nacionales pertinentes y que el Reglamento comunitario obliga incluso a todos los Estados miembros a adoptar las disposiciones apropiadas para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento (artículo 16), lo que podría tener como consecuencia indirecta, por la evolución de normas de Derecho nacional, la modificación del alcance jurídico concreto de las disposiciones contenidas en los acuerdos bilaterales o del Consejo de Europa. Evidentemente, aún es demasiado pronto para estudiar esta posible evolución que podría, a medio plazo y debido a esta obligación contenida en el Reglamento, conferir una efectividad mayor a la AECT en relación con estructuras «rivales» basadas en otros instrumentos jurídicos internacionales.

CAPÍTULO 6: POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

Este último y breve capítulo se interesa por el posicionamiento de los diversos actores institucionales ante la nueva baza representada por la cooperación territorial, tal como se define ésta en el Reglamento comunitario 1082/2006 y en las prioridades de la política estructural para 2007-2013.

Este Reglamento, independientemente de las dificultades que presenten su interpretación y su aplicación, permitirá no uniformizar la práctica de las cooperaciones territoriales; más bien, debería permitir que se conserve la diversidad de situaciones y de acervos derivados de experiencias pasadas, especialmente en términos de cooperación transfronteriza (A.1). No obstante, subrayamos que, en este sentido, la diversidad de las situaciones y de las experiencias es amplia en Europa en esta materia y que, en consecuencia, las expectativas de la aplicación del Reglamento distan de ser uniformes (B.1).

No obstante, esto no quiere decir que el Reglamento no resulte positivo para los mecanismos de control jurisdiccional que garantizan la aplicación efectiva de sus disposiciones, lo que debería asegurar la aplicación (A.1). Pero la posibilidad que se brinda a los miembros de definir en parte las modalidades de su cooperación mediante la firma de un convenio y la adopción de unos estatutos favorecerá una diversidad de fórmulas de cooperación que se corresponda con la diversidad de los actores implicados y de sus expectativas (A.3).

La AECT se ha concebido principalmente para desempeñar las tres funciones siguientes: administrar los fondos estructurales, realizar una cooperación estratégica y, en su caso, servir de herramienta para la ejecución operativa de un proyecto de cooperación (A.4). Además, estas diferentes funciones no son limitativas. En consecuencia, probablemente se registrará un aumento de la diversidad de las modalidades de realización de la AECT.

La situación de los Estados miembros en relación con el desarrollo de las AECT parece particularmente compleja, ya que se les asignan varias funciones simultáneamente; son los negociadores del Reglamento (que podrá revisarse a propuesta de la Comisión a partir de 2011), pueden ser miembros futuros de la AECT (artículo 3 del Reglamento, tienen como legisladores la obligación de adoptar disposiciones para garantizar la aplicación efectiva del mismo (artículo 16) y tienen asignadas funciones de control (B.2). Conviene tener una visión clara que de la función que cada Estado desea desempeñar en el marco de esta cooperación territorial y garantizar que sus acciones en las diversas tareas que le reconoce el Reglamento sean coherentes, so pena de que se produzcan graves dificultades en la aplicación de éste. Parece aconsejable la adopción de una estrategia nacional en materia de cooperación territorial (C.2).

La Comisión tiene interés, como iniciadora de este nuevo instrumento de cooperación y como autoridad encargada de la ejecución del presupuesto comunitario, especialmente en lo tocante a la realización del objetivo de cooperación territorial. Pero también porque los artículos 16 y 17 del Reglamento le asignan un deber de seguimiento de su aplicación, así como la responsabilidad de formular, en su caso, propuestas de modificación del mismo. Tiene interés como tal en que se cree una dinámica positiva de aplicación de las AECT (B.3). No obstante, especialmente debido a las numerosas dificultades jurídicas subrayadas en el presente estudio, parece aconsejable que adopte un planteamiento flexible en la aplicación del Reglamento y del objetivo prioritario nº 3 de la política estructural de la Comunidad (C.3.1), so pena de obtener resultados limitados.

En cuanto al Comité de las Regiones, tiene un interés fundamental y potencialmente un papel que desempeñar en la aplicación del Reglamento, cuyo artículo 5 lo designa receptor de la información de los miembros en relación con la creación de la AECT (convenio y estatutos). Para concluir el estudio, se propone una estrategia de acción al respecto (C.3.3).

En su dictamen de 13 de marzo de 2002, el Comité de las Regiones afirma sin ambigüedad que «la cooperación transfronteriza, interterritorial y transnacional es para la Unión Europea una prioridad fundamental en sus esfuerzos en pro de la integración y la reducción de las disparidades económicas y sociales derivadas de la existencia de fronteras nacionales»⁴³⁷. Teniendo en cuenta esta importancia, el Comité de las Regiones dice considerar «de suma importancia que se haga un uso inequívoco de las definiciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interterritorial, y recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que utilicen como base las definiciones que figuran en el presente Dictamen»⁴³⁸; el conjunto de estas modalidades «se lo denomina cooperación transeuropea»⁴³⁹. Como hemos visto desde el primer capítulo, la definición y la denominación de estas actividades lleva siendo una cuestión controvertida desde hace más de treinta años. Y no se ha aprobado la propuesta terminológica del Comité de las Regiones en 2002; la nueva denominación es «cooperación territorial».

En sí misma, esta nueva denominación no está probablemente ni más ni menos justificada que otra. Los profesionales consultados no se mostraron más entusiasmados por esta denominación que por otras⁴⁴⁰. Además, al igual que la propuesta de cooperación transeuropea que aprobó el Comité de las Regiones, en la práctica no constituye más que un envoltorio común de tres tipos de cooperación que tienen esta denominación, es decir, una cooperación transfronteriza, una cooperación transnacional y una cooperación interterritorial. Pero la cooperación territorial no es más que una nueva invención semántica. Corresponde y es, en esencia, una realidad sustancial y nueva, adaptada a los retos a los que se enfrentan actualmente los territorios de la Unión Europea ampliada.

Por tanto, la cooperación territorial es:

1. En primer lugar, un objetivo prioritario de la política de cohesión económica y social. Es decir, una de las tres prioridades de la política comunitaria, la más importante en términos de recursos presupuestarios. Para el período 2007-2013, la política de cohesión económica y social representa casi el 36% del presupuesto de la Unión Europea, superando por primera vez

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

en parte el presupuesto a la política agrícola común, con 308 000 millones de euros.⁴⁴¹ Aunque este tercer objetivo prioritario movilice menos recursos que los otros dos –solo el 2,52 % del importe global de la política estructural se dedica a la cooperación territorial europea, es decir, más de 7 750 millones de euros⁴⁴²–, los 25 Estados miembros de la Unión Europea no han dejado de elevarlo –obviamente a propuesta de la Comisión Europea y con el fuerte respaldo del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo– a la categoría de objetivo prioritario de la política comunitaria principal. Para una actividad que en sus comienzos era marginal y a cuyo desarrollo se resistían los Estados⁴⁴³, resulta un logro que haríamos mal en subestimar.

2. En segundo lugar, una herramienta en forma de persona jurídica de Derecho comunitario –la Agrupación europea de cooperación territorial– a la que pueden acceder para desarrollar sus cooperaciones todas las autoridades territoriales de la Unión, sus asociaciones, conjuntamente con los Estados miembros y otros entes públicos. Así, la cooperación territorial, además de constituir un objetivo en una política determinada, está llamada a encarnarse en nuevas personas jurídicas de Derecho europeo que podrían llegar a tener un papel importante en los próximos años en la realización de la cohesión territorial europea. Tanto más en cuanto que, como establece el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT, una AECT puede desplegar su acción más allá de las actividades recogidas en el marco del objetivo prioritario nº 3 de la coordinación y programación de los fondos estructurales para el período 2007-2013.

Estos dos elementos hacen que la cooperación territorial, dotada de medios y de una herramienta jurídica específica, se desarrolle e imponga, *nolens volens*, en los próximos años.

La transformación del PIC INTERREG en objetivo prioritario nº 3, denominado en la jerga comunitaria «*mainstreaming*» de INTERREG no aporta innovaciones importantes, ni a nivel de recursos disponibles⁴⁴⁴, ni a nivel de procedimientos (el Reglamento relativo al FEDER (reproducido en el anexo 2 más adelante) conserva en gran parte el acervo de INTERREG, como por ejemplo el principio de un PO único, el principio del “jefe de fila”, etc.). La importancia es fundamentalmente simbólica.

En cambio, el Reglamento sobre la AECT constituye una novedad notable y prometedora, como demuestra el presente estudio, de una capacidad de cambio de las prácticas y de las orientaciones de la cooperación transeuropea entre autoridades territoriales. Este último capítulo está dedicado a la presentación de estas novedades (A), al análisis de las expectativas de los diversos actores implicados (B) y a la formulación de propuestas (C).

A. LAS NUEVAS POSIBILIDADES DE LA AECT

La AECT constituye un avance importante, en términos jurídicos, por dos motivos principales. El primero es que la AECT constituye una persona jurídica de Derecho comunitario, lo que de por sí tiene consecuencias jurídicas importantes (1). El segundo está relacionado con la posible participación de los Estados en esta cooperación. Esta «reintegración» de los Estados en el proceso de cooperación territorial también comporta un potencial de desarrollo importante (2). Esta participación del Estado, posible pero no obligatoria, permite responder mejor a la diversidad de situaciones institucionales y de necesidades funcionales de la Europa ampliada (3). Por último, aunque el ejercicio teórico sea un poco artificial, se realizará una evaluación de la pertinencia de esta herramienta para distintas formas de cooperación (4).

1. *Una personalidad jurídica de Derecho comunitario*

El largo capítulo 4, anteriormente, ha demostrado que la AECT constituye una personalidad jurídica de un tipo nuevo, creada e inscrita en Derecho comunitario, aun cuando sean numerosas las interacciones con el Derecho del Estado del domicilio social. Sin volver a realizar los tediosos –aunque necesarios– análisis jurídicos de nuestros capítulos 4 y 5, subrayamos los tres elementos principales que aporta el carácter comunitario del Reglamento y de la persona jurídica que este permite crear.

En primer lugar, y pese a las dificultades destacadas en el capítulo precedente en relación con el efecto uniforme del Reglamento, especialmente con respecto al procedimiento de autorización previo previsto en el artículo 4, apartado 3, y la utilización del Derecho nacional que éste autoriza, el Reglamento crea normas que son ya aplicables al conjunto del territorio comunitario. Ya solo este hecho en sí mismo constituye un resultado notable y sin precedentes. Recordamos que, aunque el Reglamento menciona en sus considerandos la existencia de un «acervo del Consejo de Europa» en materia de marco jurídico de la cooperación entre autoridades territoriales, el Protocolo adicional al Convenio marco, que es, en términos de contenido jurídico, el instrumento principal de este Derecho del Consejo de Europa, únicamente ha sido ratificado por diecisiete Estados miembros de esta organización, entre los que solo diez son miembros de la UE⁴⁴⁵. Por tanto, las normas incorporadas en este Reglamento se aplican sin reservas ni otras escapatorias, a y entre los territorios de veintisiete Estados europeos. Aunque evidentemente la uniformización no es un objetivo en sí mismo, y deben tenerse en cuenta y conservarse la diversidad y las características de los territorios y de su organización institucional⁴⁴⁶, ello no impide que la posibilidad de que todas estas cooperaciones se vinculen a un instrumento jurídico único y aplicable en todas partes sea de por sí un primer factor que debería provocar una ampliación importante de las prácticas de cooperación entre autoridades territoriales en Europa. Como bien demuestra el estudio sobre la cooperación transeuropea entre autoridades territoriales elaborado por el Comité de las Regiones, el «modelo de las Eurorregiones»⁴⁴⁷ disfruta de una acogida bastante buena, que refleja la atracción que tiene para los actores una solución europea común. En consecuencia, la AECT debería representar un atractivo seguro desde este punto de vista.

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

En segundo lugar, el fundamento comunitario de las normas aplicables a esta cooperación garantiza que estas tendrán una aplicación efectiva. Ciertamente, los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales (un control ejercido por la Comisión o el Parlamento Europeo, o por qué no, por el Comité de las Regiones) garantizan la aplicación efectiva del Derecho comunitario, mientras que la aplicación del Derecho internacional se ve afectada por la carencia de mecanismos de control. La práctica de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional suele derivarse de un cruce entre el espíritu de empresa y la práctica del bricolaje jurídico. La inserción de normas relativas al marco jurídico en un Reglamento comunitario garantiza que se movilizarán los principios relativos a la aplicación del Derecho comunitario, bien conocidos, que funcionan bien y eficaces, con el fin de hacer posible el éxito de la cooperación de las autoridades territoriales entre ellas o, en su caso, con sus Estados miembros.

En cuanto al tercer elemento, íntimamente ligado al precedente, se trata de la posibilidad, codificada expresamente en el artículo 15 del Reglamento sobre la AECT, de que las normas relativas a la cooperación por recurso a esta herramienta jurídica se sometan a un control jurisdiccional. Es, desde el punto de vista de los expertos, un progreso importante que debería permitir aportar rápidamente seguridad jurídica necesaria para un funcionamiento normalizado de esta cooperación territorial. Tanto más en cuanto que los jueces podrán intervenir a instancia tanto de las partes del convenio por el que se cree la AECT como de terceros –y, en particular, los ciudadanos que ven garantizado el acceso a su «juez natural»⁴⁴⁸ para algunos de sus derechos principales– que acudan a los jueces nacionales o de los Estados o la Comisión, que podrán en su caso recurrir al órgano judicial comunitario.

Los expertos que han participado en este estudio se mostraron muy sorprendidos de la reacción de los profesionales ante a las disposiciones relativas a una competencia jurisdiccional. Nos señalaron que lo que desde el punto de vista de los juristas constituye un avance considerable, capaz de consolidar normas jurídicas innovadoras en los ordenamientos jurídicos nacionales y a nivel comunitario, era percibido por los profesionales como una inflexión del espíritu de la cooperación territorial que es un proceso cooperativo y no contencioso. Después de muchos debates, analizamos esta reacción por analogía con la situación de los Estados que, antes de la aparición del ordenamiento jurídico comunitario y del CEDH, consideraban que sus reacciones mutuas debían basarse en normas, aunque siendo cada uno el solo garante de su aplicación. Además, en lo esencial, sigue siendo la situación en la que se encuentra actualmente el orden jurídico internacional. En cambio, aceptando poner en marcha el proceso de integración comunitario, algunos Estados europeos aceptaron no solo fijar normas para regular sus relaciones, sino también que el respeto de esas normas fuese supervisado por los jueces. Por esta razón el Derecho comunitario, aunque procede del Derecho internacional, se ha convertido en un orden jurídico propio. Los responsables de las autoridades territoriales deben poder realizar este cambio de la relación de la norma de Derecho entre los Estados europeos frente a las normas de la cooperación transfronteriza. Hay normas y, en su caso, estarán garantizadas por un órgano judicial. Ciertamente, representa un cambio en relación a las prácticas actuales pero los expertos estiman que el hacer esta concesión fue en su momento más costoso para los Estados

Europeos de lo que debería ser actualmente para las autoridades territoriales comprometidas en procesos cooperativos.

2. *La posibilidad de que los Estados sean actores de la cooperación territorial*

Como hemos demostrado en los dos primeros capítulos de esta obra, el Derecho de la cooperación transfronteriza se basa en la premisa, incuestionable durante mucho tiempo, según la cual el Estado no podía ser un actor de la cooperación transfronteriza, y las relaciones entre autoridades territoriales eran de una naturaleza diferente que las relaciones entre Estados. Asimismo, la posibilidad de que los Estados, junto con las autoridades territoriales (y en su caso otros actores⁴⁴⁹) sean miembros de una estructura única de cooperación se habría considerado hace poco tiempo una aberración jurídica. Sin embargo, es la solución que ha aprobado el Reglamento; y esta alteración de las reglas de juego de la cooperación transfronteriza puestas en práctica hasta el momento –que, así, además de cambiar de nombre cambian también de naturaleza– ofrece perspectivas verdaderamente interesantes.

En primer lugar, especialmente en la perspectiva de una cooperación de naturaleza estratégica y no únicamente operativa⁴⁵⁰, la presencia del Estado junto con las autoridades resulta a menudo necesaria. Tanto más en cuanto que la cooperación territorial en el contexto comunitario es, en primer lugar, el producto de una visión estratégica y no únicamente la respuesta a los retos operativos locales como en el caso de las cooperaciones transfronterizas iniciadas por autoridades de proximidad (como, por ejemplo, la gestión común de un servicio público transfronterizo). En efecto, la Comunidad (inicialmente y durante mucho tiempo la Comisión) se define y orienta por las prioridades fijadas en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG durante más de quince años, y actualmente por el objetivo prioritario nº 3 de la política de cohesión. Concretamente, estas orientaciones estratégicas, además del documento mencionado que adoptó el Consejo el 5 de octubre de 2006, están enunciadas con suficiente claridad en el artículo 6 del Reglamento FEDER (reproducido en el anexo 2), que fija prioridades distintas para cada uno de los tres tipos de cooperación: transfronterizo, transnacional e interregional. El Comité de las Regiones también subraya esta dimensión estratégica y desea que la UE adopte «una visión más amplia y expansiva en relación con el desarrollo de las regiones fronterizas de la UE»⁴⁵¹. Esta lógica también es la de la *Multilevel governance* que promueve la Comisión Europea⁴⁵². Además, desde este punto de vista es interesante constatar que el concepto mismo de *Multilevel governance* nace de la observación del principio de asociación y de su aplicación en la política estructural de la Comunidad a partir de 1988⁴⁵³. Y que solo la cooperación transfronteriza, en razón de la estructura particular del Derecho que regula sus actividades, escapaba a la aplicación de este principio en la política estructural de la UE. Desde este punto de vista, también hay un «*mainstreaming*» de la cooperación territorial que resulta importante para la reintroducción de los Estados miembros entre los actores de esta importante dimensión de la cohesión territorial de la UE.

A continuación, esta posible participación de Estados en calidad de miembros de una AECT permite tener en cuenta la diversidad de las realidades estatales en la Unión Europea ampliada. En efecto, los Estados difieren ampliamente, en tamaño y estructura institucional. Entre los nuevos Estados, había seis entidades infranacionales quince años antes de su adhesión. Algunas participaban activamente en los procesos de cooperación transfronteriza y no deseaban que su nuevo estatuto de Estado cortase

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

sus relaciones antiguas y satisfactorias. Por ejemplo, Eslovenia, actualmente Estado miembro de la Unión, era miembro de la Comunidad de trabajo ALPEN-ADRIA en calidad de República de la Federación Socialista de Yugoslavia desde 1978, y tras la proclamación y el reconocimiento de su independencia decidió conservar su participación en esta estructura en calidad de Estado. Asimismo, esta posible heterogeneidad de la composición de una AECT puede, por ejemplo, permitir la cooperación de grandes regiones con Estados pequeños, lo que desde el punto de vista jurídico parece complejo, pero desde el punto de vista de las realidades económicas y sociales parece completamente lógico⁴⁵⁴. Además del tamaño, las diferencias en términos de reparto interno de competencias –o, incluso, de la organización institucional estructural, ya que, por ejemplo, ciertos Estados no tienen autoridades regionales– también provocan que los Estados poco descentralizados tengan que implicarse más rápidamente como participantes directos de una cooperación territorial porque están en juego sus competencias propias. Mientras que para realizar el mismo objetivo, en un Estado muy descentralizado, regionalizado o federal, solo habrán de movilizarse las competencias de las que sean titulares las entidades infraestatales.

Por tanto, esta inserción de los Estados en los actores directos de esta cooperación –y limitadas únicamente a la función de dirección que preveía para ellos el Derecho del Consejo de Europa o los acuerdos marco bilaterales– responde a varias necesidades contemporáneas. Por esta razón, y pese a las reservas jurídicas que plantea, esta participación debería dar lugar también a una evolución importante de la práctica.

3. *Una mayor diversidad de fórmulas para la cooperación*

El Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la AECT permite, por el recurso a un solo instrumento, la AECT, la gestión de una gran diversidad de situaciones. Esto es así en lo que concierne a los objetos de la cooperación⁴⁵⁵ o a la posible diversidad de los participantes. Hemos expuesto al final del capítulo 4 que pueden darse al amparo del Reglamento diversos tipos de AECT y que, en términos jurídicos, estas diferentes categorías implicarían manifiestamente regímenes jurídicos distintos.

Sin embargo, esta complejidad jurídica, que no puede negarse, no debe ocultar que el poder recurrir a cooperaciones basadas en una composición heterogénea de una AECT, en su caso, asimétrica, debería abrir ampliamente el abanico de posibilidades de esta cooperación territorial y promover el desarrollo cuantitativo, y probablemente cualitativo, de las cooperaciones. Será posible ahorrarse la búsqueda, a veces absurda, de una simetría institucional ideal del otro lado de la frontera a fin de permitir la inserción en el marco jurídico existente de una acción cuyas necesidades reales no correspondan al reparto de competencias.

Por supuesto, esta complejidad y variedad de situaciones se deriva de una relativa imprecisión de las normas jurídicas que figuran en el Reglamento, como hemos señalado en nuestros capítulos 4 y 5 anteriormente y, por tanto, de una seguridad jurídica deficiente. Pero conviene no olvidar que los participantes en la constitución de una AECT no deben contentarse con investigar en el Reglamento o

en una legislación nacional las normas aplicables a las características de su relación. Estos participantes tienen la posibilidad de elaborar un convenio y unos estatutos que contendrán las normas jurídicas que se impondrán a estos, o incluso a las normas de Derecho nacional en vista de la sistemática del artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006. Por tanto, en la lógica del Reglamento hay una «gestión descentralizada» de la complejidad jurídica, que remite a los participantes de cada AECT para adaptar y adoptar un marco jurídico propio de sus situaciones respectivas y de sus necesidades comunes en los instrumentos jurídicos que darán lugar al nacimiento de la AECT.

4. *Pertinencia de la AECT para diferentes modalidades de cooperación*

Tal y como está concebida en el presente Reglamento, la AECT desempeña simultáneamente tres funciones distintas:

En primer lugar, debería constituir la herramienta de gestión por excelencia de un programa de cooperación territorial con arreglo al objetivo prioritario nº 3 de la política estructural para los años 2007-2013. Permite reunir en un marco transfronterizo a todos los actores implicados en una estructura jurídica común, de Derecho comunitario, capaz de gestionar de forma totalmente integrada los fondos comunitarios correspondientes a un programa operativo concebido en el marco del objetivo de cooperación territorial, según la definición del artículo 12 del Reglamento FEDER⁴⁵⁶. Desgraciadamente, la adopción del Reglamento sobre la AECT simultáneamente a los Reglamentos relativos a los fondos estructurales, no ha permitido en ningún caso concebir una AECT de forma previa o paralela al proceso de programación de los fondos estructurales. El tiempo de preparación y de negociación de la estructura jurídica de una AECT –tanto más cuanto que las disposiciones nacionales pertinentes son todavía inexistentes en la mayoría de los Estados– será importante de todas maneras; asimismo, la AECT es adecuada para cumplir tal función, aunque desgraciadamente por razones de calendario este papel todavía no haya podido asignarse a ninguna AECT durante el período de programación 2007-2013.

En segundo lugar, la AECT debería poder ser el marco dentro del cual se gestione una cooperación territorial estratégica que reúna a los diferentes actores implicados y competentes. Por desgracia, la formulación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento es extremadamente restrictiva –ya que exige que todas las funciones encomendadas a la AECT entren dentro del ámbito de competencias de cada miembro– y por ello no parece que una AECT pueda desempeñar esta misión estratégica. Si bien este hecho es de lamentar, tampoco puede considerarse catastrófico, ya que dicha actividad de coordinación de los puntos de vista y de las actividades de intercambio de información y de prácticas no necesita en absoluto una estructura dotada de personalidad jurídica propia (incluso aunque, en la medida en que esta actividad estratégica estuviese apoyada por un programa comunitario, una AECT constituyese una buena herramienta para garantizar tal gestión común).

En tercer lugar, una AECT puede constituir una herramienta adecuada, especialmente en el marco transfronterizo, para la gestión operativa común de un programa o de una infraestructura con varios participantes. La personalidad jurídica de la AECT le permite actuar en nombre y por cuenta de sus

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

miembros y asumir en su propio nombre los derechos y obligaciones que corresponden a dicha actividad. No obstante, la eficacia de este uso de la AECT dependerá en gran medida de las normas de Derecho del Estado miembro en el que se ubique el domicilio social –y probablemente la actividad principal– de la AECT. Por tanto, no es posible pronunciarse de forma general sobre la pertinencia de una AECT de este tipo, más dependiente que las otras de las condiciones jurídicas locales de su aplicación, especialmente porque se vería obligada a efectuar una acción pública por cuenta de sus miembros, lo que introduce toda una red de relaciones jurídicas nuevas.

B. LA DIVERSIDAD DE LOS ACTORES DE LAS EXPECTATIVAS

Hasta ahora hemos analizado en términos generales el marco jurídico de la cooperación territorial y las posibilidades que ofrece. No obstante, conviene considerar que no todos los actores potencialmente afectados por estas nuevas modalidades de cooperación se encuentran en situaciones idénticas. Además de la evidente diversidad de los actores, también cabe destacar que, en todas las categorías de actores, las expectativas se diferencian principalmente por el acervo en materia de cooperación (sobre todo transfronteriza).

A continuación, se distinguen tres categorías de actores. Los miembros futuros de una AECT (1), los Estados –que obviamente son también miembros futuros de una AECT, aunque su función como Estado miembro y, particularmente, dadas las numerosas remisiones que hace el Reglamento al Derecho nacional, no podría limitarse al de miembro futuro de una AECT, motivo por el cual les concedemos un tratamiento especial (2)–. Por último, las instituciones comunitarias (3), en primera línea la Comisión –que ejecuta el presupuesto y, en consecuencia, es responsable de aplicar, conjuntamente con los Estados, la política comunitaria de cohesión– pero también el Parlamento Europeo y, en particular, el Comité de las Regiones, que nos interesará principalmente como organismo que ha encargado el presente estudio.

1. La diversidad de los posibles participantes en una AECT

El capítulo 4, sección B, anteriormente, estudia con bastante profundidad los actores que pueden llegar a ser miembros de una AECT, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1082/2006 de 5 de julio de 2006. Por tanto, remitimos al lector a dicho capítulo para la definición de esos miembros. Por el contrario, ha aparecido rápidamente una división importante entre los representantes de las autoridades territoriales y de sus asociaciones. Los actores que tienen experiencia en la cooperación territorial (sea transfronteriza, transnacional o interregional) y, en particular, aquellos cuya práctica se apoya en una estructura de cooperación relativamente operativa, subrayan la complejidad de la aplicación del Reglamento. La incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas del Reglamento en el ordenamiento jurídico nacional de dichos actores y la complejidad de los procedimientos de control a priori de una participación son elementos que les hacen dudar del interés, al menos a corto plazo, de estructurar su cooperación en el marco de una AECT. En cambio, los representantes de autoridades con poca o ninguna experiencia en dichas cooperaciones esperan

mucho del Reglamento. Es probable que ambas actitudes sean excesivas. A los primeros, la adopción de medidas nacionales relativas al Reglamento y un trabajo de información apropiado deberían permitirles superar estos recelos, mientras que los segundos habrán de darse cuenta de que este Reglamento no produce por sí mismo ningún efecto jurídico directo. Ofrece a los actores de diversas naturalezas posibilidades de constituir una AECT, pero sin la iniciativa de los actores sobre el terreno (proceso de constitución *de abajo-arriba*, dado que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento confiere claramente el derecho y la iniciativa de la creación de la AECT a los miembros futuros). Debería poder facilitárseles conocimientos técnicos apropiados, especialmente en el contexto de asociaciones europeas de poderes territoriales, siempre que su marco institucional y jurídico nacional les conceda competencias suficientemente concretas y sustanciales para que puedan cooperar.

En todos los casos posibles, los miembros futuros deberían hacer un análisis de costes y beneficios antes de poner en marcha el procedimiento relativamente complejo y costoso en el tiempo⁴⁵⁷ de constituir una AECT. En efecto, como dice claramente el Reglamento, especialmente en su considerando nº 15, el recurso a la AECT no es en absoluto obligatorio. Asimismo, los motivos principales para constituir una AECT –el acceso a una estructura jurídica de Derecho comunitario y, sobre todo, la adquisición de la personalidad jurídica para la estructura de cooperación– deben corresponder a una necesidad en el marco de la cooperación prevista. Es posible que, para algunos proyectos de cooperación, no resulte necesaria la forma relativamente compleja de la AECT y que el mantenimiento, o el desarrollo en una primera etapa, de una cooperación menos formal y más flexible en términos jurídicos, corresponda más a necesidades inmediatas de las partes. Por el contrario, subrayamos que, desde una perspectiva institucionalista y funcionalista, la constitución de una estructura jurídica fuerte y duradera ciertamente producirá el efecto de reforzar la cooperación en el tiempo. Este factor también debería tenerse en cuenta al sopesar los intereses.

2. *Los Estados miembros*

Por una parte, y esto se ha destacado al estudiar las posibilidades de esta cooperación territorial, las situaciones de los Estados miembros en relación con esta cooperación territorial son muy diversas. Para un Estado miembro de pequeño tamaño, la mayor parte de su territorio estará en «zona fronteriza». Por consiguiente, los participantes regionales de los Estados vecinos podrían ser participantes potenciales adecuados, y probablemente la organización institucional y territorial del poder no será muy descentralizada, dado que el modesto tamaño no hará necesaria una descentralización de ese tipo. Por el contrario, un Estado miembro grande muy descentralizado no estará en una situación comparable. Además, la experiencia anterior a la cooperación tal vez haya conducido a una evolución o adaptación del marco legislativo o administrativo nacional que, en su caso, habrá que adaptar a los requisitos del Reglamento sobre la AECT. En cambio, un Estado cuyas autoridades tengan poca experiencia en relaciones exteriores probablemente se vea obligado a elaborar un marco normativo nuevo para regular estas actividades.

Por otro lado, los Estados miembros se encuentran en una situación particularmente compleja en lo que atañe a la aplicación del Reglamento. En efecto, resultan afectados de manera muy diversa por la aplicación del Reglamento y para ellos la dificultad consistirá en adoptar una actitud coherente en y

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

entre sus distintos papeles. Así, los Estados están afectados directamente como miembros potenciales de una AEET, lo que remite, *mutatis mutandis*, al párrafo precedente. Pero también son quienes han negociado, y deberán renegociar antes de 2013, el paquete financiero plurianual para garantizar un presupuesto comunitario más allá del horizonte de 2013; por lo tanto, estarán interesados por los resultados globales de este aspecto de la política estructural. Sin embargo, los Estados también son al mismo tiempo y con respecto a este Reglamento los destinatarios, en particular, de las obligaciones precisas que les impone la legislación comunitaria y que deberán satisfacer. La exigencia del artículo 16 del Reglamento sobre la adopción de «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento» les impone una carga. Al mismo tiempo, en virtud de las obligaciones derivadas del Derecho interno y del Derecho internacional general, también son los garantes de una cierta coherencia de la acción pública interna y externa del Estado en sentido amplio⁴⁵⁸, es decir, incluida la de sus autoridades territoriales. El Reglamento autoriza a ejercer un control a priori (artículo 4) o a posteriori (artículos 6, 13 y 14 principalmente), pero nos parece que no debe hacer caso omiso de los límites y objetivos que puede conocer el Estado al desempeñar otros papeles. Por estas razones, nos parece que cada Estado, o los Estados miembros en común, deberían prever la adopción de una estrategia detallada de su rol en el marco de esta cooperación territorial. Ciertamente, el marco de los PO puede servir para indicar algunos ejes prioritarios, pero creemos que se debe continuar la reflexión, quizás en cooperación con las instituciones comunitarias.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre la situación particular de los Estados miembros cuya frontera nacional constituye también una frontera externa de la Unión. Aunque las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial adoptadas el 5 de octubre de 2006 prevén que «debe prestarse una especial atención a los retos y las oportunidades que resultan de la modificación de las fronteras exteriores de la Unión tras la ampliación. A este respecto, es necesario fomentar acciones transfronterizas coherentes que fomenten la actividad económica a ambos lados de la frontera y eliminen los obstáculos al desarrollo. A tal fin, es preciso instaurar un marco coherente para dichas acciones a través de la política de cohesión, del nuevo instrumento europeo de vecindad y cooperación y, donde sea apropiado, del nuevo instrumento de preadhesión». Conviene subrayar que actualmente este no es el caso.

En lo que respecta a los instrumentos jurídicos mencionados, por el momento ninguno de ellos hace referencia claramente a la AEET, que además parece poco adaptada para la cooperación transfronteriza. En efecto, como hemos visto, el domicilio social de una AEET debe ubicarse en el territorio de un Estado miembro de la Comunidad (artículo 8, apartado 2, letra a)), pero esta debe estar compuesta de miembros «situados en el territorio de al menos dos Estados miembros» (artículo 3, apartado 2), en cuyo caso puede preverse la participación de una entidad de un país tercero cuando la legislación de este país lo permita o cuando los acuerdos entre Estado miembro y país tercero lo permitan. Las condiciones que han de cumplirse son muchas. Y si se cumplen, no podrá preverse por tanto una colaboración transfronteriza bilateral, ya que el artículo 3, apartado 2, exige la participación en la AEET de miembros situados en el territorio de dos Estados miembros al menos. Esta cooperación transfronteriza –sobre la que insisten las orientaciones estratégicas citadas,

así como el proyecto de Reglamento sobre la política europea de vecindad⁴⁵⁹, mientras que las dificultades jurídicas de la inserción de actores procedentes de Estados terceros parecen menos problemáticas en los términos actuales del Reglamento sobre la AECT– parece tener mayor prioridad para estos Estados debido a que los «efectos de frontera» se dejarán sentir de forma más compleja en las fronteras exteriores de la UE. Por tanto, para estos Estados existe una preocupación particular que debería ser objeto de un tratamiento específico a nivel comunitario.

3. *Los actores comunitarios*

La Comisión tiene un interés fundamental en la buena utilización de este instrumento relativo a la AECT. Por una parte porque, como hemos visto en el primer capítulo, la Comisión lleva desde 1975 apoyando las acciones de cooperación transfronteriza, después transnacional e interterritorial, considerando que estas constituyen prioridades políticas del proceso de integración. Por otra parte, como autoridad de ejecución del presupuesto comunitario, bajo su propia responsabilidad⁴⁶⁰, la Comisión está interesada en disponer de una herramienta de gestión de los fondos comunitarios en el marco del objetivo prioritario de cooperación territorial incluido en los Reglamentos publicados en julio de 2006⁴⁶¹ a fin de no arriesgarse a recibir las críticas del Tribunal de Cuentas⁴⁶² y la cólera del Parlamento Europeo en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión sobre la ejecución del presupuesto. A continuación, este Reglamento sobre la AECT y la posibilidad que brinda de asociar en una estructura jurídica de Derecho comunitario, en un marco transfronterizo o transnacional, a Estados miembros y autoridades territoriales, en el marco de programas cofinanciados a través del presupuesto comunitario, constituye una materialización ejemplar de los principios de la gobernanza europea que la Comisión expuso en su Libro Blanco de 2001⁴⁶³. A continuación, este Reglamento asigna a la Comisión la responsabilidad de presentar «antes del 1 de agosto de 2011 [...] un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, junto con propuestas de modificación, si procede». Por último, como guardiana de los Tratados, la Comisión tiene una función general de garantizar el respeto del conjunto del Derecho comunitario, incluidas las disposiciones relativas a la cooperación territorial.

El Parlamento Europeo lleva mucho tiempo apoyando el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el proceso de integración europea⁴⁶⁴. Además, desempeñó un papel activo en la adopción del Reglamento. A las 41 enmiendas que propuso en primera lectura, la Comisión añadió 34 en su propuesta de Reglamento revisado, que en su mayoría pasaron la criba del Consejo. El Parlamento también ejerció una cierta presión sobre los Estados miembros para impulsar la adopción del Reglamento al mismo tiempo que los Reglamentos relativos a los fondos estructurales, lo que permitió una adopción rápida de esta norma de contenido innovador. Además, el Parlamento desempeña un papel limitado en la política estructural comunitaria, ya que solo los Reglamentos relativos al FEDER y al Fondo Social Europeo están sometidos al procedimiento de codecisión, puesto que estos Reglamentos están subordinados al Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los fondos estructurales⁴⁶⁵, por lo que el Parlamento únicamente dispone del procedimiento de dictamen conforme. En consecuencia, el Parlamento tiene un gran interés en seguir la aplicación de un Reglamento a cuya adopción ha contribuido en gran medida.

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

Por último, el Comité de las Regiones es ciertamente el actor comunitario que tiene el mayor interés en seguir y favorecer la buena aplicación del Reglamento. Desde un punto de vista institucional, nadie ignora que el Comité de las Regiones solo dispone de competencias consultivas. Sin embargo, dichas competencias pueden revestir una importancia particular en materia de cooperación transfronteriza, ya que es el único ámbito material expresamente mencionado como recogido en el ámbito de competencias consultivas del Comité de las Regiones en virtud de los artículos que se le dedican en el Tratado⁴⁶⁶. Más aún, esta referencia a la cooperación transfronteriza es la única referencia a este ámbito incluido en el Tratado, y confiere así a este ámbito un vínculo particular y exclusivo, desde el punto de vista de los Tratados, con el Comité de las Regiones. Por otro lado, el Comité de las Regiones se menciona expresamente en el Reglamento sobre la AECT, ya que el artículo 5, apartado 1 de este último establece que cuando se haya procedido al registro de una AECT, «los miembros [de la AECT] comunicarán a los Estados miembros afectados y al Comité de las Regiones el convenio y el registro y/o la publicación de los estatutos». Esta fórmula es menos precisa y ambiciosa que la que proponía el Comité de las Regiones en su dictamen de 18 de noviembre de 2004 sobre el proyecto de la Comisión relativo a la AECT, que preveía que «el convenio deberá notificarse a todos sus miembros, a los Estados miembros y al Comité de las Regiones. El Comité de las Regiones inscribirá el convenio en un registro accesible al público que recoja todos los convenios de cooperación transeuropea»⁴⁶⁷. El Parlamento Europeo recoge la idea en su posición adoptada en primera lectura, aunque añade igualmente a la Comisión como destinataria y establece: «La Comisión introducirá el convenio en un registro público de todos los convenios relativos a AECT»⁴⁶⁸. En su propuesta modificada, la Comisión retendrá la idea de la notificación al Comité de las Regiones, pero no la del registro. El Comité de las Regiones, en estos dos casos, tiene un interés particular en actuar para promover el desarrollo de la cooperación territorial, idea que defiende desde sus orígenes⁴⁶⁹.

Por todos estos motivos, la Comisión tiene igualmente un interés preponderante por garantizar un seguimiento particular del desarrollo de esta cooperación territorial.

C. PROPUESTAS

A partir de los elementos del presente capítulo y de lo aprendido del estudio detallado del Reglamento sobre la AECT y de los retos jurídicos vinculados a su ejecución, podemos formular las propuestas siguientes con el fin de garantizar, en el marco comunitario y gracias a las posibilidades que ofrece este nuevo instrumento jurídico, las condiciones del cambio de la cooperación entre autoridades públicas.

1. *Para las autoridades territoriales*

En el estado actual de los conocimientos que se han transmitido a las autoridades territoriales, tras haber contactado con los responsables en el marco de dos seminarios organizados en Bruselas en mayo y septiembre de 2006, así como en el marco un seminario organizado por la Asamblea de las Regiones de Europa sobre este tema y en relación con los debates con los actores territoriales al

margen de los *Open Days* organizados a principios de octubre de 2006 en Bruselas, se constatan tres elementos principales:

- 1) en primer lugar, la falta de información sobre los elementos principales de la AECT y sus ventajas potenciales;
- 2) en segundo lugar, los temores con respecto a las incertidumbres jurídicas que rodean la aplicación del Reglamento;
- 3) en tercer lugar, la voluntad de concentrar los esfuerzos sobre acciones de cooperación concreta y no sobre estudios jurídicos y estructuras institucionales.

De ello se deduce que convendría:

- garantizar una información lo más amplia posible sobre la AECT y sus características, así como sobre los retos y las consecuencias jurídicas;
- garantizar un seguimiento de la aplicación de los marcos jurídicos nacionales y, a partir de que estén disponibles y puedan utilizarse, elaborar breves vademécums sobre los procedimientos que deben seguirse para crear una AECT.

Estas guías deberán aconsejar a los candidatos a la creación de una AECT proceder de la forma siguiente:

- A - Analizar las necesidades y la finalidad de la cooperación.*
- B - Identificar las competencias necesarias para la aplicación de la cooperación prevista.*
- C - Identificar los posibles participantes titulares de las competencias necesarias sobre cada uno de los territorios previstos (la noción de territorio no es pertinente para la cooperación interregional).*
- D - Estudiar los diferentes marcos jurídicos nacionales disponibles e identificar el o los más convenientes para regular de forma subsidiaria la estructura de cooperación común, tanto en función de la finalidad de la cooperación como del carácter de los participantes (lo que permitirá determinar la ubicación del domicilio social).*
- E - Verificar que las autoridades nacionales respectivas podrán autorizar la solución prevista, con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Reglamento comunitario sobre la AECT.*
- F - Efectuar un análisis de costes y beneficios de la creación de la AECT teniendo en cuenta los parámetros enumerados arriba con respecto a la realización de la misma cooperación (siempre que sea posible) según otras modalidades.*
- G - Empezar la negociación y la redacción del convenio y de los estatutos con todos los participantes interesados (y, en su caso, con las autoridades de control de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del Reglamento) con el fin de evitar todo problema ulterior.*
- H - Una vez los miembros presentes acuerden el contenido del convenio y de los estatutos, iniciar el procedimiento de solicitud de autorización con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT.*

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

- Preparar una comunicación que indique que la constitución de una AECT participa plenamente y como tal en la realización del objetivo de cooperación territorial.

2. *Para los Estados miembros*

Los Estados miembros deben respetar el Reglamento comunitario sobre la AECT y adoptar las disposiciones apropiadas para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento.

Además del trabajo legislativo y/o reglamentario que han de efectuar⁴⁷⁰, estimamos que la adopción de una estrategia nacional relativa a la cooperación territorial en el marco comunitario (incluso también para los Estados situados en las fronteras exteriores) –como hemos esbozado en el punto B.2 de este capítulo– constituiría una herramienta de gobernanza interesante y útil para todos los actores implicados.

3. *Para las instituciones comunitarias*

3.1 **La Comisión**

Con respecto a las dificultades tanto jurídicas como de calendario para garantizar la aplicación efectiva de la AECT en el marco del objetivo prioritario de cooperación territorial para el período 2007-2013, parece deseable que la Comisión impulse el recurso a estas estructuras, en su caso aceptando apoyar proyectos piloto cuya finalidad principal sea el establecimiento de una AECT con el objetivo de adquirir una experiencia útil para todos los actores sobre el funcionamiento de esta estructura completamente nueva. Además, podría resultar necesario garantizar una asistencia técnica en función de las necesidades, especialmente jurídicas.

Asimismo, y sobre la base de la información que se le comunicará en virtud del artículo 16, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento sobre la AECT, la Comisión debería garantizar la publicidad de las medidas de ejecución, al menos en la misma medida equivalente que para las directivas⁴⁷¹. La Comisión podría realizar este trabajo de información y de seguimiento en colaboración con el Comité de las Regiones (véase más adelante).

3.2 **El Parlamento**

El Parlamento podría garantizar un seguimiento anual, a través de su Comisión de Desarrollo Regional, de la aplicación del presente Reglamento, en su caso, en colaboración con el Comité de las Regiones (véase más adelante).

3.3. **El Comité de las Regiones**

Dado que goza de legitimidad particular sobre estas cuestiones (como hemos demostrado en el punto B.3 anteriormente) y del papel particular que le confiere el artículo 5 del Reglamento sobre la AECT,

y sobre la base de los datos del presente estudio, sugerimos al Comité de las Regiones que ejerza su acción relativa a la cooperación territorial en dos ejes: la información y el seguimiento.

La complejidad de la materia y de los acontecimientos a los que va a dar lugar su aplicación⁴⁷² nos lleva a sugerir, además de la amplia difusión del presente estudio:

- 1) El diseño por parte del Comité de las Regiones de una herramienta específica de seguimiento de la cooperación territorial a través de la AECT, mediante la creación de una base de datos operativa y pública de las AECT de Europa. Esta base de datos contendría información sobre las AECT existentes. Asimismo, podría incluir, mediante un acuerdo interinstitucional con la Comisión, medidas nacionales pertinentes para la aplicación del Reglamento nº 1082/2006.

Habría que elaborar un proyecto de realización de esta base de datos, coordinando tanto la estructura de la recogida de los datos y su publicación en línea como la arquitectura informática de dicho instrumento.

- 2) La realización de un estudio, no antes del 1 de agosto de 2007 sino más bien en 2008 o, incluso, 2009, en el que se comparen los marcos jurídicos nacionales en los que se inscriban o puedan inscribirse las AECT. Los vademécums mencionados anteriormente podrían elaborarse sobre esta base.
- 3) La designación de un ponente que exponga al Comité la situación de la cooperación territorial, quizás con periodicidad anual, y señale los avances y los problemas advertidos. Esto permitiría presentar propuestas con vistas a la adopción de un dictamen del Comité, dado que la Comisión deberá presentar un informe sobre la base del Reglamento y proponer posibles modificaciones. El Comité de las Regiones se posicionaría como la institución especializada en esta materia, tal y como, por lo demás, prevé el Tratado comunitario en su artículo 265. Este ponente trabajaría especialmente a partir de la base de datos contemplada como propuesta nº 1.
- 4) La creación de un observatorio de la cooperación territorial, bajo la única responsabilidad del Comité o en asociación con otras instituciones (en cuyo caso la función específica del Comité de las Regiones debería estar garantizada claramente en un acuerdo internacional).

Este observatorio podría, en su caso, realizarse conjuntamente con una o varias asociaciones de autoridades territoriales interesadas o asociaciones científicas.

El observatorio podría, en su caso, ocuparse de la gestión de la base de datos mencionada en la sugerencia nº 1.

- 5) Estímulo y apoyo de la constitución de una red de las AECT existentes. Esta red se vincularía por convenio al Comité o, por el contrario, sería independiente, en cuyo caso podría revestir también la forma jurídica de AECT. Podría, en su caso, estar promovida por el observatorio.

CAPÍTULO 6:
POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA

- 6) Propuesta de creación, inspirándose en el mecanismo establecido por el artículo 42 del Reglamento relativo a la constitución de una AEIE, de un Comité de contacto que agrupe a las instituciones comunitarias de que se trate y a los Estados miembros. El fundamento jurídico de esta propuesta del Comité de las Regiones debería ser la función específica que le confiere el artículo 265 del TCE en materia de cooperación transfronteriza.

Este comité de contacto podría articularse alrededor del observatorio.

Estas propuestas referidas al Comité de las Regiones no son necesariamente acumulativas. A nuestro parecer, la primera propuesta constituye un requisito previo que facilitaría la realización de las siguientes. No obstante, éstas también podrían realizarse sin la base de datos.

En cuanto a las propuestas 2 a 6, se presentan en orden de intensidad desde el punto de vista de la inversión, de los medios y del capital político que el Comité de las Regiones desea dedicar al seguimiento de los cambios de la cooperación territorial. Los posibles vínculos entre varias sugerencias solo son teóricos; cada una puede realizarse independientemente de las demás.

ANEXOS

**I. REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA
AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL
(AECT)**

(DIARIO OFICIAL N° L 210 DE 31/07/2006 P. 0019 – 0024)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 159, párrafo tercero,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo [1],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones [2],

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado [3],

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado contempla la posibilidad de adoptar acciones específicas al margen de los fondos objeto del párrafo primero de dicho artículo para alcanzar el objetivo de cohesión económica y social recogido en el Tratado. El desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial requieren estrechar la cooperación territorial. A tal efecto, procede adoptar las medidas oportunas para mejorar las condiciones en las que se ponen en práctica las iniciativas de cooperación territorial.
- (2) Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades.
- (3) Habida cuenta, en particular, del aumento del número de fronteras terrestres y marítimas de la Comunidad a raíz de su ampliación, es necesario facilitar el refuerzo de la cooperación territorial en la Comunidad.
- (4) Los instrumentos actuales, como la Agrupación europea de interés económico, han resultado poco adecuados para organizar una cooperación estructurada en virtud de la iniciativa comunitaria Interreg durante el período de programación 2000-2006.
- (5) El acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad.
- (6) El Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, relativo a las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social

- Europeo y el Fondo de Cohesión [4] aumenta los recursos en favor de la cooperación territorial europea.
- (7) Es asimismo necesario facilitar y acompañar la realización de las medidas de cooperación territorial al margen de la intervención financiera de la Comunidad.
 - (8) Para superar los obstáculos a la cooperación territorial, es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica, denominadas "Agrupaciones europeas de cooperación territorial" (AECT). El recurso a la AECT debería tener carácter facultativo.
 - (9) Procede que la AECT esté dotada de capacidad para actuar en nombre y por cuenta de sus miembros y, en particular, de las autoridades regionales y locales que la integren.
 - (10) Las funciones y competencias de una AECT deben definirse en un convenio.
 - (11) La AECT debe poder actuar, bien para aplicar programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo a los Fondos Estructurales conforme al Reglamento (CE) n° 1083/2006 y al Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional [5], o bien para llevar a cabo acciones de cooperación territorial por iniciativa exclusiva de los Estados miembros y de sus autoridades regionales y locales, con o sin intervención financiera de la Comunidad.
 - (12) Cabe precisar que la creación de las AECT no afecta a la responsabilidad financiera de las autoridades regionales y locales ni a la de los Estados miembros, por lo que se refiere a la gestión de los fondos comunitarios y de los fondos nacionales.
 - (13) La potestad que las autoridades regionales y locales ejercen como poderes públicos, en particular en materia policial y reglamentaria, no puede ser objeto de un convenio.
 - (14) La AECT debe establecer sus estatutos y dotarse de órganos de gobierno propios y de normas relativas al presupuesto y al ejercicio de su responsabilidad financiera.
 - (15) Las condiciones de la cooperación territorial deben crearse de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad mencionado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos, puesto que el recurso a la AECT tiene carácter facultativo, de conformidad con el orden constitucional de cada Estado miembro.
 - (16) El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.

ANEXO I:
REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE
COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1: Naturaleza de la Agrupación europea de cooperación territorial

1. Podrá crearse en el territorio de la Comunidad una Agrupación europea de cooperación territorial, en lo sucesivo denominada "AECT", con arreglo a las condiciones y modalidades recogidas en el presente Reglamento.
2. La AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo "cooperación territorial", con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.
3. La AECT tendrá personalidad jurídica.
4. En cada uno de los Estados miembros, la AECT tendrá la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas. Podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, emplear personal y comparecer en juicio como parte.

Artículo 2: Ley aplicable

1. La AECT estará regulada por lo siguiente:
 - a) el presente Reglamento;
 - b) cuando el presente Reglamento lo autorice expresamente, las disposiciones del convenio y de los estatutos a que se refieren los artículos 8 y 9;
 - c) en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social.

Cuando sea necesario, con arreglo al Derecho comunitario o al Derecho internacional privado, establecer la opción del Derecho que rija una AECT, esta será considerada como una entidad del Estado miembro en el que tenga su domicilio social.

2. Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate.

Artículo 3: Composición de la AECT

1. La AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías:
 - a) Estados miembros;

- b) autoridades regionales;
- c) autoridades locales;
- d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios [6].

Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

2. La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros.

Artículo 4: Creación de la AECT

1. La decisión de crear una AECT se tomará por iniciativa de sus miembros futuros.
2. Cada miembro futuro:
 - a) notificará al Estado miembro conforme a cuya legislación se haya formado su intención de participar en una AECT, y
 - b) enviará a ese Estado miembro una copia del convenio y estatutos propuestos que se mencionan en los artículos 8 y 9 del presente Reglamento.
3. Tras la notificación mencionada en el apartado 2 que haga un miembro futuro, el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta su estructura constitucional, autorizará al miembro futuro la participación en la AECT, a no ser que considere que esa participación no sea conforme con el presente Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización.

Como norma general, el Estado miembro adoptará una decisión en el plazo de tres meses a partir de la fecha de recepción de una solicitud admisible con arreglo al apartado 2.

Al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT, los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales.

4. Los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para recibir las notificaciones y documentos, tal y como se establece en el apartado 2.
5. Los miembros aprobarán el convenio mencionado en el artículo 8 y los estatutos mencionados en el artículo 9, garantizando la coherencia con la aprobación de los Estados miembros de conformidad con el apartado 3 del presente artículo.
6. Toda modificación del convenio y toda modificación sustancial de los estatutos deberán ser aprobados por los Estados miembros, de conformidad con el procedimiento expuesto en el

ANEXO I:
REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE
COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

presente artículo. Serán modificaciones sustanciales de los estatutos aquellas que supongan, directa o indirectamente, una modificación del convenio.

Artículo 5: Adquisición de personalidad jurídica y publicación en el Diario Oficial

1. Los estatutos mencionados en el artículo 9 y las modificaciones posteriores de los mismos se registrarán y/o publicarán con arreglo al Derecho nacional aplicable en el Estado donde tenga su domicilio social la AECT. La AECT adquirirá personalidad jurídica el día de registro o el de publicación, lo que tenga lugar primero. Los miembros comunicarán a los Estados miembros afectados y al Comité de las Regiones el convenio y el registro y/o la publicación de los estatutos.
2. La AECT garantizará que, en el plazo de diez días laborables a partir del registro y/o la publicación de los estatutos, se solicite a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas la publicación de una nota en el Diario Oficial de la Unión Europea anunciando la creación de la AECT, detallando el nombre, los objetivos, los miembros y su domicilio social.

Artículo 6: Control de la gestión de fondos públicos

1. El control de la gestión de fondos públicos de la AECT será organizado por las autoridades competentes del Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT. El Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT designará la autoridad competente encargada de esta tarea antes de dar su aprobación a la participación en la AECT en virtud del artículo 4.
2. Cuando así lo exija la legislación nacional de los demás Estados miembros interesados, las autoridades del Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT adoptarán disposiciones para que las autoridades pertinentes de los demás Estados miembros interesados a las que corresponda realicen los controles en su territorio de aquellos actos de la AECT que llevan a cabo en dichos Estados miembros e intercambien toda la información pertinente.
3. Todos los controles se llevarán a cabo de conformidad con las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional.
4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, cuando las funciones de una AECT contempladas en el artículo 7, apartado 3, párrafos primero y segundo, incluyan actuaciones cofinanciadas por la Comunidad, se aplicará la legislación pertinente relativa al control de los fondos de la Comunidad.
5. El Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT informará a los demás Estados miembros interesados de las dificultades encontradas durante los controles.

Artículo 7: Funciones

1. La AECT llevará a cabo las funciones que sus miembros le encomienden con arreglo al presente Reglamento. Sus funciones se definirán en el convenio acordado por sus miembros con arreglo a los artículos 4 y 8.
2. La AECT actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, que se limitarán a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social. Dichas funciones serán determinadas por sus miembros con arreglo al principio de que todas ellas deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional.
3. Concretamente, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión.
4. Las AECT podrán realizar otras acciones específicas de cooperación territorial entre sus miembros y en el marco del objetivo a que se refiere el artículo 1, apartado 2, con o sin contribución financiera de la Comunidad.
5. Los Estados miembros podrán restringir las funciones que las AECT pueden realizar sin contribución financiera comunitaria. No obstante, estas funciones incluirán, al menos, las acciones de cooperación enumeradas en el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1080/2006.
6. Las funciones asignados a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior.
7. Los miembros de la AECT podrán decidir por unanimidad delegar la ejecución de sus cometidos en uno de sus miembros.

Artículo 8: Convenio

1. La AECT estará regulada por un convenio celebrado por unanimidad por sus miembros con arreglo al artículo 4.
2. El convenio contendrá:
 - a) el nombre de la AECT y su domicilio social, que debe estar ubicado en un Estado miembro en virtud de cuya legislación al menos uno de los miembros se haya constituido;
 - b) la parte de territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos;
 - c) el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución;
 - d) la lista de los miembros de la AECT;
 - e) la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT;

ANEXO I:
REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE
COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

- f) los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero, y
- g) los procedimientos de modificación del convenio, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5.

Artículo 9: Estatutos

1. Los miembros de la AECT aprobarán por unanimidad sus estatutos sobre la base del convenio.
2. Los estatutos de la AECT recogerán, como mínimo, todas las disposiciones del convenio junto con los siguientes elementos:
 - a) las disposiciones operativas de sus órganos de gobierno y las competencias de estos, así como el número de representantes de los miembros en los órganos de gobierno pertinentes;
 - b) los procedimientos de toma de decisiones de la AECT;
 - c) la lengua o lenguas de trabajo;
 - d) las modalidades de su funcionamiento, en particular por lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación y la naturaleza de los contratos del personal;
 - e) las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras, de cada uno de los miembros de la AECT con respecto a la misma;
 - f) las modalidades de la responsabilidad de los miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2;
 - g) las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente, y
 - h) los procedimientos de modificación de los estatutos, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5.

Artículo 10: Organización de la AECT

1. La AECT debe contar, como mínimo, con los órganos de gobierno siguientes:
 - a) una asamblea, constituida por representantes de sus miembros;
 - b) un director, que representará a la AECT y actuará en nombre de esta.
2. Los estatutos podrán establecer órganos de gobierno adicionales con facultades claramente definidas.

3. La AECT será responsable de los actos de sus órganos de gobierno en lo que se refiere a terceros, incluso cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT.

Artículo 11: Presupuesto

1. La AECT establecerá un presupuesto anual, que será adoptado por la asamblea, que contenga, en particular, un componente sobre los gastos de funcionamiento y, en caso necesario, un componente de explotación.
2. La elaboración de las cuentas, incluido, cuando se solicite, el informe anual de gestión adjunto a las mismas, así como la auditoría y la publicación de dichas cuentas, se regirán por lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra c).

Artículo 12: Liquidación, insolvencia, suspensión de pagos y responsabilidad

1. Por lo que respecta a la liquidación, la insolvencia, la suspensión de pagos y procedimientos similares, una AECT se regirá por la legislación del Estado miembro en que tenga su domicilio social, salvo disposición contraria de los apartados 2 y 3.
2. La AECT será responsable de sus deudas, cualquiera sea la naturaleza de estas.

Cuando los activos de una AECT resulten insuficientes para atender a sus responsabilidades, sus miembros asumirán las deudas de la AECT, cualquiera que sea la naturaleza de estas, fijándose la parte de cada miembro en proporción a su contribución, salvo que la legislación nacional en virtud de la cual se haya constituido el miembro excluya o limite la responsabilidad del mismo. Las modalidades de esa contribución quedarán establecidas en los estatutos.

Si la responsabilidad de al menos uno de los miembros de una AECT es limitada, con arreglo a la legislación nacional en virtud de la cual se ha constituido, los demás miembros también podrán limitar en los estatutos su responsabilidad.

Los miembros podrán comprometerse en los estatutos a asumir, una vez que hayan dejado de ser miembros de la AECT, las obligaciones que se hayan derivado de las actividades de la AECT durante el período en que han sido miembros.

El nombre de una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada incluirá el término "limitada".

La publicidad del convenio, los estatutos y las cuentas de una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada será igual, al menos, que la exigida para los demás tipos de entidad jurídica cuyos miembros tengan responsabilidad limitada constituida con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social.

Un Estado miembro podrá prohibir que se registre en su territorio una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada.

3. Sin perjuicio de la responsabilidad financiera de los Estados miembros en relación con financiación proveniente de Fondos Estructurales y/o de Cohesión proporcionada a la AECT, los Estados miembros no tendrán responsabilidad financiera, en virtud del presente Reglamento, respecto de una AECT de la que no sean miembros.

ANEXO I:
REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE
COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

Artículo 13: Interés público

Cuando una AECT realice cualquier actividad contraria a las disposiciones de un Estado miembro en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o que contravenga el interés público de un Estado miembro, el órgano competente de dicho Estado miembro podrá prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT a menos que la AECT ponga fin a dicha actividad.

Dichas prohibiciones no constituirán un medio de restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial entre los miembros de la AECT. Existirá la posibilidad de que una autoridad judicial revise la decisión del órgano competente.

Artículo 14: Disolución

1. No obstante las disposiciones sobre disolución que figuren en el convenio, a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo, el órgano judicial competente o la autoridad competente del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social ordenará a la AECT disolverse cuando estime que esta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT actúe al margen de las funciones establecidas en el artículo 7. El órgano judicial o administrativo competente informará a todos los Estados miembros en virtud de cuya legislación se hayan asociado los miembros de cualquier solicitud de disolver una AECT.
2. El órgano judicial o administrativo competente podrá conceder un plazo a la AECT para que regularice su situación. Si no se efectúa la regularización dentro de este plazo, el órgano judicial o administrativo competente pronunciará la disolución.

Artículo 15: Jurisdicción

1. Los terceros que se consideren perjudicados por actos u omisiones de una AECT tendrán derecho a ejercer sus acciones en un proceso judicial.
2. Excepto cuando se estipule otra cosa en el presente Reglamento, la legislación comunitaria en materia de jurisdicción se aplicará a los litigios en los que intervenga una AECT. En los casos que no estén previstos en la legislación comunitaria, los órganos judiciales competentes en materia de resolución de litigios serán los órganos judiciales del Estado miembro en que la AECT tenga su domicilio social.

Los órganos judiciales competentes para la resolución de litigios, con arreglo al artículo 4, apartados 3 y 6, o al artículo 13, serán los órganos judiciales del Estado miembro cuya decisión haya sido impugnada.

3. Las disposiciones del presente Reglamento no afectarán al ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales nacionales de recurso contra los órganos públicos que sean miembros de una AECT respecto a lo siguiente:
 - a) resoluciones administrativas respecto de las actividades que realice una AECT;
 - b) acceso a los servicios en su propia lengua, y

- c) acceso a la información.

En estos casos, los órganos judiciales competentes serán los del Estado miembro cuya Constitución haga posible el derecho de recurso.

Artículo 16: Disposiciones finales

1. Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento.

Cuando lo exija la legislación nacional de un Estado miembro, este podrá establecer una lista exhaustiva de los cometidos que los miembros de una AETC asociados en virtud de su legislación ya tengan, en lo que se refiere a la cooperación territorial en el sentido del artículo 3, apartado 1, dentro de dicho Estado miembro.

El Estado miembro informará debidamente a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualesquiera disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo.

2. Los Estados miembros podrán establecer el pago de tasas en relación con el registro del convenio y los estatutos. No obstante, estas tasas no podrán ser superiores a los costes administrativos del registro.

Artículo 17: Informe y cláusula de revisión

Antes del 1 de agosto de 2011, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del presente Reglamento, junto con propuestas de modificación, si procede.

Artículo 18: Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Se aplicará a más tardar el 1 de agosto de 2007, a excepción del artículo 16, que se aplicará a partir del 1 de agosto de 2006.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Estrasburgo, el 5 de julio de 2006.

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

J. Borrell Fontelles

Por el Consejo

La Presidenta

P. Lehtomäki

ANEXO I:
REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE
COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

-
- [1] DO C 255 de 14.10.2005, p. 76.
- [2] DO C 71 de 22.3.2005, p. 46.
- [3] Dictamen del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2005 (no publicado aún en el Diario Oficial), Posición Común del Consejo de 12 de junio de 2006 (no publicada aún en el Diario Oficial) y Posición del Parlamento Europeo de 4 de julio de 2006 (no publicada aún en el Diario Oficial).
- [4] Véase la página 25 del presente Diario Oficial.
- [5] Véase la página 1 del presente Diario Oficial.
- [6] DO L 134 de 30.4.2004, p. 114. Directiva modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n° 2083/2005 de la Comisión (DO L 333 de 20.12.2005, p. 28).

**REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO
EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006,
RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO
REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO
(CE) N° 1783/1999**

(DIARIO OFICIAL N° L 210 DE 31/07/2006 P. 0001 – 0011)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 162, apartado 1, y su artículo 299, apartado 2, párrafo segundo,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo [1],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones [2],

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado [3],

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 160 del Tratado dispone que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad. El FEDER contribuye, por tanto, a reducir las disparidades en cuanto al nivel de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales y las zonas urbanas, las regiones con industrias en declive y aquellas zonas con desventajas geográficas o naturales, tales como islas, zonas de montaña, zonas escasamente pobladas y regiones fronterizas.
- (2) Las disposiciones comunes a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión están contenidas en el Reglamento (CE) n° 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 [4]. Es preciso establecer las disposiciones específicas referentes al tipo de acciones que podrá financiar el FEDER con arreglo a los objetivos fijados en el citado Reglamento.
- (3) Las ayudas del FEDER deben inscribirse en el marco de una estrategia general de la política de cohesión que garantice una mayor concentración de la ayuda en las prioridades de la Comunidad.
- (4) El Reglamento (CE) n° 1083/2006 dispone que las normas sobre la subvencionabilidad del gasto se determinarán a nivel nacional, con ciertas excepciones respecto de las cuales han de establecerse disposiciones específicas. Procede, por tanto, establecer disposiciones específicas para las excepciones correspondientes al FEDER.
- (5) En el marco de una operación de desarrollo urbano integrado, se considera necesario apoyar determinadas acciones para renovar la vivienda en las zonas que sufren deterioro físico y

exclusión social, o se ven amenazadas por estos factores, en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 o después de esa fecha.

- (6) Resulta necesario establecer que la contribución del FEDER a los gastos de vivienda debe referirse a la concesión de alojamientos de buena calidad para los grupos de menor renta, incluidas viviendas recientemente privatizadas, así como el alojamiento de los grupos sociales vulnerables.
- (7) La ejecución eficiente de las intervenciones respaldadas por el FEDER depende de una buena gestión y de la cooperación entre todos los agentes territoriales y socioeconómicos pertinentes, en particular, las autoridades regionales y locales, así como cualquier otro organismo durante las diversas fases de ejecución de los programas operativos cofinanciados por el FEDER.
- (8) Los Estados miembros y la Comisión deberán garantizar que no se produzcan discriminaciones por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual durante las distintas fases de aplicación de los programas operativos cofinanciados por el FEDER.
- (9) Sobre la base de la experiencia adquirida con la iniciativa comunitaria URBAN, establecida en el artículo 20, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales [5], debe consolidarse el desarrollo sostenible mediante la plena integración de medidas a ese respecto en los programas operativos cofinanciados por el FEDER, prestando una atención especial a las iniciativas relacionadas con el desarrollo y el empleo locales y a su potencial innovador.
- (10) Deberá concederse una atención especial a garantizar la complementariedad y coherencia con otras acciones comunitarias y, en particular, con el Sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico y el programa marco de competitividad e innovación. Además, debería haber sinergia entre la ayuda proporcionada por el FEDER, por una parte, y la proporcionada por el Fondo Social Europeo con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo [6], el Fondo de Cohesión con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea un Fondo de Cohesión [7], el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (FEADER) [8], y por un Fondo Europeo de la Pesca (FEP), por otra.
- (11) Es preciso que las acciones respaldadas por el FEDER en favor de las pequeñas y medianas empresas tengan presente y apoyen la aplicación de la Carta Europea de las Pequeñas y Medianas Empresas, adoptada en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira los días 19 y 20 de junio de 2000.
- (12) Debe prestarse particular atención a las regiones ultraperiféricas, ampliando, con carácter excepcional, el ámbito de aplicación del FEDER, haciéndolo extensivo a la financiación de ayudas de funcionamiento vinculadas a la compensación de los costes adicionales derivados de su especial situación social y económica, agravados por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima difíciles y su dependencia económica respecto de unos pocos productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo. La

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

base jurídica de dichas medidas específicas habrá de buscarse en el artículo 299, apartado 2, del Tratado.

- (13) El FEDER debe abordar los problemas de accesibilidad y alejamiento de los grandes mercados con que se enfrentan las zonas con muy baja densidad de población a que se refiere el Protocolo n° 6, relativo a las disposiciones específicas sobre el objetivo 6 en el marco de los Fondos Estructurales en Finlandia y Suecia, del Acta de adhesión de 1994. Asimismo, el FEDER debe atender a las especiales dificultades que experimentan islas, zonas de montaña, regiones fronterizas y zonas escasamente pobladas cuyo desarrollo se ve frenado por su situación geográfica, con objeto de apoyar su desarrollo sostenible.
- (14) Procede establecer disposiciones específicas en relación con la programación, gestión, seguimiento y control de los programas operativos correspondientes al objetivo de "cooperación territorial europea".
- (15) Se impone alentar una cooperación transfronteriza, transnacional e interregional eficaz con los países limítrofes de la Comunidad allí donde resulte necesario para garantizar que las regiones de los Estados miembros situadas en la frontera con terceros países puedan ser efectivamente ayudados en su desarrollo. En consecuencia, resulta oportuno autorizar, con carácter excepcional y cuando ello redunde en beneficio de las regiones de la Comunidad, la financiación de ayudas con cargo al FEDER para la realización de proyectos en el territorio de terceros países.
- (16) Procede, pues, por motivos de claridad, derogar el Reglamento (CE) n° 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional [9].

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1: Objeto

- 1. El presente Reglamento establece los cometidos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el alcance de las intervenciones del Fondo en relación con los objetivos de "convergencia", "competitividad regional y empleo" y "cooperación territorial europea", definidos en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, así como los requisitos para optar a la ayuda.
- 2. El FEDER se regirá por el Reglamento (CE) n° 1083/2006 y por el presente Reglamento.

Artículo 2: Finalidad

Con arreglo al artículo 160 del Tratado y al Reglamento (CE) n° 1083/2006, el FEDER contribuirá a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales merced al apoyo al desarrollo y al ajuste estructural de las

economías regionales, así como a la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones retrasadas, y a una cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

Con ello, el FEDER dará cumplimiento a las prioridades de la Comunidad y, en particular, a la necesidad de impulsar la competitividad y la innovación, crear y salvaguardar puestos de trabajo duraderos y garantizar un desarrollo sostenible.

Artículo 3: *Ámbito de intervención*

1. El FEDER centrará su ayuda en temas prioritarios. La naturaleza y el alcance de las acciones que se financiarán dentro de cada ámbito prioritario serán reflejo del distinto carácter de los objetivos de "convergencia", "competitividad regional y empleo" y "cooperación territorial europea", conforme a lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6.
2. El FEDER contribuirá a la financiación de:
 - a) inversiones productivas que contribuyan a crear o preservar puestos de trabajo duraderos, principalmente mediante ayuda directa a la inversión, ante todo en las pequeñas y medianas empresas (PYME);
 - b) inversiones en infraestructuras;
 - c) desarrollo del potencial endógeno mediante medidas que ayuden al desarrollo regional y local. Estas medidas incluyen ayuda a las empresas, especialmente a las PYME, y prestación de servicios a las mismas, creación y desarrollo de instrumentos de financiación, como fondos de capital riesgo, de préstamo y de garantía, fondos de desarrollo local, bonificaciones de intereses, interconexión en red, cooperación e intercambio de experiencias entre regiones, ciudades y los agentes sociales, económicos y medioambientales pertinentes;
 - d) asistencia técnica, según lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

La gama de inversiones y medidas que figuran en las letras a) a d) podrá utilizarse para ejecutar las prioridades temáticas de conformidad con los artículos 4, 5 y 6.

Artículo 4: *Convergencia*

Con arreglo al objetivo de "convergencia", el FEDER centrará sus intervenciones en apoyar el desarrollo económico sostenible e integrado, a nivel regional y local, y el empleo, mediante la movilización y mejora de la capacidad endógena a través de programas operativos de modernización y diversificación de las estructuras económicas y la creación y preservación de empleo sostenible. Para lograrlo, deberá atenderse fundamentalmente a las siguientes prioridades, dejando que la combinación exacta de políticas dependa de las características de cada Estado miembro:

- 1) investigación y desarrollo tecnológico (I+DT), innovación y espíritu empresarial, inclusive potenciando la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico y su integración en el Espacio Europeo de la Investigación, incluidas infraestructuras; ayudas a la I+DT, especialmente en las PYME, y a la transferencia de tecnología; mejora de los vínculos entre PYME, centros de educación superior, centros de investigación y centros de investigación y tecnología; desarrollo de redes empresariales; consorcios público-privados y agrupaciones empresariales; apoyo a la prestación de servicios empresariales y tecnológicos a grupos de

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

- PYME; y fomento de la financiación del espíritu empresarial e innovador de las PYME mediante instrumentos de ingeniería financiera;
- 2) sociedad de la información, que comprende la creación de infraestructuras de comunicación electrónica, contenidos, servicios y aplicaciones locales, servicios públicos en línea y la mejora de un acceso seguro a los mismos; ayudas y servicios a las PYME con vistas a la adopción y utilización de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) o a la explotación de nuevas ideas;
 - 3) iniciativas de desarrollo locales y ayuda a la creación de estructuras que proporcionen servicios para crear nuevos puestos de trabajo, cuando tales medidas estén fuera del alcance del Reglamento (CE) n° 1081/2006;
 - 4) medio ambiente, con inversiones destinadas al suministro de agua y a la gestión del agua y de los residuos; tratamiento de las aguas residuales urbanas y control de la calidad del aire; prevención, control y lucha contra la desertización; prevención y control integrados de la contaminación; ayuda para mitigar los efectos del cambio climático; rehabilitación del entorno físico, con inclusión de espacios y terrenos contaminados y recuperación de zonas industriales abandonadas y degradadas; fomento de la biodiversidad y protección de la naturaleza, incluidas las inversiones en espacios Natura 2000; ayudas a las PYME para auspiciar modelos de producción sostenible mediante la introducción de sistemas rentables de gestión ambiental y la adopción y utilización de tecnologías de prevención de la contaminación;
 - 5) prevención de riesgos, con la elaboración y ejecución de planes tendentes a prevenir y gestionar los riesgos naturales o tecnológicos;
 - 6) turismo, incluida la promoción de la riqueza natural como potencial de desarrollo del turismo sostenible; protección y valorización del patrimonio natural en apoyo del desarrollo socioeconómico; ayudas con vistas a mejorar la prestación de servicios turísticos con mayor valor añadido y fomentar nuevos modelos de turismo más sostenibles;
 - 7) inversiones en bienes culturales, incluida la protección, fomento y conservación del patrimonio cultural; desarrollo de infraestructuras culturales en apoyo del desarrollo socioeconómico del turismo sostenible y del incremento de los atractivos regionales; y ayuda para mejorar la oferta de servicios culturales a través de servicios con mayor valor añadido;
 - 8) inversiones en transportes, incluida la mejora de las redes transeuropeas y los enlaces con la red transeuropea de transportes; estrategias integradas para un transporte limpio, que contribuyan a mejorar el acceso a los servicios de pasajeros y mercancías y su calidad, a lograr un mayor equilibrio de la distribución modal del transporte, a potenciar los sistemas intermodales y a reducir el impacto ambiental;
 - 9) inversiones en energía, incluida la mejora de las redes transeuropeas, que contribuyen a mejorar la seguridad del suministro, la integración de las consideraciones ambientales, la mejora de la eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables;

- 10) inversiones en educación, en particular en formación profesional, que contribuyen a incrementar el atractivo y la calidad de la vida;
- 11) inversiones en sanidad e infraestructura social, que contribuyen al desarrollo regional y local e incrementan la calidad de vida.

Artículo 5: Competitividad regional y empleo

Con arreglo al objetivo de "competitividad regional y empleo", la ayuda del FEDER, en el contexto de las estrategias de desarrollo sostenible, se centrará, además de en promover el empleo, en atender principalmente a las siguientes tres prioridades:

- 1) innovación y economía del conocimiento, mediante, entre otras cosas, la creación y fortalecimiento de economías regionales de innovación eficaces, relaciones sistémicas entre los sectores público y privado, las universidades y centros tecnológicos, teniendo en cuenta las necesidades locales, y en particular:
 - a) potenciación de la capacidad regional de I+DT e innovación directamente vinculadas a objetivos regionales de desarrollo económico, respaldando los centros de competencia de sectores o tecnologías específicos, alentando las actividades de I+DT industrial, las PYME y la transferencia de tecnología, desarrollando la previsión tecnológica y la evaluación comparativa internacional de las políticas de fomento de la innovación, y apoyando la colaboración interempresarial y las políticas conjuntas en materia de I+DT e innovación;
 - b) fomento de la innovación y del espíritu empresarial en todos los sectores de la economía local y regional mediante el apoyo a la comercialización por las PYME de nuevos o mejores productos, procesos y servicios, la ayuda a las redes de empresas y agrupaciones empresariales, la mejora del acceso a la financiación para las PYME, el fomento de redes de cooperación entre empresas y centros de investigación y educación superior, facilitando el acceso de las PYME a los servicios de apoyo a las empresas y alentando la integración de tecnologías más limpias e innovadoras en las PYME;
 - c) promoción del espíritu empresarial, en particular facilitando la explotación económica de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas por parte de centros de educación superior y de centros de investigación apropiados y de las empresas ya establecidas;
 - d) creación de instrumentos de ingeniería financiera e instalaciones de incubación que propicien la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico de las PYME y fomenten el espíritu empresarial y la creación de nuevas empresas, especialmente de PYME de conocimiento intensivo;
- 2) medio ambiente y prevención de riesgos, y en particular:
 - a) estímulo de las inversiones destinadas a la rehabilitación de espacios físicos, como terrenos desertizados, contaminados y de zonas industriales abandonadas y degradadas;

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

- b) fomento del desarrollo de infraestructuras relacionadas con la biodiversidad y las inversiones en espacios Natura 2000, en donde dichas inversiones contribuyan al desarrollo económico sostenible y/o a la diversificación de las zonas rurales;
 - c) fomento de la eficiencia energética y la producción de energías renovables y desarrollo de sistemas eficientes de gestión de la energía;
 - d) fomento de un transporte urbano limpio y sostenible, especialmente en las zonas urbanas;
 - e) elaboración de planes y medidas tendentes a prevenir y gestionar los riesgos naturales (tales como la desertización, las sequías, los incendios y las inundaciones) y tecnológicos;
 - f) protección y valorización del patrimonio natural y cultural en apoyo del desarrollo socioeconómico y promoción de las riquezas naturales y culturales como potencial para el desarrollo del turismo sostenible;
- 3) acceso a servicios de transportes y telecomunicaciones de interés económico general, y en particular:
- a) potenciación de las redes secundarias mejorando los enlaces con las redes transeuropeas de transporte, con los nudos ferroviarios, aeropuertos y puertos regionales o con las plataformas multimodales, mediante la creación de enlaces radiales con las principales líneas ferroviarias y fomentando las vías navegables interiores regionales y locales y el transporte marítimo de corta distancia;
 - b) fomento del acceso a las TIC, de su adopción y utilización eficiente por parte de las PYME, favoreciendo el acceso a las redes, el establecimiento de puntos de acceso público a Internet, el equipamiento y el desarrollo de servicios y aplicaciones, en particular, mediante la elaboración de planes de acción destinados a las microempresas y a las empresas artesanales.

Además de los programas operativos apoyados por el FEDER en las regiones que pueden optar a la financiación específica y transitoria que se indica en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, los Estados miembros y la Comisión podrán decidir ampliar la ayuda a las prioridades a que se refiere el artículo 4 del presente Reglamento.

Artículo 6: Cooperación territorial europea

Con arreglo al objetivo de "cooperación territorial europea", las intervenciones del FEDER se centrarán en las prioridades siguientes:

- 1) realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible, y fundamentalmente mediante:

- a) el fomento del espíritu empresarial, en especial la expansión de las PYME, el turismo, la cultura y el comercio transfronterizo;
- b) el impulso y la mejora de la protección y la gestión conjunta de los recursos naturales y culturales, así como la prevención de los riesgos naturales y tecnológicos;
- c) el apoyo a las conexiones entre las zonas urbanas y rurales;
- d) la reducción del aislamiento, mediante la mejora del acceso a las redes y los servicios de transporte, información y comunicación, y a los sistemas e instalaciones hídricos, energéticos y de gestión de residuos transfronterizos;
- e) el estímulo de la colaboración, el desarrollo de capacidad y la utilización conjunta de infraestructuras, especialmente en sectores tales como la sanidad, la cultura, el turismo y la educación.

El FEDER puede contribuir, además, a promover la cooperación judicial y administrativa, la integración de los mercados de trabajo transfronterizos, las iniciativas locales en materia de empleo, la igualdad entre los sexos y la igualdad de oportunidades, la formación y la inclusión social, así como la utilización compartida de los recursos humanos y los medios destinados a la I+DT.

Por lo que se refiere al programa PEACE entre Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda, tal como se contempla en las disposiciones del anexo II, punto 22, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, el FEDER, además de contribuir a las medidas anteriormente mencionadas, contribuirá a fomentar la estabilidad social y económica de las citadas regiones, en particular mediante medidas de fomento de la cohesión entre comunidades;

- 2) establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional, incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas que no están incluidas en el ámbito de aplicación del punto 1, mediante la financiación de redes y acciones que propicien un desarrollo territorial integrado que se concentrará en las prioridades siguientes:
 - a) innovación: la creación y desarrollo de redes científicas y tecnológicas y la mejora de las capacidades regionales de I+DT e innovación, cuando supongan una contribución directa a un desarrollo económico equilibrado de las zonas transnacionales. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: el establecimiento de redes entre los correspondientes centros de educación superior e investigación y las PYME; enlaces que permitan el acceso a los conocimientos científicos y la transferencia de tecnología entre servicios de I+DT y centros de excelencia internacionales en materia de I+DT; hermanamiento de instituciones de transferencia tecnológica; y desarrollo de instrumentos conjuntos de ingeniería financiera orientados a impulsar la I+DT en las PYME;
 - b) medio ambiente: gestión de los recursos hídricos, eficiencia energética, prevención de riesgos y protección de las actividades ambientales que posean una clara dimensión transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: la protección y gestión de las cuencas fluviales, las zonas costeras, los recursos marinos, los servicios de agua y los humedales; prevención de incendios, sequías e inundaciones; fomento de la seguridad marítima y protección contra riesgos naturales y tecnológicos; y protección y valorización del patrimonio natural en apoyo del desarrollo socioeconómico y de un turismo sostenible;

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

- c) accesibilidad: actividades para mejorar el acceso a los servicios de transporte y telecomunicaciones y su calidad, cuando tengan una clara dimensión transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: inversiones en los tramos transfronterizos de las redes transeuropeas; mejora del acceso local y regional a las redes nacionales y transnacionales; mayor interoperabilidad de los sistemas nacionales y regionales; y fomento de tecnologías avanzadas de información y comunicación;
- d) desarrollo urbano sostenible: fortalecimiento de un desarrollo policéntrico a nivel transnacional, nacional y regional que tenga un claro impacto transnacional. Entre las medidas que se adopten podrán incluirse: la creación y mejora de redes urbanas y enlaces urbano-rurales; estrategias para tratar las cuestiones comunes a los ámbitos rural y urbano; conservación y fomento del patrimonio cultural e integración estratégica de polos de desarrollo sobre una base transnacional.

La ayuda a la cooperación bilateral entre regiones marítimas podrá hacerse extensiva a las zonas mencionadas en el punto 1;

3) potenciación de la eficacia de la política regional, alentando:

- a) la cooperación regional centrada en la innovación y la economía del conocimiento y en el medio ambiente y la prevención de riesgos en la acepción del artículo 5, puntos 1 y 2;
- b) intercambios de experiencia relativa a la determinación, traspaso y difusión de las mejores prácticas, incluso sobre el desarrollo urbano sostenible al que hace referencia el artículo 8, y
- c) acciones que incluyan la realización de estudios, la recopilación de datos y la observación y análisis de las pautas de desarrollo en la Comunidad.

Artículo 7: Subvencionabilidad del gasto

1. No tendrán derecho a contribución del FEDER los siguientes gastos:

- a) intereses deudores;
- b) adquisición de terrenos por importe superior al 10 % del gasto total subvencionable de la operación considerada. En casos excepcionales debidamente justificados, la autoridad de gestión podrá permitir un porcentaje mayor para las operaciones relativas a la conservación del medio ambiente;
- c) desmantelamiento de centrales nucleares;
- d) impuesto sobre el valor añadido recuperable.

2. Los gastos de vivienda serán subvencionables únicamente para aquellos Estados miembros que se hayan adherido a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 o después de esa fecha, y en las circunstancias siguientes:
- a) los gastos deberán estar programados dentro del marco de una operación de desarrollo urbano integrado o un eje prioritario para zonas que sufren deterioro físico y exclusión social o se vean amenazadas por esos factores;
 - b) la asignación de los gastos de vivienda será, o bien un máximo del 3 % de la contribución del FEDER para los programas operativos de que se trate, o bien el 2 % de la contribución total del FEDER;
 - c) los gastos se limitarán a:
 - las viviendas plurifamiliares, o
 - los edificios propiedad de autoridades públicas o agentes sin fines de lucro destinados al uso como vivienda para familias con bajos ingresos o personas con necesidades especiales.

La Comisión adoptará la lista de criterios necesarios para determinar las zonas indicadas en la letra a) y la lista de intervenciones subvencionables de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 103, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

3. Las acciones cofinanciadas por el FEDER que entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1081/2006 estarán sujetas a las normas de subvencionabilidad establecidas en el artículo 11 del mencionado Reglamento.

CAPÍTULO II – DISPOSICIONES PARTICULARES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LAS PECULIARIDADES TERRITORIALES

Artículo 8: Desarrollo urbano sostenible

Además de las actividades enumeradas en los artículos 4 y 5, en el caso de las acciones que incluyan obras de desarrollo urbano sostenible, según se indican en el artículo 37, apartado 4, letra a), del Reglamento (CE) n° 1083/2006, el FEDER podrá apoyar, cuando sea oportuno, el desarrollo de estrategias participativas, integradas y sostenibles para hacer frente a la elevada concentración de problemas económicos, ambientales y sociales que afectan a las zonas urbanas.

Dichas estrategias fomentarán un desarrollo urbano sostenible por medio de actividades tales como: el fortalecimiento del crecimiento económico, la renovación del entorno físico, la recuperación de zonas industriales abandonadas y degradadas, la preservación y revitalización del patrimonio natural y cultural, el fomento del espíritu empresarial, el empleo local y el desarrollo comunitario, y la prestación de servicios a la población que atiendan a la mutación de las estructuras demográficas.

No obstante lo dispuesto en el artículo 34, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, y cuando dichas actividades se ejecuten mediante programas operativos específicos o ejes prioritarios en el interior de un programa operativo, la financiación por el FEDER de medidas correspondientes al objetivo de "competitividad regional y empleo" que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1081/2006 relativo al Fondo Social Europeo podrá incrementarse hasta el 15 % del programa o del eje prioritario considerado.

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

Artículo 9: Coordinación con el FEADER y el FEP

Cuando un programa operativo apoyado por el FEDER afecte a operaciones que también tienen derecho a otro instrumento de ayuda comunitaria, incluidos el eje 3 del FEADER y el desarrollo sostenible de las zonas de pesca de bajura con arreglo al FEP, el Estado miembro fijará en cada programa operativo los criterios de delimitación entre las operaciones apoyadas por el FEDER y las apoyadas por otros instrumentos de ayuda comunitaria.

Artículo 10: Zonas con desventajas geográficas y naturales

Los programas regionales cofinanciados por el FEDER que engloben zonas con desventajas geográficas y naturales, según se indica en el artículo 52, letra f), del Reglamento (CE) n° 1083/2006, prestarán particular atención a la superación de las dificultades específicas de dichas zonas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 5, el FEDER podrá contribuir, en particular, a la financiación de inversiones destinadas a mejorar la accesibilidad, fomentar y desarrollar actividades económicas relacionadas con el patrimonio cultural y natural, promover la utilización sostenible de los recursos naturales e impulsar el turismo sostenible.

Artículo 11: Regiones ultraperiféricas

1. La dotación adicional específica indicada en el anexo II, punto 20, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 se utilizará para compensar los gastos adicionales realizados por las regiones ultraperiféricas debidos a las dificultades definidas en el artículo 299, apartado 2, del Tratado, para apoyar:
 - a) las prioridades indicadas en los artículos 4 y/o 5, según proceda;
 - b) los servicios de transporte de mercancías y ayuda a la puesta en marcha de servicios de transporte;
 - c) operaciones destinadas a superar los problemas que se derivan de la limitada capacidad de almacenamiento, la sobredimensión y el mantenimiento de la maquinaria, y de la falta de recursos humanos en el mercado de trabajo local.
2. En el contexto del artículo 3, la dotación adicional específica podrá financiar gastos de inversión. Además, se utilizará la dotación adicional específica en un 50 % como mínimo para ayudar a financiar ayudas de funcionamiento y gastos vinculados a obligaciones y contratos de servicio público en las regiones ultraperiféricas.
3. La cantidad a la que se aplica el porcentaje de cofinanciación será proporcional a los gastos adicionales indicados en el apartado 1 en que haya incurrido el beneficiario solamente en el caso de ayudas de funcionamiento y de gastos vinculados a obligaciones y contratos de servicio público, y podrán cubrir la totalidad de los gastos subvencionables en el caso de gastos de inversión.
4. La financiación con arreglo a este artículo no podrá utilizarse para subvencionar:

- a) operaciones relacionadas con productos contemplados en el anexo I del Tratado;
- b) ayudas al transporte de personas autorizadas con arreglo al artículo 87, apartado 2, letra a), del Tratado;
- c) exenciones fiscales y exenciones de cargas sociales.

CAPÍTULO III – DISPOSICIONES PARTICULARES EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO DE "COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA"

SECCIÓN 1

Programas operativos

Artículo 12: Contenido

Los programas operativos elaborados con arreglo al objetivo de "cooperación territorial europea" contendrán la siguiente información:

- 1) un análisis de la situación de la zona de cooperación en el que se especifiquen los puntos fuertes y las deficiencias y la estrategia adoptada al respecto;
- 2) una lista de las zonas subvencionables dentro de la zona del programa, incluidas, por lo que respecta a los programas de cooperación transfronteriza, las zonas de flexibilidad a que hace referencia el artículo 21, apartado 1;
- 3) una justificación de las prioridades relacionadas con orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión, el marco estratégico de referencia nacional en que el Estado miembro de que se trate haya decidido incluir las acciones financiadas con arreglo al objetivo de "cooperación territorial europea" y los resultados de la evaluación ex ante indicada en el artículo 48, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006;
- 4) información sobre los ejes prioritarios y sus objetivos específicos. Dichos objetivos se cuantificarán mediante un reducido número de indicadores de impacto y resultados, atendiendo al principio de proporcionalidad. Los indicadores permitirán medir los avances realizados frente a la situación de partida y el grado de logro de los objetivos de los ejes prioritarios;
- 5) únicamente a efectos informativos, un desglose indicativo por categorías de la utilización prevista de la contribución del FEDER al programa operativo con arreglo a las normas de desarrollo adoptadas por la Comisión de conformidad con el procedimiento indicado en el artículo 103, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1083/2006;
- 6) un plan de financiación único, sin desglose por Estados miembros, que incluya los dos cuadros siguientes:
 - a) un cuadro en el que se desglose por años, conforme a lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, el importe total de la asignación financiera prevista para la contribución del FEDER. El total de la contribución anual prevista para el FEDER habrá de ser compatible con el marco financiero aplicable;

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

- b) un cuadro en el que se especifique, para todo el período de programación, para el programa operativo y para cada eje prioritario, el importe de la asignación financiera total que constituye la contribución de la Comunidad y la correspondiente financiación pública nacional, así como el porcentaje que representa la contribución del FEDER. Cuando, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, la contribución nacional correspondiente se componga de gasto público y privado, el cuadro proporcionará el desglose indicativo de cada uno de ellos. Cuando, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo, la contribución nacional correspondiente esté compuesta de gasto público, el cuadro indicará la contribución pública nacional;
- 7) información sobre la complementariedad con las medidas financiadas por el FEADER y las medidas financiadas por el FEP, cuando proceda;
- 8) las disposiciones de aplicación del programa operativo, y entre ellas:
 - a) designación, por los Estados miembros, de todas las autoridades a que se refiere el artículo 14;
 - b) la descripción de los sistemas de seguimiento y evaluación;
 - c) los datos del organismo competente encargado de la recepción de los pagos efectuados por la Comisión y del organismo u organismos responsables de efectuar los pagos a los beneficiarios;
 - d) definición de los procedimientos referentes a la movilización y la circulación de los flujos financieros, a fin de garantizar su transparencia;
 - e) los elementos destinados a garantizar la publicidad y la información del programa operativo según se menciona en el artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1083/2006;
 - f) descripción de los procedimientos acordados entre la Comisión y los Estados miembros para el intercambio de datos informatizados con vistas al cumplimiento de los requisitos en materia de pago, seguimiento y evaluación establecidos en el Reglamento (CE) n° 1083/2006;
- 9) una lista indicativa de los grandes proyectos, según se definen en el artículo 39 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, que esté previsto presentar a la aprobación de la Comisión dentro del período de programación.

SECCIÓN 2

Subvencionabilidad

Artículo 13: Normas sobre la subvencionabilidad del gasto

Salvo cuando se hayan establecido normas comunitarias, para determinar la subvencionabilidad del gasto se aplicarán las normas nacionales pertinentes acordadas por los Estados miembros participantes en un programa operativo con arreglo al objetivo de "cooperación territorial europea".

La Comisión establecerá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 del presente Reglamento, normas comunes sobre la subvencionabilidad del gasto de conformidad con el procedimiento del artículo 103, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

Cuando el artículo 7 disponga unas reglas de subvencionabilidad de gastos distintas en los diversos Estados miembros que participen en un programa operativo con arreglo al objetivo de "cooperación territorial europea", se aplicarán en toda la zona del programa las reglas de subvencionabilidad más amplias.

SECCIÓN 3

Gestión, seguimiento y control

Artículo 14: Designación de las autoridades

1. Los Estados miembros que participen en un programa operativo designarán una única autoridad de gestión, una única autoridad de certificación y una única autoridad de auditoría, la última de las cuales estará situada en el Estado miembro de la autoridad de gestión. La autoridad de certificación será la encargada de recibir los pagos efectuados por la Comisión y, en general, también de abonar los pagos al principal beneficiario.

La autoridad de gestión, tras consultar con los Estados miembros representados en el ámbito del programa, establecerá una secretaría técnica conjunta. Dicha secretaría asistirá a la autoridad de gestión y al comité de seguimiento, y, según proceda, a la autoridad de la auditoría en el desempeño de sus respectivas funciones.

2. La autoridad de auditoría del programa operativo contará con la asistencia de un grupo de auditores, que estará integrado por un representante de cada Estado miembro participante en el programa operativo, en el desempeño de las funciones previstas en el artículo 62 del Reglamento (CE) n° 1083/2006. El grupo de auditores se constituirá en un plazo máximo de tres meses a partir de la adopción de la decisión por la que se apruebe el programa operativo. Establecerá su reglamento interno. Estará presidido por la autoridad de auditoría del programa operativo.

Los Estados miembros participantes podrán decidir por unanimidad que se permita a la autoridad de auditoría desempeñar directamente las funciones indicadas en el artículo 62 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 en todo el territorio cubierto por el programa sin necesidad de recurrir al grupo de auditores que se define en el primer párrafo.

Los auditores serán independientes del sistema de control a que se refiere el artículo 16, apartado 1.

3. Cada uno de los Estados miembros participantes en el programa operativo nombrará representantes en el comité de seguimiento a que se refiere el artículo 63 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

Artículo 15 -Funciones de la autoridad de gestión

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

1. La autoridad de gestión desempeñará las funciones previstas en el artículo 60 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, salvedad hecha de las que se refieran a la regularidad de las operaciones y del gasto en relación con las normas nacionales y comunitarias, tal como se establece en la letra b) de ese artículo. A este respecto, se asegurará de que el gasto de cada uno de los beneficiarios participantes en una operación haya sido validado por el responsable del control a que se refiere el artículo 16, apartado 1, del presente Reglamento.
2. La autoridad de gestión establecerá los mecanismos de ejecución de cada operación, de común acuerdo, si procede, con el beneficiario principal.

Artículo 16: Sistema de control

1. A fin de validar el gasto, cada Estado miembro establecerá un sistema de control que permita verificar el suministro de los bienes y servicios cofinanciados, la veracidad del gasto declarado en concepto de operaciones o partes de operaciones realizadas en su territorio, y la conformidad de tal gasto y de las operaciones, o partes de operaciones conexas, con las normas comunitarias y sus normas nacionales.

A tal efecto, cada Estado miembro designará a los responsables del control encargados de verificar la legalidad y regularidad del gasto declarado por cada uno de los beneficiarios que participen en la operación. Los Estados miembros podrán decidir designar a un único responsable del control para todo el ámbito del programa.

En el supuesto de que la verificación del suministro de los bienes y servicios cofinanciados solo pueda efectuarse respecto de la operación en su integridad, la verificación corresponderá al responsable del control del Estado miembro donde esté situado el beneficiario principal o a la autoridad de gestión.

2. Los Estados miembros velarán por que la validación del gasto por los responsables del control pueda efectuarse en un plazo de tres meses.

Artículo 17: Gestión financiera

1. La contribución del FEDER se abonará en una cuenta única, sin subcuentas nacionales.
2. Sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe a los Estados miembros en lo que respecta a la detección y corrección de las irregularidades, así como a la recuperación de los importes indebidamente abonados, la autoridad de certificación velará por que se recupere todo importe percibido por el beneficiario principal a raíz de alguna irregularidad. Por su parte, los beneficiarios reembolsarán al beneficiario principal toda suma abonada indebidamente, con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo suscrito entre ellos.
3. En caso de que el beneficiario principal no logre obtener reintegro alguno por parte de un beneficiario, el Estado miembro en cuyo territorio esté situado el beneficiario considerado reembolsará a la autoridad de certificación las sumas abonadas indebidamente a este último.

Artículo 18: Agrupación europea de cooperación territorial

Los Estados miembros que participen en un programa operativo en el marco del objetivo de "cooperación territorial europea" podrán recurrir a la agrupación europea de cooperación territorial creada con arreglo al Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) [10], a fin de delegar en esa agrupación la responsabilidad de la gestión del programa operativo, confiándole los cometidos de la autoridad de gestión y de la secretaría técnica conjunta. En este contexto, los Estados miembros seguirán asumiendo la responsabilidad financiera.

SECCIÓN 4

Operaciones

Artículo 19: Selección de operaciones

1. Las operaciones seleccionadas en relación con los programas operativos destinados a la realización de actividades transfronterizas, conforme a lo previsto en el artículo 6, punto 1, y a la instauración y desarrollo de la cooperación transnacional, según lo previsto en el artículo 6, punto 2, incluirán beneficiarios de dos países como mínimo, de los cuales al menos uno deberá ser Estado miembro, que cooperarán de al menos dos de las siguientes maneras en lo que respecta a cada operación: concepción conjunta, ejecución conjunta, personal en común y financiación conjunta.

Las operaciones seleccionadas que cumplan las condiciones antes indicadas podrán ejecutarse en un único país, siempre que hayan sido propuestas por entidades pertenecientes, como mínimo, a dos países.

Las condiciones antes indicadas no se aplicarán a las medidas adoptadas en el contexto del Programa PEACE, contemplado en el artículo 6, punto 1, párrafo tercero.

2. Las operaciones seleccionadas en relación con los programas operativos referidos a la cooperación interregional, conforme a lo previsto en el artículo 6, punto 3, letra a), incluirán beneficiarios a escala regional o local de, al menos:
 - a) tres Estados miembros, o
 - b) tres países, de los cuales dos como mínimo deberán ser Estados miembros, cuando esté implicado un beneficiario de un tercer país.

Las operaciones seleccionadas para los programas operativos, conforme a lo previsto en el artículo 6, punto 3, letra b), aplicarán, si es posible con arreglo al tipo de operación de que se trate, las condiciones señaladas en el primer párrafo del presente apartado.

Los beneficiarios cooperarán de las siguientes maneras en lo que respecta a cada operación: concepción conjunta, ejecución conjunta, personal en común y financiación conjunta.

3. Además de las funciones a que se refiere el artículo 65 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, el comité de seguimiento o un comité director encargado de informarle asumirá la responsabilidad de seleccionar las operaciones.

Artículo 20: Responsabilidades del beneficiario principal y de los demás beneficiarios

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

1. Para cada operación, los beneficiarios nombrarán entre sí un beneficiario principal. El beneficiario principal asumirá las responsabilidades siguientes:
 - a) definirá el marco de sus relaciones con los beneficiarios que participen en la operación, a través de un acuerdo que comprenda, entre otras, disposiciones que garanticen la adecuada gestión financiera de los fondos asignados a la operación, y en particular el mecanismo de recuperación de los importes indebidamente abonados;
 - b) se responsabilizará de garantizar la ejecución de la operación en su integridad;
 - c) se cerciorará de que el gasto declarado por los beneficiarios participantes en la operación haya sido realizado con la finalidad de ejecutar la operación y corresponda a las actividades acordadas entre esos beneficiarios;
 - d) comprobará que el gasto declarado por los beneficiarios participantes en la operación ha sido validado por los responsables del control;
 - e) se encargará de transferir la contribución del FEDER a los beneficiarios participantes en la operación.
2. Cada beneficiario participante en la operación:
 - a) asumirá la responsabilidad en caso de cualquier irregularidad en el gasto que se haya declarado;
 - b) informará al Estado miembro donde esté situado sobre su participación en una operación en caso de que ese Estado miembro no participe como tal en el programa correspondiente.

Artículo 21: Condiciones particulares con respecto a la localización de las operaciones

1. En el ámbito de la cooperación transfronteriza, y en casos debidamente justificados, el FEDER podrá financiar, hasta un máximo del 20 % del importe de su contribución al programa operativo considerado, los gastos originados en la realización de operaciones o partes de operaciones en zonas de nivel NUTS 3 adyacentes a las zonas subvencionables para el programa a que se refiere el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 o rodeadas por dichas zonas adyacentes. Tal como acordaron la Comisión y los Estados miembros, en casos excepcionales esta flexibilidad podrá extenderse a las zonas de nivel NUTS 2 en que estén situadas las zonas a que se refiere el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

A nivel del proyecto, los gastos efectuados por socios que se encuentran fuera de la zona del programa tal como se define en el primer párrafo podrán ser subvencionables si el proyecto tuviera dificultades para lograr sus objetivos sin la participación de dicho socio.
2. En el contexto de la cooperación transnacional, y en casos debidamente justificados, el FEDER podrá financiar, hasta un máximo del 20 % del importe de su contribución al programa operativo considerado, los gastos realizados por socios situados fuera de la zona

que participen en operaciones en las que tales gastos redunden en beneficio de las regiones en la zona del objetivo de cooperación.

3. En el ámbito de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, el FEDER podrá financiar gastos originados en la ejecución de operaciones o de partes de operaciones en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, con un límite del 10 % del importe de su contribución al programa operativo considerado y siempre que aquellas redunden en beneficio de las regiones de la Comunidad.
4. Los Estados miembros velarán por la legalidad y la regularidad de los referidos gastos. La autoridad de gestión confirmará la selección de las operaciones fuera de las zonas subvencionables, tal como se indica en los apartados 1, 2 y 3.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 22: Disposiciones transitorias

1. El presente Reglamento no afectará a la continuación o modificación, incluida la supresión total o parcial, de la ayuda aprobada por la Comisión sobre la base del Reglamento (CE) n° 1783/1999, o de cualquier otra legislación que se aplique a dicha ayuda a 31 de diciembre de 2006, que, por ende, se aplicará a partir de esa fecha a dicha ayuda o proyectos hasta su cierre.
2. Las solicitudes presentadas al amparo del Reglamento (CE) n° 1783/1999 seguirán siendo válidas.

Artículo 23: Derogación

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22 del presente Reglamento, queda derogado el Reglamento (CE) n° 1783/1999 con efecto a partir del 1 de enero de 2007.
2. Las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas al presente Reglamento.

Artículo 24: Cláusula de revisión

El Parlamento Europeo y el Consejo revisarán el presente Reglamento a más tardar el 31 de diciembre de 2013, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 162 del Tratado.

Artículo 25: Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

ANEXO II:
REGLAMENTO (CE) N° 1080/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO, DE 5 DE JULIO DE 2006 , RELATIVO AL FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y POR EL QUE SE DEROGA EL REGLAMENTO (CE)
N° 1783/1999

Hecho en Estrasburgo, el 5 de julio de 2006.

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

J. Borrell Fontelles

Por el Consejo

La Presidenta

P. Lehtomäki

-
- [1] DO C 255 de 14.10.2005, p. 91.
 - [2] DO C 231 de 20.9.2005, p. 19.
 - [3] Dictamen del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2005 (no publicado aún en el Diario Oficial), Posición Común del Consejo de 12 de junio de 2006 (no publicada aún en el Diario Oficial) y Posición del Parlamento Europeo de 4 de julio de 2006 (no publicada aún en el Diario Oficial).
 - [4] Véase la página 25 del presente Diario Oficial.
 - [5] DO L 161 de 26.6.1999, p. 1. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 173/2005 (DO L 29 de 2.2.2005, p. 3).
 - [6] Véase la página 12 del presente Diario Oficial.
 - [7] Véase la página 79 del presente Diario Oficial.
 - [8] DO L 277 de 21.10.2005, p. 1.
 - [9] DO L 213 de 13.8.1999, p. 1.
 - [10] Véase la página 19 del presente Diario Oficial.

III. LISTA DE LOS ORGANISMOS REGIDOS POR EL DERECHO PÚBLICO CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 3, APARTADO 1, LETRA D), DEL REGLAMENTO (CE) N° 1082/2006: (ARTÍCULO 9, APARTADO 1, LETRA D)) DE LA DIRECTIVA (CE) N° 18/2004 DE 31 DE MARZO DE 2004 SOBRE COORDINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE OBRAS, DE SUMINISTRO Y DE SERVICIOS, Y ANEXO III DE ESTA DIRECTIVA)

(DIARIO OFICIAL N° L 134 DE 30 DE ABRIL DE 2004, P. 114)

Por «organismo regido por el Derecho público» se entiende todo organismo:

- a) creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil,
- b) dotado de personalidad jurídica y
- c) cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

En el anexo III figuran las listas no exhaustivas de los organismos y de las categorías de organismos de Derecho público que cumplen los criterios enumerados en las letras a), b) y c) del párrafo segundo. Los Estados miembros notificarán periódicamente a la Comisión las modificaciones que se hayan producido en sus listas.

IV. LISTA DE PERSONAS QUE HAN CONTRIBUIDO A LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE ESTUDIO

Expertos

- Profesor Paolo CARETTI, Universidad de Florencia;
- Profesor Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid);
- Profesor Michal KULESZA, Universidad de Varsovia;
- Profesor Henri LABAYLE, Universidad de Pau-Bayona;
- Profesor Nicolas LEVRAT, Universidad de Ginebra, coordinador científico del estudio;
- Dra. Maïténa POELEMANS, Universidad de Pau-Bayona.

Profesionales

- D. Eugenio AMBROSI, Director de Relaciones Internacionales de la Región Friul-Venecia Julia;
- D.^a Elise BLAIS, responsable del proyecto Interact de la Eurorregión Mosa-Rin;
- Dr. Ewald EISENBERG, Director del Euro-Institut de Kehl;
- D. Niclas FORSLING, Jefe de la Secretaría del Programa INTERREG III B Periferia Norte;
- D. Simon JODOGNE, Dirección de Relaciones Internacionales de la Comunidad Urbana de Lille;
- Dr. Hermann HANSY, Eurorregión Weinviertel;
- D. Patrice HARSTER, Director de la Agrupación local de cooperación transfronteriza REGIO PAMINA;
- D. Menelaos HATZIAPOSTOLIDIS, Administrador de la Eurorregión Delta-Ródope;
- D. Rafael HUESCO VICENT, Secretario General de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos;
- D. Michel LAMBLIN, Secretaría Oeste del Programa INTERREG III C;
- D.^a Ilona LASZLO-KOVACS, Presidenta de la Comisión Ejecutiva de la Comunidad de Trabajo Alp-Adria;
- D.^a Elisabetta REJA, Región Friul-Venecia Julia;
- Dr. Hannes SCHAFFER, Mecca consulting (Viena);
- D. Andras SZILAGYI, Comunidad de Trabajo Alp-Adria (oficina de Baranya);
- D. Peter TASNADI, Vicepresidente del Condado de Baranya;
- D. Xavier TIANA CASABLANCAS, Secretario General del Arco Latino.

Funcionarios del CDR

- D. Gianluca SPINACI – Coordinador - Administrador, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D.^a Lucia CANNELLINI, Experta national destacada, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D.^a Brigitte GENDEBIEN, Secretaria, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D. Jean-Marc JOACHIM, Experto national destacado, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D.^a Frédérique LAMBERT, Asistente, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D. Damian LLUNA TABERNER, Administrador, Commisión COTER
- D. Jaroslaw LOTARSKI, Administrador, Análisis de Políticas, Estudios y PLI
- D. Serafino NARDI, Administrador, Gabinete del Secretario General
- D. Frédéric REISGEN, Secretario, Análisis de Políticas, Estudios y PLI

Miembros del GEPE

- Profesora Marianne DONY, Universidad Libre de Bruselas;
- D.^a Nadège RICAUD, Coordinadora administrativa del estudio;
- Profesor Jacques VANDAMME, Presidente honorario del GEPE;
- Profesor Laurent VANDEPOELE, Presidente del GEPE.

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

Cuestionario nº 1:

(remitido para preparar el seminario de 18 y 19 de mayo de 2006)

I. Notoriedad del proyecto de Reglamento AECT

1. Antes de que nos hubiésemos puesto en contacto con usted en relación con el presente estudio, ¿había oído usted hablar de la Agrupación europea de cooperación transfronteriza (denominación original) o de la Agrupación europea de cooperación territorial (nueva denominación)?
 - 1.1 *En caso de respuesta positiva a la primera pregunta, ¿en qué contexto y/o por qué canal ha oído usted hablar de ella? (p. ej., reunión de información sobre la evolución de los fondos estructurales, a través de un miembro del Comité de las Regiones, a través de una asociación de poderes locales o regionales, a través de su Gobierno nacional, a través de la prensa...)*
 - 1.2 *En su caso, las opiniones emitidas sobre este proyecto en relación con esta información eran:*
 - positivas;
 - dubitativas;
 - negativas;
 - otras.
 - 1.3 *En su caso, la primera impresión que extrajo usted de esta información era:*
 - positiva;
 - dubitativa;
 - confusa;
 - negativa;
 - otra.

II. Expectativas

2. ¿Cuál espera usted que sea la aportación principal del Reglamento a la realización de sus proyectos transfronterizos?
(responda en relación con sus expectativas como profesional, y no en relación con el proyecto de Reglamento tal y como se debate actualmente)
3. ¿Piensa usted que un reglamento adoptado por el Parlamento y el Consejo constituirá una herramienta adecuada para responder a estas expectativas?
- 3.1 Si ha respondido NO a la pregunta anterior, ¿qué tipo de acción o de instrumento habría deseado usted de forma prioritaria?
- 3.2 Si ha respondido SÍ a la pregunta 3, ¿estima que dicho Reglamento será suficiente para mejorar la situación, o considera que serán necesarias de forma paralela otras acciones comunitarias? (en su caso, ¿cuáles?)
4. El Derecho de la cooperación transfronteriza es extremadamente complejo, está en evolución constante y varía de unos Estados a otros. ¿Cree usted que el Reglamento por el que se crea la AECT permitirá una uniformización europea del Derecho de la cooperación transfronteriza? (a ser posible, justifíquese la respuesta)

III. Contenido del proyecto de «Reglamento AECT»

5. El proyecto de Reglamento comunitario por el que se crea la AECT pretende hacer posible la constitución de una estructura jurídica transfronteriza, especialmente para gestionar los fondos comunitarios. A su parecer, ¿responde a una necesidad esta estructura jurídica para gestionar fondos comunitarios (tipo INTERREG)?
6. ¿Participa usted en alguna estructura jurídica de cooperación transfronteriza, transnacional, interterritorial o de otro tipo? (si participa en varias estructuras, rogamos lo indique y, en su caso, responda de manera diferenciada).

En caso AFIRMATIVO:

- 6.1 ¿Qué cargo ocupa?
- 6.2 ¿Cuáles son los miembros de esa estructura?
- 6.3 ¿Constituye esa estructura un medio apropiado para poner en marcha sus proyectos transfronterizos?
- 6.4 ¿Está dotada esa estructura de personalidad jurídica propia?

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES
PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL
MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

6.5 ¿Cuál es su forma jurídica?

6.6 ¿Representa esta forma jurídica a veces un límite para la realización de proyectos?

7. *El proyecto de Reglamento por el que se establece la AECT prevé que ésta sea creada por los Estados miembros, las autoridades regionales o locales (o una combinación de los tres).*

¿Trabaja usted en estructuras en las que participen Estados y autoridades territoriales?

En caso negativo, la realización de esas estructuras mixtas (Estados y autoridades territoriales en un marco transfronterizo), le plantearía dificultades

- jurídicas;
- políticas;
- prácticas;
- otras.

8. *El proyecto de Reglamento por el que se crea la AECT remite a «la legislación de los Estados miembros aplicable a las agrupaciones nacionales de naturaleza y objeto similares del Estado miembro en el que tenga su sede la AECT».*

8.1 ¿Existe en su Derecho nacional una legislación (o varias) de este tipo?

– En su caso, ¿cuál?

8.2. A su parecer, ¿podría una legislación de este tipo aplicarse también a una estructura en la que interviniese un Estado extranjero?

9. ¿Considera indiferente que el Derecho nacional que se aplique con carácter subsidiario (según el criterio del domicilio social de la AECT) sea su Derecho nacional o el de un Estado vecino?

En caso NEGATIVO, ¿por qué?

9.1. La estructura de cooperación transfronteriza en la que participa usted se inscribe:

- en su Derecho nacional;
- en el Derecho de un Estado vecino;
- simultáneamente en los dos ordenamientos jurídicos;
- no tiene base jurídica en un Derecho nacional.

10. *El artículo 3, apartado 3, del proyecto de Reglamento por el que se crea la AECT prevé que «la creación de la AECT no afectará a la responsabilidad financiera de los miembros ni a la de los Estados miembros, por lo que se refiere a los fondos comunitarios y a los fondos nacionales».*
- 10.1 ¿Se aplica actualmente a la estructura de cooperación transfronteriza de la que usted forma parte?
- 10.2 ¿Le parece coherente esta norma con el principio según el cual la AECT disfruta de «la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas» (artículo 1, apartado 3, del Reglamento AECT)?
- 10.3 ¿Sabe usted cómo articular la norma mencionada anteriormente con la exigencia de que los estatutos contengan una disposición sobre «las responsabilidades financieras de cada miembro de la AECT con respecto a ésta, así como el reparto de responsabilidades de los miembros con respecto a los actos imputables a la AECT» (artículo 5, apartado 2, letra e), del Reglamento AECT)?
11. No se indica en ninguna parte del Reglamento por el que se establece la AECT que las decisiones de la AECT sean vinculantes para sus miembros.
- ¿Considera que esto es un problema?
- 11.1 ¿Existe alguna disposición aplicable a esta cuestión en la estructura de cooperación de la que forma usted parte?
12. El artículo 3, apartado 3 (revisado), limita la competencia de las futuras AECT en los ámbitos económico y social. ¿Representaría esto un problema para recurrir a una AECT en sus proyectos de cooperación?
- 12.1 ¿Su estructura de cooperación actual puede inscribir su acción en el marco de estos dos ámbitos (económico y social)?

IV. Viabilidad

13. ¿Piensa modificar su estructura de cooperación transfronteriza actual para transformarla en una AECT?
- 13.1 En caso AFIRMATIVO, ¿por qué?
- 13.2 En caso NEGATIVO, ¿por qué?

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES
PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL
MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

14. ¿Estima que la existencia de este nuevo instrumento jurídico le estimulará (o a algunos de sus socios con los que comparta proyectos transfronterizos) a crear una o varias estructuras de cooperación transfronteriza en forma de AECT?

En caso AFIRMATIVO, ¿cómo imagina el reparto de tareas entre una posible estructura nueva y las estructuras de cooperación existentes (reparto de tareas, coordinación, que la AECT sustituya gradualmente a la existente...)?

Cuestionario nº 2

(remitido para preparar el seminario de 21 y 22 de mayo de 2006)

I. El Reglamento (CE) nº 1082/2006 y su aplicación

1. ¿Considera usted que esta versión definitiva es más satisfactoria (o menos satisfactoria) que la que estudiamos en mayo?

En su caso, justifíquese la respuesta.

2. Si tuviese que citar una sola aportación fundamental del Reglamento en su forma definitiva a la cooperación territorial, ¿cuál sería?

3. Si tuviese que citar la principal dificultad que ve usted para la utilización de este Reglamento en sus actividades de cooperación, ¿cuál sería?

4. Según el artículo 16 del Reglamento (CE) 1082/2006, los Estados miembros deben adoptar todas medidas para garantizar la aplicación efectiva del mismo.

- 4.1 ¿Estima usted que, en la situación que usted conoce, habrán de adoptarse medidas?:

- de tipo administrativo;
- de tipo legislativo;
- legislativas y administrativas combinadas;
- considera que no hay necesidad de adoptar medidas específicas, y que el Reglamento será directamente aplicable en su forma actual.

- 4.2 Si ha respondido afirmativamente a A, B o C, ¿cuánto tiempo estima que hará falta para que se adopten esas medidas?

- 4.3 ¿Existe algún marco institucional o algún mecanismo de consulta que le permita a usted, en su caso conjuntamente con otros actores territoriales implicados, influir –o, al menos, dejarse oír– en el proceso de adopción de estas medidas?

En caso AFIRMATIVO, elabórese una breve descripción.

5. «El Comité de las Regiones considera de suma importancia que se haga un uso inequívoco de las definiciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interterritorial, [...]» (Dictamen 181/2000, apartado 18). El objetivo prioritario nº 3 del Reglamento de coordinación de los fondos estructurales y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT agrupan los tres tipos de cooperación citados bajo la única denominación de «cooperación territorial».

- 5.1 ¿Estima que se ha logrado la claridad que solicitaba en su propuesta el Comité de las Regiones?
- 5.2.1 ¿Considera adecuada esta nueva denominación?
- 5.2.2 ¿Espera hacer uso de esta nueva denominación en las relaciones con sus socios actuales?
- 5.3 ¿Estima usted que este agrupamiento bajo una única denominación facilitará el intercambio de experiencias y de prácticas entre lo transfronterizo, lo transnacional y lo interregional?
- 5.4. ¿Estima usted que este agrupamiento bajo una única denominación dará lugar a que se difumine la distinción entre estos distintos tipos de cooperación?

En caso AFIRMATIVO, ¿con respecto a qué elementos característicos?

6. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera que «la Unión Europea, [...] por otra parte, debe incentivar la adaptación de las legislaciones nacionales [a las exigencias de la cooperación territorial]». ¿Considera usted que este Reglamento sobre la AECT podrá tener esta función?

En caso AFIRMATIVO, ¿por qué?

En caso NEGATIVO, ¿por qué?

II. Las posibilidades de la AECT para desarrollar la cooperación territorial

7. ¿Desea usted que se dé prioridad en el período 2007-2013 al fomento de la constitución de AECT en el marco del objetivo prioritario nº 3 de los fondos estructurales (cooperación territorial) o considera que debe hacerse hincapié principalmente en logros concretos? En su caso, justifíquese la respuesta.
8. La AECT tendrá una personalidad jurídica derivada tanto del Derecho comunitario como de los Derechos nacionales.

¿Tendrá el recurso a esta estructura, dotada de personalidad jurídica, consecuencias concretas para las cooperaciones en las que participa usted?

En caso AFIRMATIVO, ¿cuáles?

9. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES
PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL
MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones subraya «la creciente necesidad de los entes regionales y locales de contar con formas de cooperación nuevas, ampliadas y estructuras con vistas a dicha ampliación».

¿Considera que el Reglamento sobre la AECT y el nuevo objetivo 3 permitirán responder a este objetivo?

10. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones afirma: «una cooperación duradera sólo tendrá perspectivas de éxito si cuenta con una base de apoyo entre la población y en ella participan todos los interesados».

- 10.1 ¿Considera usted que la estructura de la AECT permitirá una mejor participación de todos los interesados y de la población?

- 10.2 Su respuesta a 11.1. ¿se refiere a todos los tipos (transfronterizo, transnacional o interterritorial) de cooperación?

En caso AFIRMATIVO, ¿por qué?

En caso NEGATIVO, ¿por qué?

11. ¿Considera que la estructura de la AECT sería adecuada para constituir una autoridad de gestión?

En su caso, ¿con qué composición (Estados miembros, entes, otros)?

12. ¿Considera que la estructura de la AECT sería adecuada para constituir una Secretaría Técnica Conjunta?

En su caso, ¿con qué composición (Estados miembros, entes, otros)?

13. ¿Considera que una AECT podría ser designada «jefe de fila»?

En su caso, ¿con qué composición (Estados miembros, entes, otros)?

14. ¿Podría la estructura de la AECT ejercer simultáneamente varias de estas funciones?

En caso AFIRMATIVO, ¿cuáles?

¿Tendrá alguna incidencia en la composición de la AECT?

En su caso, ¿cuál?

En relación con la cooperación interterritorial

15. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera que uno de los factores que obstaculiza la cooperación interterritorial es «la inexistencia de un instrumento jurídico común».

¿Considera usted que la AECT podría contribuir a paliar esta carencia y crear dicho instrumento jurídico común?

En relación con la cooperación transnacional

16. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera, en relación con la cooperación transnacional, que uno de los factores que la fomentan es la «cooperación en una estructura común que funcione apropiadamente en el nivel estratégico».

¿Considera usted que dicha estructura común que funcione podría sacar partido de la estructura de la AECT?

17. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera, en relación con la cooperación transnacional, que uno de los factores que la obstaculizan es la «poca participación de las autoridades regionales y locales en la cooperación».

¿Considera usted que la forma jurídica de la AECT permitirá mejorar la implicación de las autoridades territoriales en la cooperación transnacional?

18. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera, en relación con la cooperación transnacional, que uno de los factores que la obstaculizan es la «debilidad de las asociaciones transnacionales en el nivel de programas y proyectos».

¿Considera que la forma jurídica de la AECT podría utilizarse para desarrollar dichas asociaciones transnacionales?

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES
PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL
MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

19. En su Dictamen 181/2000 adoptado el 14 de marzo de 2002 sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», el Comité de las Regiones considera, en relación con la cooperación transnacional, que uno de los factores que la obstaculizan son los «requisitos administrativos complejos o contradictorios por parte de la Unión Europea».

19.1 ¿Considera que los nuevos Reglamentos relativos a los fondos estructurales (y, especialmente, en lo que respecta al nuevo objetivo prioritario nº 3) mejoran la situación?

19.2 ¿Contribuye la AECT a esta mejora? (justifíquese la respuesta).

III. Las modalidades de realización de una AECT

20. En el contexto de la programación con vistas al nuevo objetivo nº 3, ¿ha mantenido ya debates o reflexiones con sus socios a propósito de la posible creación de una AECT en su esfera de cooperación?

En caso AFIRMATIVO, ¿cuál ha sido el resultado de estos debates? ¿Piensa usted tomar medidas ulteriores (en su caso, ¿cuáles?)

21. Si desease organizar una AECT, ¿con quién comenzaría las negociaciones?:

21.1 En el contexto transfronterizo:

- con autoridades territoriales asociadas situadas del otro lado de la frontera;
- con autoridades territoriales asociadas situadas en el mismo Estado que usted;
- con los servicios de su Estado que pudiesen estar interesados;
- con la Comisión Europea;
- con el Comité de las Regiones;
- con un asesor exterior (en su caso, cuál: ARE, ARFE, consultores privados, CMRE, otra organización de autoridades territoriales [detállese cuál]);
- con varios de estos actores simultáneamente (detállense cuáles).

21.2 En el contexto transnacional o interterritorial:

- con autoridades territoriales asociadas en otros Estados miembros;
- con los servicios de su Estado que pudiesen estar interesados;
- con la Comisión Europea;
- con el Comité de las Regiones;
- con un asesor exterior (en su caso, cuál: ARE, ARFE, consultores privados, CMRE, otra organización de autoridades territoriales [detállese cuál]);

- con varios de estos actores simultáneamente (detállense cuáles).
22. El artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) nº 1082/2006 prevé que participen, en su caso, en la AECT otros «organismos regidos por el Derecho público». En la zona en la que usted coopera, ¿existen organismos de este tipo que hayan manifestado o tomado iniciativas con vistas a su participación en una AECT?
- En caso AFIRMATIVO, detállese.
23. La AECT también puede utilizarse para cooperaciones que no estén financiadas en el marco de la política estructural comunitaria. ¿Conoce usted en su zona de cooperación proyectos de este tipo para los que esté previsto recurrir a una AECT?
- 23.1 En caso AFIRMATIVO, ¿se trata de proyectos o de programas financiados por otros recursos comunitarios (p. ej., en el ámbito del medio ambiente, de la formación, etc.)? (detállese).
- 23.2 En caso AFIRMATIVO, ¿se trata de programas o proyectos cofinanciados por instancias nacionales (o, en su caso, regionales)? (detállese).
- 23.3 En caso AFIRMATIVO, ¿se trata de proyectos que solo financiarán las autoridades participantes? (detállese).
24. La estructura, la organización, la gestión y el control de los fondos constituirán un reto importante en el establecimiento y el funcionamiento de una AECT. A su parecer, ¿cuáles serán los principales retos en este ámbito?
- las dificultades para crear y gestionar un fondo común entre los miembros de la AECT;
 - la consecución de un acuerdo sobre los procedimientos financieros que satisfaga a todos los miembros y que al mismo tiempo sea compatible con las normas del Estado en cuyo territorio se sitúe el domicilio social de la AECT;
 - las lagunas o las disposiciones poco claras de las normas aplicables a la financiación de la AECT;
 - el riesgo de dificultades de tesorería para la AECT en caso de debilidad de los compromisos iniciales;
 - otras dificultades (en su caso, detállense cuáles).

V. CUESTIONARIOS REMITIDOS A LOS PROFESIONALES
PARA LOS SEMINARIOS DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS ETAPAS FUTURAS DEL
MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

25. ¿Qué espera usted de las autoridades de su Estado miembro en relación con la aplicación del Reglamento (CE) nº 1082/2006?
- que adopten «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento» (artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 1082/2006) y nada más;
 - que se asocien a usted para preparar un PO en el marco del objetivo prioritario nº 3 (sin relación con la creación de una AECT);
 - que se asocien a usted y a sus socios extranjeros en una AECT;
 - que validen su participación en una AECT en la que su Estado no formaría parte.
26. ¿Espera usted algún apoyo concreto de las instituciones comunitarias para estar en condiciones de establecer (o de participar en) una AECT?
- 26.1 En caso afirmativo, ¿por parte de qué institución? (varias respuestas posibles).
- 26.2 En caso afirmativo, ¿qué tipo de apoyo? (varias respuestas posibles).
27. De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1082/2006, se informará al Comité de las Regiones de la adopción de los estatutos y de los procedimientos nacionales de registro de AECT. ¿Considera usted que, a partir de estas notificaciones, el Comité de las Regiones debe prestar servicios adicionales?

En caso AFIRMATIVO, estos deben relacionarse con:

- las modalidades de registro de la información estatutaria relativa a la AECT ante el Comité de las Regiones;
- la constitución y, en su caso, la animación de una red europea de AECT;
- la creación de una base de datos abierta y accesible a los intercambios de experiencias y de análisis relativos al establecimiento y al funcionamiento de AECT (en su caso, detállese).

BIBLIOGRAFÍA

I. ACTOS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Actos comunes a las instituciones

- Reglamento (CEE) nº 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, *DOCE* nº L 73/1 de 21 de marzo de 1975.
- Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE), *DOCE* nº L 199/1 de 31 de julio de 1985.
- Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, *DOCE* nº L 185/9 de 15 de julio de 1988.
- Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, *DOCE* nº L 161/20 de 26 de mayo de 1999.
- Reglamento (CE) nº 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE), *DO* nº L 294/1 de 10 de noviembre de 2001.
- Reglamento (CE) nº 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), *DO* nº L 154/1 de 21 de junio de 2003.
- Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), *DO* nº L 207/1 de 18 de agosto de 2003.
- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, *DOCE* nº L 134/114 de 30 de abril de 2004.
- Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, *DOCE* nº L 210/1 de 31 de julio de 2006.
- Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), *DOCE* nº L 210/19 de 31 de julio de 2006.
- (6) El Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999, *DOCE* nº L 210/25 de 31 de julio de 2006.
- Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial adoptadas por el Consejo el 5 de octubre de 2006 (todavía no publicadas).

Actos del Consejo Europeo

- Acuerdo alcanzado el 12 de febrero de 1988 en el Consejo Europeo de Bruselas sobre la reforma de la financiación de la Comunidad, Bull. CE, 3-1988.

Resoluciones del Parlamento Europeo

- Resolución sobre la Propuesta de Reglamento relativo a la política regional de la comunidad en lo relativo a las regiones situadas en las fronteras interiores de la Comunidad, DOCE nº C 293/37 de 13 de diciembre de 1976.
- Posición adoptada en primera lectura el 6 de julio de 2005, Informe Olbrycht, DOCE nº C 157 E/309 de 6 de julio de 2006
- DO nº C 157 E/310 de 6 de julio de 2006

Comunicaciones de la Comisión

- Comunicación C(90) 1562/3 a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de zonas fronterizas (INTERREG), DOCE nº C 215/4 de 30 de agosto de 1990.
- Comunicación (94/C 180/13) a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas (INTERREG II), DOCE nº C 180/60 de 1 de julio de 1994.
- Comunicación (96/C 200/07) a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria INTERREG sobre la cooperación transnacional en la ordenación territorial (INTERREG II C), DOCE nº C 200/23 de 10 de julio de 1996.
- Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000, DOCE nº C 143/6 de 23 de mayo de 2000.
- «Libro Blanco sobre la gobernanza europea» (COM (2001) 428 final) de 25 de julio de 2001, DOCE nº C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- Tercer informe sobre la cohesión económica y social – una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.
- Documento de estrategia de 12 de mayo de 2004 relativo a la política europea de vecindad (COM(2004) 373 final).
- Propuesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los fondos estructurales (COM(2004) 492 final) de 14 de julio de 2004.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) (COM(2004) 496 final) de 14 de julio de 2004.

- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (COM(2004) 628 final) de 29 de septiembre de 2004.
- «Tercer informe intermedio sobre la cohesión» de 17 de mayo de 2005 (COM(2005) 192 final).
- «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación territorial (AECT)» (COM(2006) 94 final) de 7 de marzo de 2006.

Dictámenes del Comité de las Regiones

- Dictamen 136/95 de 21 de abril de 1995 «sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea», DOCE n° 100/1 de 2 de abril de 1996.
- Dictamen 145/98 de 19 de noviembre de 1998 sobre el tema «La cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales», DOCE n° C 51/21 de 22 de febrero de 1999.
- Dictamen 181/2000 de 13 de marzo de 2002 sobre el tema «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», DOCE n° C 192/37 de 12 de agosto de 2002.
- Dictamen 388/2002 de 10 abril de 2003 sobre «La cohesión territorial», DOCE n° C 244/23 de 10 de octubre de 2003.
- Dictamen 62/2004 de 18 de noviembre de 2004 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», DOCE n° C 71/46 de 22 de marzo de 2005.

Informes del Tribunal de Cuentas

- Informe Anual relativo al ejercicio de 1994, DOCE n° C 303 de 14 de noviembre de 1995.
- Informe Especial n° 4/2004 relativo a la programación de la iniciativa comunitaria de cooperación transeuropea Interreg III, DOCE n° C 303/1 de 7 de diciembre de 2004.

II. ACUERDOS INTERNACIONALES

- Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, abierto a la firma el 21 de mayo de 1980 en Madrid, STE n° 106 (véase <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>).
- Carta europea de autonomía local, abierta a la firma el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo, STE n° 122.
- Convenio del Benelux sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, adoptado en Bruselas el 12 de septiembre de 1986 (reproducido en Levrat (1994), pp. 427 ss.).
- Convenio sobre cooperación transfronteriza de comunidades o autoridades territoriales y otros organismos públicos, celebrado entre la República Federal de Alemania, el Estado Federado de

Baja Sajonia, el Estado Federado de Renania del Norte-Westfalia y el Reino de los Países Bajos, celebrado en Isselburg-Anholt el 25 de junio de 1991 (reproducido en Levrat (1994), pp. 434 ss.).

- Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, celebrado en Bayona el 10 de marzo de 1995 (reproducido en la *Revue critique de droit international privé*, nº 86, 1997, pp. 440 ss.).
- Protocolo adicional al Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, abierto a la firma el 9 de noviembre de 1995 en Estrasburgo, STE nº 159.
- Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa, el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo y el Consejo Federal Suizo en nombre de los cantones de Solothurn, de Basilea-Ciudad, de Basilea-Campo, de Argovia y de Jura sobre cooperación entre comunidades territoriales y organismos públicos locales, hecho en Karlsruhe el 23 de enero de 1996 (reproducido especialmente en el *Recueil systématique de la législation genevoise*, RSGE A 1 11; véase <http://www.geneve.ch/legislation/welcome.html>).
- Protocolo nº 2 al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial, abierto a la firma el 5 de mayo de 1998 en Estrasburgo, STE nº 169.
- Acuerdo franco-belga sobre cooperación transfronteriza, firmado en Bruselas el 16 de septiembre de 2002.
- Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002.
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, DOCE nº C 310/1 de 16 de diciembre de 2004.

III. ACTOS DE LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA

- Directiva Nº 227 (1964) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por la que se encarga a su Comisión de autoridades locales examinar la idoneidad y las modalidades de cooperación entre entidades locales de los diversos Estados miembros del Consejo de Europa, en particular, entre municipios vecinos situados en las fronteras de los Estados miembros (véase http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp).
- Dictamen de la Asamblea Parlamentaria nº 96 (1979) relativo al proyecto de Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales. Véase <http://www.assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/fopi96.htm>
- Informe explicativo relativo al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, Estrasburgo, 1980 (véase <http://www.conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>)
- Estudio sobre la aplicación del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza, Doc. LR-R-CT (90) 6, presentado por la Secretaría del Consejo de Europa al grupo de expertos intergubernamentales sobre cooperación transfronteriza.
- «Propuesta de proyecto de Protocolo Nº 3 relativo a la creación de agrupaciones eurorregionales de cooperación», Doc LR-CT (2004) 15 de 12 de julio de 2004.

- «Anteproyecto revisado de Convenio europeo sobre una ley uniforme relativa a las agrupaciones de cooperación territorial (GTC)», DOC CDLR (2006) 17.

IV. JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia

- Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa, asunto 26/62, Rec. 23.
- Sentencia de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa contra E.N.E.L., asunto 6/64, Rec. 1143.
- Auto del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1965, Acciaierie San Michele SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, asuntos acumulados 9/65 y 58/65, Rec. 1967 35.
- Sentencia de 6 de octubre de 1970, Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, asunto 9/70, Rec. 825.
- Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, asunto 11/70, Rec. 1125.
- Sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana, asunto 39/72, Rec. 101.
- Sentencia de 12 de julio de 1973, Hauptzollamt Bremerhaven contra Massey-Ferguson GmbH, asunto 8/73, Rec. 897.
- Sentencia de 9 de marzo de 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal, asunto 106/77, Rec. 629.
- Sentencia de 30 de noviembre de 1978, Francesco Bussone contra Ministro dell'agricoltura e foreste, asunto 31/78, Rec. 2429.
- Sentencia de 27 de septiembre de 1979, SpA Eridania - Zuccherifici nazionali y SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri contra Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato y SpA Zuccherifici meridionali, asunto 230/78, Rec. 2749.
- Sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica, asunto 102/79, Rec. 1473.
- Sentencia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères contra Consejo de las Comunidades Europeas, asunto 138/79, Rec. 3333.
- Sentencia de 11 de julio de 1984, Commune de Differdange y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto 222/83, Rec. 2889.
- Sentencia de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo SpA contra Municipio de Milán, asunto 103/88, Rec. 1870.
- Sentencia de 12 de junio de 1990, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto 8/88, Rec. 2323.
- Auto del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1997, Región Valona contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-95/97, Rec. I-1787.
- Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto T-288/97, Rec. II-1871.
- Conclusiones del Abogado General Stix-Hackl presentadas el 12 de julio de 2005, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, C-436/03 (todavía no publicadas).

- Sentencia de 2 de mayo de 2006, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, C-436/03 (todavía no publicada).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006 en el recurso de casación presentado por Regione Siciliana contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-417/04 P (todavía no publicada).

Otra jurisprudencia

- TRIBUNAL COSTITUZIONALE ITALIANO, Resolución nº 258/2004 de 8 de julio de 2004, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* de 22 de julio de 2004.

V. LITERATURA CIENTÍFICA

- ARFE, *La gestion financière transfrontalière* (documento de trabajo) , 2001, 64 p. (disponible en la página web de la ARFE, <http://www.aebr.net/>).
- ARFE/COMITÉ DE LAS REGIONES, *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Estudio CdR, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE M., «La coopération transfrontalière régionale et locale», *RCADI* t. 243, 1993.
- BEYERLIN U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* , Berlín, Springer Verlag, 1988.
- BOURRINET J., *Le Comité des régions de l'Union européenne*, París, Economica, 1997.
- DECAUX E., «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», en *Revue générale de droit international public*, t. 88/3, 1984, pp. 538-620.
- DUCHACEK, I., «Perforated Sovereignties: towards a Typology of New Actors in International Relations», en MICHELMAN & SOLDATOS (eds), *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.
- DUNFORD M. y KAFKALAS G., *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres, Behaven Press, 1992.
- DUPUY, «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *Annuaire français de droit international* 1977, pp. 837-860.
- GALETTE A., «The draft European Charter of Local Self-government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe», *German Yearbook of International Law*, 1982, pp. 309-345.
- GUILLERMIN G., *La Cohésion économique et sociale. Une finalité de l'Union européenne*, París, La Documentation française, 2001.
- HOOGHE L. y MARKS G., *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.
- LABAYLE H., *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruselas, Bruylant, 2006.

- LECLERC S., *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruselas, Bruylant, 2003.
- LEVRAT N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994.
- LEVRAT N., *Public actors and the mechanisms of transfrontier cooperation in Europe*, Ginebra, Europa – IEUG, 1997.
- LEVRAT N., «L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe», en *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruselas, Editions Bruylant, 1997, pp. 107-136.
- LEVRAT N., «De quelques particularités du mode d'élaboration des normes conventionnelles, et de leur influence sur la nature des Traités conclu au sein du Conseil de l'Europe», *Revue de droit de l'ULB*, vol. 22, 2000-2, Bruselas, Bruylant, pp. 19-58.
- LEVRAT N., *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruselas, PIE – P. Lang, 2005.
- LEVRAT N., «Commentaire de la proposition de Règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun», en H. LABALYE (2006) *citado*, pp. 147-178.
- LOUGHLIN J., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.
- MARKS G., «Structural Policy in the European Community», en A. Sbragia, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, The Brookings Institutions, 1992.
- PAQUIN S., *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruselas, PIE – P. Lang, 2004.
- POLAKIEWICZ J., *Treaty making in the Council of Europe*, Estrasburgo, Ediciones del Consejo de Europa, 1999.
- RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, París, LGDJ, 1999 (3^a ed.).
- DE ROUGEMONT, D. «Rapport à la première confrontation des régions frontalières de l'Europe», Estrasburgo, 29 de junio – 1 de julio de 1972, Estrasburgo, Archivos del Consejo de Europa.
- SAPIR A. & al., *An agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004.
- SMITH A., «La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action», *Revue française de science politique*, vol. 46 (1996), n° 3, pp. 474-495.

ÍNDICE

PREFACIO.....	I
SUMARIO	III
LISTA DE ABREVIATURAS	V
RESUMEN DEL ESTUDIO	1
INTRODUCCIÓN	7
1. Las condiciones de elaboración del estudio.....	8
2. Plan del estudio.....	9
 PRIMERA PARTE: ADOPCIÓN Y RETOS DEL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES ANTES DE LA AECT.....	 11
 CAPÍTULO 1: DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA COOPERACIÓN TERRITORIAL.....	 13
A. Orígenes de la cooperación transfronteriza.....	15
B. Principios jurídicos fundamentales de la cooperación Transfronteriza	17
C. La financiación comunitaria, sus requisitos y su ampliación a ámbitos afines a través de INTERREG (capítulos B y C)	19
D. Ampliación de las normas de la cooperación transfronteriza a otras modalidades de cooperación (interterritorial o transnacional)	21
E. La reforma de los fondos estructurales y el establecimiento de un nuevo objetivo prioritario de cooperación territorial.....	21
 CAPÍTULO 2: LAS SOLUCIONES JURÍDICAS EXISTENTES EN EUROPA.....	 25
A. A escala europea (multilateral).....	28
1. El Derecho del Consejo de Europa	28
1.1. La difícil adopción de normas jurídicas	29
1.2. El reconocimiento de un derecho de las entidades territoriales a la cooperación y la norma de la remisión a las competencias propias.....	31
1.3. La norma de la remisión a la legislación nacional para la aplicación.....	33
1.4. Posibilidad de crear una estructura jurídica común.....	34
1.5. La ampliación de las normas a la cooperación no de vecindad.....	35
1.6. Proyecto de Acuerdo por el que se establece una ley uniforme	36
2. El Derecho comunitario	39
2.1. El planteamiento de la cuestión transfronteriza por la vía de la cohesión económica y social: requisitos planteados por los reglamentos de instrumentos financieros.....	40
2.2. Recurso a un instrumento de Derecho comunitario concebido con otro fin: la AEIE.....	41
B. A escala bilateral (o multilateral).....	42
1. Las soluciones ad hoc	43

3.	Los acuerdos marco	45
2.1	La posibilidad de un acuerdo de cooperación transfronteriza sin estructura permanente (convenio)	46
2.2	Convenio de cooperación que permite confiar la ejecución de una tarea de interés común a uno de los socios.....	48
2.3	Posible creación de un organismo de cooperación transfronteriza por los socios.....	48
C.	A escala nacional.....	54

CAPÍTULO 3: LOS RETOS DE LA PREPARACIÓN Y LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO (CE) Nº 1082/2006

A.	Los retos de la cooperación territorial en el marco de la política de cohesión de la comunidad	59
1.	Importancia de la cooperación territorial desde el punto de vista comunitario	60
2.	Insuficiencias de un instrumento de estímulo financiero	61
3.	Retos jurídicos de la financiación de proyectos transfronterizos en Europa.....	63
B.	El proceso de adopción del reglamento (CE) nº 1082/2006.....	64
1.	Fundamento de la reglamentación: la cuestión de la base de competencia comunitaria	65
1.1	La aparición de la cooperación transfronteriza en el Tratado.....	65
1.2	¿Cuál debe ser el fundamento jurídico de un reglamento sobre la cooperación territorial?	66
2.	La adopción del Reglamento.....	68
3.	El Reglamento (CE) nº 1082/2006 y los demás reglamentos relativos a los Fondos Estructurales para el período 2007-2013.....	70

SEGUNDA PARTE: LAS POSIBILIDADES DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DE 2007

CAPÍTULO 4: EL MARCO JURÍDICO DE LA AEET Y SUS POSIBILIDADES.....

A.	Sistemática y contenido del reglamento (CE) nº 1082/2006	80
B.	Características constitutivas de la AEET.....	82
1.	El carácter transfronterizo	83
2.	La personalidad jurídica.....	84
2.1	Personalidad jurídica de Derecho comunitario.....	85
2.2	¿Una personalidad de Derecho público o de Derecho privado?.....	87
3.	Dotada de una gran capacidad jurídica, pero limitada a funciones concretas	89
4.	Creada por un convenio y dotada de estatutos	90
5.	Un domicilio social único en el territorio de la UE.....	97
6.	Los órganos que expresan su voluntad.....	98
7.	Dotada de presupuesto	99
C.	Los miembros que pueden constituir una AEET	100
1.	Los Estados miembros	102
2.	Las autoridades regionales.....	103
3.	Las autoridades locales	104
4.	Los organismos regidos por el Derecho público contemplados en el artículo 3, apartado. 1, letra d), del Reglamento	104
5.	Las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más categorías.....	104
6.	Los miembros no comunitarios.....	105
D.	Las posibles funciones de la AEET.....	107
1.	La realización del objetivo de «cooperación territorial europea»	109
2.	Otras acciones en el marco de las políticas comunitarias	112
3.	Acciones sin cofinanciación comunitaria.....	113
4.	El límite excesivo del artículo 7, apartado 4	114
E.	La ley aplicable a la AEET y a sus actos.....	115
1.	La ley aplicable a la constitución de la AEET.....	116
2.	La ley aplicable a la interpretación del convenio y de los estatutos que funden la AEET.....	118

3.	La ley aplicable a la AECT según el artículo 2 del Reglamento (CE) 1082/2006	119
4.	La ley aplicable al control de las actividades de la AECT	120
4.1	Las normas aplicables al control financiero de la AECT	120
4.2	El control extraordinario dirigido a defender el interés público	121
5.	La ley aplicable a las relaciones entre miembros	122
6.	La ley aplicable a las relaciones de la AECT con terceros	122
7.	La responsabilidad de las autoridades miembros de una AECT	123
8.	La responsabilidad de los Estados miembros	125
9.	La ley aplicable a la disolución de la AECT	126
F.	Tipología de las diferentes AECT	126
G.	Soluciones de continuidad e innovaciones de la AECT	129
1.	Las soluciones de continuidad	129
1.1	La recuperación del «acervo de INTERREG»	129
1.2	Se mantiene en gran medida la remisión a la legislación nacional	129
2.	Las innovaciones	130
2.1	La posibilidad de una entidad transfronteriza o transnacional pública basada en el Derecho comunitario	130
2.2	La posible participación de Estados, al lado de las autoridades territoriales, en entidades de cooperación territorial dotadas de personalidad jurídica propia	130

CAPÍTULO 5: LOS RETOS JURÍDICOS DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA AECT 131

A.	El Reglamento sobre la AECT en el ordenamiento jurídico comunitario	134
B.	El Reglamento sobre la AECT y los ordenamientos jurídicos nacionales: dificultades previsibles	137
1.	Los principios de las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional	138
1.1	Las normas de aplicación directa	139
1.2	Las normas de remisión a normas nacionales	140
2.	Las relaciones del Reglamento sobre la AECT con las medidas nacionales existentes	148
2.1	Posible diversidad de las situaciones y de los Derechos nacionales	149
2.2	Relación del Reglamento (CE) nº 1082/2006 con medidas nacionales anteriores incompatibles	151
2.3	La coexistencia de organismos existentes y de AECT	153
3.	Evoluciones posibles de los Derechos nacionales	154
3.1	El interés de los Estados por desarrollar un marco jurídico atractivo	154
3.2	El requisito del artículo 16, apartado 2, del Reglamento sobre la AECT	154
3.3	El seguimiento de la evolución de los marcos jurídicos nacionales	155
D.	Las relaciones simples entre el Reglamento sobre la AECT y los instrumentos jurídicos internacionales relativos a la cooperación territorial	156

CAPÍTULO 6: POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE LA NUEVA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA 159

A.	Las nuevas posibilidades de la AECT	162
1.	Una personalidad jurídica de Derecho comunitario	162
2.	La posibilidad de que los Estados sean actores de la cooperación territorial	164
3.	Una mayor diversidad de fórmulas para la cooperación	165
4.	Pertinencia de la AECT para diferentes modalidades de cooperación	166
B.	La diversidad de los actores de las expectativas	167
1.	La diversidad de los posibles participantes en una AECT	167
2.	Los Estados miembros	168
3.	Los actores comunitarios	170
C.	Propuestas	171
1.	Para las autoridades territoriales	171
2.	Para los Estados miembros	173
3.	Para las instituciones comunitarias	173
3.1	La Comisión	173

3.2 El Parlamento	173
3.3. El Comité de las Regiones.....	173

ANEXOS.....177

I. Reglamento (CE) N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 , sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)	179
II. Reglamento (CE) N° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 , relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1783/1999.....	191
III. Lista de Los organismos regidos por el Derecho público contemplados en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) n° 1082/2006: (artículo 9, apartado 1, letra d)) de la Directiva (CE) n° 18/2004 de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, y anexo III de esta Directiva).....	211
IV. Lista de personas que han contribuido a la realización del presente estudio	213
V. Cuestionarios remitidos a los profesionales para los seminarios del grupo de trabajo sobre las etapas futuras del marco jurídico de la cooperación territorial en Europa.....	215

BIBLIOGRAFÍA.....229

I. Actos de las instituciones comunitarias	229
II. Acuerdos internacionales.....	231
III. Actos de los órganos del Consejo de Europa	232
IV. Jurisprudencia.....	233
V. Literatura científica	234

ÍNDICE237

REFERENCIAS: NOTAS FINALES241

REFERENCIAS:

NOTAS FINALES

Notas relativas a la introducción

- 1 Véase el DO N° L 210/19, de 31 de julio de 2006.
- 2 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) N° 1082/2006, DO N° L 210/20 de 31 de julio de 2006.
- 3 Que incluía este principio en su artículo III-220. Para una presentación del papel del Comité de las Regiones en la promoción de este principio, véase N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruselas, 2005, en particular, pp. 285-288. Véase también el Dictamen 388/2002 del Comité de las Regiones, de 10 abril de 2003, sobre «La cohesión territorial» (DO n° C 244/23 de 10 de abril de 2003).
- 4 «Libro Blanco sobre la gobernanza europea» (COM(2001) 428 final) de 25 de julio de 2001, DOCE n° C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- 5 Véase el Dictamen 62/2004 del Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2004, sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», DO N° C 71/46 de 22 de marzo de 2005.
- 6 La propuesta inicial de la Comisión data del 14 de julio de 2004 (COM(2004) 496 final) y el programa de investigación de este estudio se ha basado en su contenido. No obstante, el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo propusieron enmiendas numerosas y sustanciales, que la Comisión y el Consejo aceptaron considerar en su «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación territorial (AECT)», (COM(2006) 94 final de 7 de marzo de 2006). En consecuencia, el Reglamento adoptado el 5 de julio de 2006 difiere sustancialmente en determinados puntos de la propuesta inicial de la Comisión.
- 7 Aunque el Reglamento entró en vigor el 1 de agosto de 2006, su artículo 18, párrafo segundo, precisa que es aplicable a más tardar el 1 de agosto de 2007, a excepción del artículo 16, que es aplicable a contar desde el 1 de agosto de 2006 (DO) hasta el 31 de julio de 2006.
- 8 En el anexo IV del presente estudio figura una lista de los expertos y de los profesionales consultados.
- 9 Artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) N° 1082/2006, DO N° L 210/24 de 31 de julio de 2006.
- 10 Aunque la adopción pueda considerarse tardía en relación con las expectativas de los promotores de proyectos territoriales, de hecho se produjo sin excesiva demora, ya que tuvo lugar de forma simultánea a otros Reglamentos relativos a los fondos estructurales para el período 2007-2013 (véase el capítulo 4 más adelante). Sin embargo, durante las negociaciones en el Consejo, varios Estados expresaron su deseo de disociar la adopción de este Reglamento de las de otros Reglamentos cuya adopción debía hacerse obligatoriamente a tiempo para poder cumplir las condiciones de concesión de financiación comunitaria a partir del 1 de enero de 2007. Por tanto, debe relativizarse en gran medida el carácter «tardío» de dicha adopción.
- 11 DO n° L 210/20, de 31 de julio de 2006. Este carácter facultativo del recurso a la estructura jurídica de la AECT se justifica especialmente por la referencia al principio de proporcionalidad (artículo 5 del TCE), según el cual la acción de la Comunidad no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos (del Reglamento). El recurso obligatorio a la AECT habría vulnerado manifiestamente este requisito al imponerse a la acción comunitaria.
- 12 Considerando n° 5, DO n° L 210/19, de 31 de julio de 2006.

13 Artículo 16, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE) N° 1082/2006 sobre la AECT, DO N° L 210/24 de 31 de julio de 2006.

14 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo segundo, del mismo Reglamento. *Ibíd.*

Notas relativas al Capítulo 1

15 Evidentemente, desde 1975, existe en el artículo 5 del Reglamento por el que se crea el FEDER una referencia «al carácter fronterizo de la inversión» como criterio de prioridad para la concesión de una ayuda financiera de este fondo de desarrollo regional. Pero esta norma y todas las normas subsiguientes, en particular todas las adoptadas en el marco de la coordinación de los Fondos Estructurales por lo que respecta, desde 1990, al PIC INTERREG (DO, n° C 215/4 de 30 de agosto 1990), se refieren a las condiciones para una financiación comunitaria de acciones de cooperación. Ninguna se dirige, antes del Reglamento CE n° 1082/2006, a fijar un marco jurídico para las propias acciones de cooperación.

16 El primer ejemplo moderno censado (los historiadores han demostrado la importancia de la cooperación en los Pirineos desde el siglo XVII; véase a este respecto M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *RCADI* t. 243, 1993, pp. 293 ss.) parece ser la Comunidad de Intereses Económicos Moyenne-Alsace – Brisgau, activa desde 1956, pero que no adoptó una forma jurídica hasta 1965. Véase una exposición de estos primeros desarrollos en P.-M. DUPUY, «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *Annuaire français de droit international* 1977, pp. 837-860; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlín, Springer Verlag, 1988, y N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994.

17 Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, DO n° L 73/1 de 21 de marzo de 1975.

18 Creación de INTERREG II C «relativo a la cooperación transnacional sobre el tema de la ordenación del territorio» por la Comisión. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, DO n° C 200/23 de 10 de julio de 1996.

19 Dictamen 388/2002 del Comité de las Regiones sobre la cohesión territorial, adoptado el 10 de abril de 2003, DO n° C 244/23 de 10 de octubre de 2003.

20 La propuesta inicial de la Comisión (véase COM(2004) final de 14 de julio de 2004) contemplaba un instrumento destinado únicamente a la cooperación transfronteriza. Las peticiones del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo condujeron a la ampliación del ámbito transfronterizo al territorial.

21 En el considerando 5 del Reglamento (CE) 1082/2006, se reconoce que «el acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos [...]», DO n° L 210/19 de 31 de julio de 2006.

22 Abierto a la firma en Madrid, el 21 de mayo de 1980, STCE n° 106.

23 Abierto a la firma en Estrasburgo, el 9 de noviembre de 1995, STCE n° 159.

24 DO n° C 215/4 de 30 de agosto de 1990.

25 DO n° C 180/60 de 1 de julio de 1994.

26 DO n° C 143/6 de 23 de mayo de 2000.

27 Abierto a la firma en Estrasburgo, el 5 de mayo de 1998, SCTE n° 169.

28 DO n° C 200/23 de 10 de julio de 1996.

29 DO n° C 143/9 de 23 de mayo de 2000.

30 DO n° C 143/10 de 23 de mayo de 2000.

31 DO n° L 210/20 de 31 de julio de 2006.

- 32 Conforme al pliego de condiciones impuesto por el Comité de las Regiones para la realización del presente estudio, se consultó a un grupo representativo de profesionales, cuya composición figura en el Anexo IV de esta publicación, que se reunió los días 18 y 19 de mayo de 2006, y los días 21 y 22 de septiembre de 2006 en Bruselas, en la sede de Comité de las Regiones. Los puntos de vista expresados y las respuestas dadas a las preguntas concretas formuladas por los expertos para la realización de su estudio fueron de gran ayuda para la redacción del presente texto. Aunque se decidió no citar nominalmente los comentarios de tal o cual miembro del grupo, permítase que los redactores les agradezcan aquí su constructiva y asidua participación en sus trabajos.
- 33 Informe de Denis DE ROUGEMONT en el primer encuentro de regiones fronterizas de Europa, Estrasburgo, 29 de junio – 1 de julio de 1972.
- 34 Como reconoce expresamente el Reglamento relativo a la AECT, cuyo tercer considerando precisa que «habida cuenta, en particular, del aumento del número de fronteras terrestres y marítimas de la Comunidad a raíz de su ampliación, es necesario facilitar el refuerzo de la cooperación territorial en la Comunidad.» (DO n° L 210/19 de 31 de julio de 2006).
- 35 Aunque las competencias que permiten aportar esas respuestas comunes se hayan reconocido a la Comunidad... pero es un debate que excede con mucho el marco del presente estudio.
- 36 Para un estudio completo de esta situación y de las bazas de las distintas opciones, véase N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994.
- 37 Es la solución del Protocolo adicional del Consejo de Europa y de determinados instrumentos bilaterales. De forma alternativa, conviene vincular esos derechos y obligaciones a un ordenamiento jurídico nacional, ya sea elegido por las partes (por ejemplo, el artículo 4, apartado 6, del Acuerdo de Karlsruhe), ya sea conforme a una norma de vinculación (por ejemplo, el artículo 8, apartado 2 e, del Reglamento relativo a la AECT)).
- 38 Sentencia del TJCE de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos c. Administración fiscal neerlandesa, asunto 26/62, Rec. 23.
- 39 Para un análisis detallado de esta situación, véase N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruselas, PIE – P. Lang, 2005, en particular pp. 109-171.
- 40 Recordemos que la acción de la Comunidad está sujeta tanto a un principio de legalidad (incluido desde el comienzo e inscrito hoy en el artículo 220 TCE) como a un principio de atribución, formulado en Maastricht en el artículo 3B TCE (hoy, artículo 5 TCE), que no es más que un recordatorio y corresponde al principio de especialidad propio de las organizaciones internacionales (véase en particular la orden del Tribunal Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 en el asunto «licitud del uso de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado», *Rec. TII*, 1996, p. 66).
- 41 Es evidente que la gran mayoría de los proyectos comunitarios se inscriben en un espacio transfronterizo en sentido amplio; nos referimos aquí a la dimensión transfronteriza, definida en particular por el Convenio marco de Madrid, es decir, las relaciones entre entidades territoriales de Estados diferentes.
- 42 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado por el Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, DO n° L 73/1 de 21 de marzo de 1975.
- 43 DO n° L 73/2 de 21 de marzo de 1975.
- 44 Véase, por ejemplo, sobre este tema el artículo de A. SMITH, «La Commission européenne et les Fonss Structurales: vers un nouveau modèle d'action», *Revue française de science politique*, vol. 46 (1996), n° 3, pp. 474-495, o la obra dirigida por G. GUILLERMIN, *La cohésion économique et sociale. Une finalité de la Unión europea*, París, La Documentation française, 2001, o asimismo la editada por S. LECLERC, *Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruselas, Bruylant, 2003).
- 45 Comunicación C(90) 1562/3, DO n° C 215/4 de 30 de agosto de 1990.
- 46 Reglamento (CE) 2052/88 del Consejo de 30 de junio de 1988, DO n° L 185 de 15 de julio de 1988.
- 47 C(90) 1562/3 de 25 de julio de 1990.
- 48 Ibid.

- 49 «En la concesión de las ayudas fronterizas en virtud de la presente iniciativa, la Comisión concederá prioridad a las propuestas [...] que comprendan la creación o el desarrollo de estructuras institucionales o administrativas compartidas destinadas a ampliar y profundizar la cooperación entre instituciones públicas, organizaciones privadas y organismos voluntarios.» (DO n° C 180/61 de 1 de julio de 1994).
- 50 También titulado REGEN (véase DO n° C 200/23 de 10 de julio de 1996).
- 51 DO n° C 200/23 de 10 de julio de 1996.
- 52 Ibid.
- 53 Ibid., apartado 11, p. 24.
- 54 Sin embargo, los conjuntos transnacionales no contemplan ya «al menos tres Estados», sino «grandes agrupaciones de regiones europeas» (Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para INTERREG III, DO n° C 143/9 de 23 de mayo de 2000).
- 55 DO n° C 143/10 de 23 de mayo de 2000, apartado 17.
- 56 Ibid. apartado 19. Estos objetivos se precisaron después en una Comunicación de la Comisión de 7 de mayo de 2001, publicada en el DO n° C 141/2 de 15 de mayo de 2001.
- 57 La teoría de la ciencia política ha calificado este tipo de relaciones de «paradiplomacia» (debemos la expresión a I. DUCHACEK, en su contribución «Perforated Sovereignities: towards a Typology of New Actors in International Relations», in MICHELMAN & SOLDATOS (dirs. ed.), *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33. Para un estudio reciente basado en este paradigma, véase S. PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruselas, PIE – P. Lang, 2004.
- 58 El primero N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994.
- 59 Actualmente han ratificado este Protocolo 15 Estados europeos. Para una exposición más detallada de este Protocolo y las ratificaciones, véase más adelante el punto 1.5 de la sección A del segundo capítulo.
- 60 Artículo 1 del Protocolo n° 2 al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial, STCE n° 169.
- 61 Actualmente artículo 158, párrafo segundo, del TCE; la referencia a las islas fue añadida por el Tratado de Ámsterdam.
- 62 Artículo 161, párrafo primero *in fine*, del TCE.
- 63 Práctica instaurada a raíz del acuerdo alcanzado el 12 de febrero de 1988 en el Consejo Europeo de Bruselas sobre la reforma de la financiación de la Comunidad. Esta terminología se recoge en el TECE en el artículo I-55.
- 64 Este ataque a la política estructural de la Comunidad fue promovido por un grupo de asesores económicos del Presidente de la Comisión Europea dirigido por André Sapir. Conocido con el nombre de «Informe Sapir» (*An agenda for a Growing Europa – The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004), este documento proponía nada menos que la supresión de la política estructural de la Comunidad tal como se había desarrollado desde 1988.
- 65 Véase en este sentido el tercer informe de etapa sobre la cohesión de la Comisión, de 17 de mayo de 2005 (COM(2005) 192 final).
- 66 Los programas de iniciativa nacional tienen un ámbito de aplicación limitado hasta entonces a un solo Estado. Pero se desprende claramente que las normas de asignación de recursos a los PIN, tal como se prevén en el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales (DO n° L 210/25 de 31 de julio de 2006), no se aplican al objetivo prioritario n° 3, que por naturaleza no puede ser nacional y, por tanto, que a este objetivo particular se aplican las normas del Reglamento FEDER, reproducido en el Anexo II.
- 67 Véase la propuesta de la Comisión de Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales (COM(2004) 492 final de 14 de julio de 2004), cuyo artículo 3 reduce a tres los objetivos prioritarios para la intervención de los Fondos Estructurales (objetivo n° 1 = convergencia; objetivo n° 2 = competitividad regional y empleo; objetivo n° 3 = cooperación territorial europea).

- 68 TECE, artículo III-220.
- 69 Documento de orientación de 12 de mayo de 2004 de la Comisión (COM(2004) 373 final).
- 70 Como precisa expresamente el artículo 2 del Convenio marco de Madrid (1980) o reivindican algunos autores de la doctrina (por ejemplo, Maximiliano BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *RCADI* t. 243, 1993, pp. 293 ss.).
- 71 Tercer informe sobre la cohesión económica y social – una nueva cooperación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004, p. 77.

Notas relativas al Capítulo 2

- 72 Véase en particular la obra publicada bajo la dirección de H. LABAYLE, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruselas, Bruylant 2006.
- 73 El Convenio del Benelux de Bruxelles de 12 de septiembre de 1986 prevé, en su caso, un mecanismo político (una Comisión especial) encargado de «examinar las diferencias y litigios que surjan para resolverlos a través de la conciliación o someterlos al Comité de Ministros» (artículo 6, apartado 2, letra c).
- 74 STCE n° 106. Para el texto completo, las reservas y la situación de las ratificaciones, véase la página de la Oficina de Tratados del Consejo de Europa, depositaria de todos los tratados de la Serie de Tratados del Consejo de Europa, que mantiene actualizada la información relativa a dichos tratados. La dirección de Internet es: <http://Convenios.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>.
- 75 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Directiva n° 227, 1964.
- 76 Véase en particular la Directiva n° 288 de 1970, adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyo tono es especialmente virulento. (http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp).
- 77 Para una descripción detallada de este proceso y los retos, tal como se percibían en la época, véase el excelente artículo de Emmanuel DECAUX, «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », en la *Revue générale de Droit international public*, t. 88/3, 1984, pp. 538-620.
- 78 Dictamen de la Asamblea Parlamentaria n° 96 (1979). Véase http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp.
- 79 No obstante, el propio texto del informe explicativo tiene mucho cuidado de precisar en su apartado 2: «El texto de este informe explicativo, elaborado sobre la base de los debates de dicho comité y dirigido al Comité de Ministros del Consejo de Europa, no constituye un instrumento de interpretación auténtica del texto del Convenio, aunque pueda facilitar la comprensión de las disposiciones contenidas en el mismo.»
- 80 Informe explicativo relativo a la Convenio marco europea sur la cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales », (<http://Convenios.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>), apartado 15.
- 81 Italia llegó incluso a precisar, cuando depositó su instrumento de ratificación del Convenio, que el concepto de vecindad se limitaba, en lo concerniente a su territorio, a una franja de 25 kilómetros de ancho. Véase <http://Convenios.coe.int/Treaty/Común/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE&VL=0>.
- 82 Esos esquemas y modelos son los siguientes:
- 1 Modelos de acuerdos interestatales**
- 1.1 Modelo de acuerdo interestatal sobre la promoción de la cooperación transfronteriza;
 - 1.2 Modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación regional transfronteriza;
 - 1.3 Modelo de acuerdo interestatal sobre la concertación local transfronteriza;
 - 1.4 Modelo de acuerdo interestatal sobre la cooperación contractual transfronteriza entre autoridades locales;
 - 1.5 Modelo de acuerdo interestatal relativo a los organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales;
 - 1.6 Modelo de acuerdo relativo a la cooperación económica y social interregional e/o intermunicipal;
 - 1.7 Modelo de acuerdo sobre la cooperación intergubernamental en materia de ordenación del territorio;

- 1.8 Modelo de acuerdo sobre la cooperación interregional e/o intermunicipal transfronteriza en materia de ordenación del territorio;
 - 1.9 Modelo de acuerdo sobre la creación de parques transfronterizos;
 - 1.10 Modelo de acuerdo sobre la creación y la gestión de parques rurales transfronterizos;
 - 1.11 Modelo de acuerdo interestatal sobre la cooperación transfronteriza en materia de formación permanente, información, condiciones de empleo y de trabajo;
 - 1.12 Modelo de acuerdo interestatal sobre la promoción de los intercambios escolares de carácter transfronterizo o transnacional;
 - 1.13 Modelo de acuerdo sobre la utilización del suelo a lo largo de los cursos de agua fronterizos;
 - 1.14 Modelo de acuerdo interestatal (bilateral o multilateral) relativo a las agrupaciones de cooperación transfronteriza dotadas de personalidad jurídica.
- 2 Esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos para celebrar entre autoridades locales**
- 2.1 Esquema de acuerdo para la creación de un grupo de concertación entre autoridades locales;
 - 2.2 Esquema de acuerdo para la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos;
 - 2.3 Esquema de acuerdo para la creación de asociaciones transfronterizas de Derecho privado;
 - 2.4 Esquema de contrato de suministro o prestación de servicios entre entidades locales fronterizas (de tipo «Derecho privado»);
 - 2.5 Esquema de contrato de suministro o prestación de servicios entre entidades locales fronterizas (de tipo «Derecho público»);
 - 2.6 Esquema de acuerdo para la creación de organismos de cooperación intermunicipal transfronteriza;
 - 2.7 Modelo de acuerdo relativo a la cooperación económica y social interregional e/o intermunicipal;
 - 2.8 Modelo de acuerdo relativo a la cooperación interregional e/o intermunicipal transfronteriza en materia de ordenación del territorio;
 - 2.9 Modelo de acuerdo relativo a la creación de parques transfronterizos;
 - 2.10 Modelo de acuerdo relativo a la creación y la gestión de parques rurales transfronterizos;
 - 2.11 Modelo de acuerdo relativo a la creación y la gestión de parques transfronterizos entre asociaciones de Derecho privado;
 - 2.12 Modelo de acuerdo entre entidades locales o regionales sobre el desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia de protección civil y de ayuda mutua en caso de desastre en las zonas fronterizas;
 - 2.13 Modelo de acuerdo relativo a la cooperación transnacional entre centros escolares y entidades locales;
 - 2.14 Modelo de acuerdo relativo a la creación de un cursus escolar transfronterizo;
 - 2.15 Modelo de acuerdo relativo a la utilización del suelo a lo largo de los cursos de agua fronterizos.
 - 2.16 Modelo de acuerdo de cooperación transfronteriza por el que se establecen los estatutos de una agrupación de cooperación transfronteriza dotada de personalidad jurídica.

Para los textos completos de todos estos modelos y esquemas, véase:

<http://Convenios.coe.int/Treaty/Común/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>

- 83 Informe explicativo, citado supra, apartado 12.
- 84 *Ibid.*, apartado 32.
- 85 Más tajante aún que nosotros, DECAUX considera que «ante la acumulación de limitaciones jurídicas y prácticas que acabamos de mencionar, el papel del Convenio marco parece reducirse a una mera declaración de intenciones.» (*loc. cit.*, p. 597).

- 86 Los principales casos son el Convenio del Benelux relativo a la cooperación transfronteriza, celebrado el 12 de septiembre de 1986 en Bruselas, y el Acuerdo entre Alemania y los Países Bajos, celebrado en Isselburg-Anholt el 23 de mayo de 1991. (*Abkommen zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Institutionen, geschlossen in Isselburg-Anholt am 23. Mai 1991 / Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het land Nedersaksen en het land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, overeengekomen te Isselburg-Anholt op 23 mei 1991*). Los demás acuerdos bilaterales a los que se hace referencia más adelante son todos posteriores a la adopción del Protocolo adicional al Convenio marco.
- 87 Para valoraciones de conjunto del alcance de este texto convencional, véase en particular A. GALETTE, «The draft European Charter of Local Self-government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe», *German Yearbook of International Law*, 1982, pp. 309-345, o N. LEVRAT, «L'importance de la Charte europea de l'autonomie locale en Europe», en *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruselas, Editions Bruylant, 1997, pp. 107-136.
- 88 Se observa claramente si se compara esta formulación con el apartado 1 de este artículo, que precisa: «Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común»; o con la del apartado 2; «El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado»; o incluso con la redacción del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio marco (detallado más adelante en este apartado).
- 89 *Informe explicativo de la Carta Europea de la Autonomía Local (STCE n° 122)*,
<http://Convenios.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/122.htm>.
- 90 Ibid.
- 91 El estudio se basaba en un cuestionario enviado a los Estados miembros que habían ratificado el Convenio marco. El cuestionario y las respuestas de once Estados se encuentran en el documento LR-R-CT (90) 6, presentado por la Secretaría del Consejo de Europa al Grupo de expertos intergubernamentales sobre cooperación transfronteriza.
- 92 STCE n° 159. Véase <http://Convenios.coe.int/Treaty/Común/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>.
- 93 Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldova, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza y Ucrania.
- 94 Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Islandia, Italia, Portugal y Rumanía.
- 95 La idea de una remisión a las competencias propias de las entidades para determinar su capacidad para actuar no era totalmente nueva, dado que el Convenio marco de 1980 precisaba, en su artículo 2, que «la cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las entidades o autoridades territoriales, tal como estén definidas por el Derecho interno. El alcance y la naturaleza de dichas competencias no se verán afectadas por el presente Convenio.»
- 96 No debemos a este Protocolo el descubrimiento de esta fórmula, que encontramos ya en el artículo 2 del Convenio del Benelux de Bruselas (1986) y en el artículo 2 del Acuerdo de Isselbourg-Anholt (1993), citados.
- 97 Informe explicativo relativo al Protocolo adicional al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades o autoridades territoriales, apartado 17. <http://Convenio.coe.int/Treaty/fr/reports/html/159.htm>
- 98 El artículo 6 del Tratado de Valencia, de 3 de octubre de 2002, intenta distinguir la legislación aplicable a cada obligación. La tentativa es interesante por lo que se refiere al respeto de la igualdad entre socios, pero de aplicación compleja, y puede conducir a conflictos de calificación de una u otra obligación.
- 99 Artículo 4 del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995; artículo 4, apartado 6, del Acuerdo de Karlsruhe de 23 de enero de 1996; artículo 4, apartado 5, del Acuerdo de Bruselas de 16 de septiembre de 2002.
- 100 Artículo 6, apartado 5, del Acuerdo de Isselburg-Anholt.
- 101 Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Lituania, Luxemburgo, Moldova, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Ucrania.
- 102 Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Francia, Georgia, Islandia, Portugal y Rumanía.

- 103 Véase, para los primeros que se pronunciaron en este sentido, U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme des lokalen Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlín, Springer Verlag, 1988 y N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994.
- 104 Véase en este sentido M. DUNFORD Y G. KAFKALAS, *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres, Behaven Press, 1992, y N. LEVRAT, *Public actors and the mechanisms of transfrontier co-operation in Europe*, Ginebra, Euryopa 6-1997.
- 105 Véase, N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, PUF, 1994, para un debate sobre las bazas asociadas a la elección de las distintas denominaciones.
- 106 «Exposición de motivos del proyecto de Protocolo nº 3 relativo a la institución de agrupaciones eurorregionales de cooperación», *Doc LR-CT (2004)* 15 de 12 de julio de 2004, p. 4. Llamamos la atención del lector sobre la coincidencia de fecha con la propuesta de la Comisión para un Reglamento por el que se establece la AECT (14 de julio de 2004).
- 107 *Ibid.*
- 108 *Ibid.*, p. 5.
- 109 «La ambición de proyecto de Protocolo sobre las eurorregiones debería ser, según parece, la de conseguir un Derecho completamente uniforme aplicable a relaciones semejantes, cualesquiera que sean el territorio y el ordenamiento jurídico en las que tenga que desplegar sus efectos. » *Ibid.*, p. 6.
- 110 *Ibid.*, p. 5.
- 111 Como demuestra esta cita, el proyecto sólo contempla las relaciones de vecindad, con exclusión de la cooperación transnacional o interregional.
- 112 Desde el verano de 2005 (*Doc. LR-CT (2005)* 13 de 10 de agosto de 2005. La última versión de este anteproyecto de Convenio data del 27 de abril de 2006. Su título es «Anteproyecto revisado de Convenio europeo por el que se establece una ley uniforme relativa a las agrupaciones de cooperación territorial (ACT)», *DOC CDLR (2006)* 17.
- 113 Así, Dinamarca, la República Federal de Alemania y Suecia se pronunciaron en contra de un proyecto de nuevo Convenio; Suiza expresó su deseo de un texto más corto y general, y España, el regreso a un Protocolo adicional al Convenio de Madrid. La posición de Eslovaquia no es clara, y sólo Austria (que, en su papel de Presidencia de la UE, trabajaba paralelamente por la adopción del Reglamento relativo a la AECT) manifestó un apoyo claro al proyecto de un nuevo Convenio. Véase el proyecto de Informe de reunión del Comité de expertos sobre cooperación transfronteriza del Consejo de Europa, LR-CT (2006) 12 de 29 de marzo de 2006.
- 114 Con arreglo a la jurisprudencia que el Tribunal de Justicia ha elaborado desde 1963 sobre estas cuestiones.
- 115 Se trata de Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza. A excepción de Luxemburgo, este acuerdo sólo se aplica a las partes definidas de los territorios nacionales de los Estados parte (véase el artículo 2).
- 116 Así, nuevos Estados miembros del Consejo de Europa, como Rusia y Ucrania, están elaborando con la ayuda de los conocimientos expertos del Consejo de Europa legislaciones nacionales dirigidas a ofrecer un marco jurídico concreto a la cooperación transfronteriza de sus entidades infraestatales.
- 117 Para una reflexión y elementos sobre esta cuestión, véase J. POLAKIEWICZ, *Treaty making in the Council of Europa*, Estrasburgo, Editions du Conseil de Europe, 1999. Véase asimismo, N. LEVRAT, «De quelques particularités du mode d'élaboration des normes conventionnelles, et de leur influence sur la nature des Traités conclu au sein du Conseil de l'Europe», *Revue de droit de l'ULB*, vol. 22, 2000-2, Bruselas, Bruylant, pp. 19-58.
- 118 Los procedimientos comunitarios conducentes a la adopción de un acto de alcance general por la Comunidad Europea sólo pueden emprenderse sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea (artículos 250- 252 TCE).
- 119 Mientras que en el Consejo de Europa, exceptuando las cuestiones relativas a la defensa, que quedan expresamente reservadas (artículo 1, letra d), del Estatuto (STCE nº 1), los Estados miembros pueden acordar trabajar sobre cualquier tema relacionado con Europa. Sin embargo, el resultado de su trabajo no es necesariamente portador de efectos jurídicos obligatorios, a diferencia del Derecho comunitario.

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 120 Véase *infra* el Capítulo 3.B.2. sobre el modo en que se ha resuelto la delicada cuestión de la base de competencia comunitaria para fundamentar el Reglamento R (CE) n° 1082/2006.
- 121 Artículo 308 TCE (antes 235 TCE).
- 122 Véanse, en particular, los principios definidos por el Tribunal en su sentencia de 12 de junio de 1990, *Alemania c. Comisión*, asunto C-8/88, *Rec.* 2323.
- 123 Aunque la denominación «transfrontière» pueda hacer pensar en un marco más amplio que el de la estricta vecindad de carácter transfronterizo (véase N. LEVRAT (1994), *op. cit.* para las diferencias asociadas a las distintas terminologías), la versión inglesa menciona «cross-border cooperation», la alemana «grenzüberschreitende Zusammenarbeit», la española «cooperación transfronteriza» y la italiana «cooperazione transfrontaliera», todos ellos términos que se refieren, contrariamente a la versión francesa, a la estricta vecindad.
- 124 Artículo 265 TCE. La cursiva de la frase añadida en Ámsterdam es nuestra.
- 125 Artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 724/75 de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, DO n° L 73/2 de 21 de marzo de 1975.
- 126 Comunicación [de la Comisión] C(90) 1562/3 a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones para los programas operativos que se invita a elaborar a los Estados miembros en el marco de una iniciativa comunitaria relativa a las zonas fronterizas (INTERREG), DO n° C 215/4 de 30 de agosto de 1990.
- 127 «Comunicación [de la Comisión] a los Estados miembros por la que se fijan orientaciones para los programas operativos que se invita a elaborar a los Estados miembros en el marco de una iniciativa comunitaria relativa a las zonas fronterizas, la cooperación transfronteriza y las redes energéticas seleccionadas» (INTERREG II) (94/C 180/13), DO n° C 180/60 de 1 de julio de 1994.
- 128 En especial el Informe anual 1994 (DO n° C 303 de 14 de noviembre de 1995, apartados 4.61-4.72) y el Informe especial n° 4/2004 relativo a la programación de la iniciativa INTERREG III (DO n° C 303/1 de 7 de diciembre de 2004). Para un análisis más detallado de estos informes, véase más adelante el capítulo 3, apartado B.2.
- 129 La propuesta inicial de la Comisión contemplaba una agrupación europea de cooperación (véase COM(1973) 2046 final de 21 de diciembre de 1973).
- 130 Reglamento (CEE) n° 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE), DO n° L 199/1 de 31 de julio de 1985.
- 131 Subrayemos a este respecto, en otro contexto ciertamente, pero no carente de pertinencia, que el Tribunal de Primera Instancia distingue claramente la situación de una entidad que está individualmente afectada cuando se trata de ejercer las competencias que son las suyas, de la situación de una entidad que invoca únicamente repercusiones socioeconómicas en su territorio, que sería el caso de una entidad que organiza una cooperación transfronteriza para estimular el desarrollo económico de su territorio (TPI, sentencia de 15 de junio de 1999, *Regione autonoma Friuli-Venzia Giulia c. Comisión*, asunto T-288/97, *Rec.* II-1883).
- 132 Como precisa claramente el Reglamento n° 2137/85 en su artículo 3: «La finalidad de la agrupación será facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, mejorar o incrementar los resultados de esta actividad; no es la de realizar beneficios para sí misma. Su actividad debe vincularse con la actividad económica de sus miembros y sólo puede tener un carácter auxiliar con respecto a ésta.» DO n° L 199/2 de 25 de julio de 1985.
- 133 El artículo 1 del Reglamento n° 2137/85 precisa ciertamente que «La agrupación así constituida [...] tendrá la capacidad, en nombre propio, de ser titular de derechos y obligaciones de toda especie, celebrar contratos o llevar a cabo otros actos jurídicos, y de litigar» (artículo 1, apartado 2), pero considera que «Los Estados miembros determinarán si las agrupaciones inscritas en sus registros [...] tienen o no personalidad jurídica.»
- 134 Apartado 4 de los considerandos del Reglamento (CE) n° 1082/2006. En el mismo sentido, el Tribunal de Cuentas subraya en su *Informe Especial n° 4/2004 relativo a la programación de la iniciativa comunitaria de cooperación transeuropea INTERREG III*, que «las orientaciones [de la Comisión] prevén la constitución de agrupaciones europeas de interés económico (AEIE) con objeto de permitir que la cooperación se lleve a cabo a través de verdaderas estructuras comunes. Sin embargo, los Estados miembros han planteado problemas de naturaleza jurídica que la Comisión no ha tenido tiempo de examinar en profundidad» (DO n° C 303/8 de 7 de diciembre de 2004). Más adelante, afirma: «Las tentativas para constituir AEIE como interlocutores de la aplicación de los programas INTERREG no han tenido éxito (PIC Alpes, PIC Europa Noroccidental) a pesar de los esfuerzos de la Comisión en este sentido.» (*Ibid.* apartado 44, p. 12).

- 135 Para una clasificación de las distintas categorías jurídicas de AECT que este estudio propone considerar, véase más adelante el Capítulo 4, sección F.
- 136 Véase el Capítulo 1, sección B, anterior relativo a los principios jurídicos fundamentales de la cooperación transfronteriza.
- 137 Para una reflexión detallada de esta evolución y sus consecuencias políticas y jurídicas, véase en particular H. COMTE y N. LEVRAT, «Perspectives transfrontalières», en *Aux coutures de Europa* (op. cit.), pp. 353-361.
- 138 Sobre esta evolución y su importancia, véase N. LEVRAT, *l'Europe et ses collectivités territoriales* (op. cit.), pp. 257-271.
- 139 Véase el «Libro Blanco sobre la gobernanza europea» (COM(2001) 428 final de 25 de julio de 2001, DO n° C 287/1 de 12 octubre 2001).
- 140 Véase el Capítulo 4 siguiente. Recordemos que el Reglamento (CE) n° 1082/2006 indica que la AECT «podrá crearse» (artículo 1, apartado 1) «por iniciativa de sus miembros futuros» (artículo 4, apartado 1), y que el apartado 15 de los considerandos especifica que «el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos, puesto que el recurso a la AECT tiene carácter facultativo».
- 141 Artículo 2 *a contrario*, que indica (con una fórmula de las menos afortunadas y más curiosas) que «las decisiones adoptadas en el marco de un acuerdo de cooperación transfronteriza serán aplicadas por las entidades o autoridades territoriales en su ordenamiento jurídico nacional de conformidad con su legislación nacional.» Véase anteriormente el punto 1.3. de este Capítulo para un análisis jurídico de esta situación.
- 142 Artículo 1, apartado 2.
- 143 Artículo 2, apartado 2, del Acuerdo de Bruselas de 12 de septiembre de 1986.
- 144 Artículo 6, del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 145 Artículo 6, apartado 1, del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 146 Artículo 6, apartado 4, del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 147 Artículo 6, apartado 3, del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 148 Artículo 6, apartado 5, del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 149 Artículo 3, párrafo segundo, del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.
- 150 Artículo 3, párrafo cuarto, del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.
- 151 Artículo 3, párrafo sexto, del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.
- 152 Artículo 4, párrafo primero *in fine*, del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.
- 153 Artículo 4, apartado 3, del Acuerdo de Karlsruhe de 26 de enero de 1996.
- 154 Artículo 4, apartado 4, del Acuerdo de Karlsruhe de 26 de enero de 1996.
- 155 Artículo 5 del Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002.
- 156 Artículo 7, apartado 4.
- 157 Artículo 3, apartado 1, del Acuerdo de Bruselas de 12 de septiembre de 1986.
- 158 Que reza como sigue: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.»
- 159 Volveremos sobre esta cuestión en el Capítulo 3, sección D, apartado 4, siguiente.
- 160 Artículo 6 del Acuerdo d'Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991.
- 161 Artículo 5 del Acuerdo de Karlsruhe de 23 de enero de 1996. El Acuerdo de Bruselas (entre Bélgica y Francia) de 16 de septiembre de 2002 recoge exactamente la misma solución.

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 162 La fórmula es la misma en el artículo 6 del Acuerdo de Isselburg-Anholt.
- 163 Véase anteriormente el punto A.2.2. de este Capítulo.
- 164 Que en su artículo 3 propone el principio: «Los acuerdos de cooperación transfronteriza celebrados por las entidades o autoridades locales podrán crear un organismo de cooperación transfronteriza que tenga o no personalidad jurídica.»
- 165 Artículo 8, apartado 1, del Acuerdo de Karlsruhe de 23 de enero de 1996, y artículo 8, apartado 1, del Acuerdo de Bruselas de 16 de septiembre de 2002.
- 166 La situación varía mucho, evidentemente, de un sistema jurídico a otro. En ciertos Estados, la tesorería de las entidades públicas, incluido de las dotadas de personalidad jurídica propia, corre a cuenta exclusivamente del tesoro público nacional; la cuestión, en todo caso, parece poco pertinente. Pero en muchos Estados –y esto es particularmente pertinente en un marco transfronterizo en el que hay que contar con participaciones financieras « extranjeras » - las entidades públicas están en condiciones de gestionar sus fondos.
- 167 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2137/85 de 25 de julio de 1985 (*DO* n° L 199/1 de 31 de julio de 1985).
- 168 Una parte de la doctrina consideraba, por analogía con la situación de los Estados en las relaciones internacionales, que son libres de mantener relaciones con socios privados con arreglo a las normas del Derecho privado (por ejemplo, cuando los Estados se comprometen mediante contrato con empresas extranjeras, en particular para la explotación de recursos naturales situados en su suelo), que las entidades públicas infraestatales debían disfrutar de la misma libertad de elección (véase, p.ej., P.-M. DUPUY, «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *Annuaire français de droit international*, 1977, pp. 837-860). No obstante, hay que distinguir la situación de un Estado soberano, que por naturaleza puede liberarse de los requisitos jurídicos nacionales en sus relaciones exteriores, de la de entidades no soberanas, que siguen obligadas, incluso en las relaciones que rebasan el estricto marco nacional, a respetar el Derecho público que se les impone y, precisamente por esta razón, no son soberanas (véase para este debate y sus repercusiones prácticas, N. LEVRAT (1994), pp. 315-322).
- 169 Así sucede en el artículo 10 de los Acuerdos de Karlsruhe y de Bruselas (2002), que, desde este punto de vista, no distinguen entre estructuras de Derecho privado y de Derecho público.
- 170 Que en algunos Estados y para determinadas categorías particulares pueden depender asimismo del Derecho público.
- 171 Por ejemplo, la legislación portuguesa prevé la «*Empresa Intermunicipal*», a la que permite recurrir el Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002 (artículo 9, apartado 3, y artículo 11).
- 172 Esta fórmula es especialmente apreciada en Francia e Italia.
- 173 Véase en particular el artículo L-115-4 del *Código general de las entidades territoriales*.
- 174 *Zweckverband* en Derecho alemán, estructura jurídica a la que remiten los artículos 3 a 5 del Acuerdo de Isselburg-Anholt. *Syndicat de communes* en Derecho francés (o sindicato mixto, es decir, abierto no sólo a los municipios, sino también a entidades de nivel superior (p. ej. regiones)).
- 175 *Consortio* en Derecho español (artículo 5 del Tratado de Bayona y artículos 9 y 11 del Tratado de Valencia), *Associações de Direito Publico* en Derecho portugués (artículos 9 y 11 del Tratado de Valencia).
- 176 Forma jurídica de Derecho francés a la que remite en especial el Tratado de Bayona (artículo 5).
- 177 Artículo 10 del Acuerdo de Karlsruhe y del Tratado de Bruselas. Este último precisa en su apartado 2 las estructuras particulares que se contemplan en cada uno de los Estados miembros. Así, para Bélgica, figuran tanto estructuras de Derecho público (intermunicipales) como estructuras de Derecho privado (asociaciones sin fines lucrativos, fundaciones, asociaciones internacionales y agrupación europea de interés económico), mientras que Francia sólo indica estructuras de Derecho público. Por fuerza hemos de constatar que las calificaciones jurídicas efectuadas por cada ordenamiento jurídico nacional, incluso en una relación bilateral, pueden divergir de forma significativa.
- 178 Véase el artículo 2 del Acuerdo de Karlsruhe, así como el artículo 2 del Acuerdo de Bruselas (de 16 de septiembre de 2002), que incluyen entre las entidades potencialmente socias a las regiones y departamentos franceses. Además, por lo que respecta al Acuerdo de Karlsruhe, los cantones suizos son tanto parte en el Acuerdo (en virtud de sus competencias constitucionales a escala nacional) como beneficiarios potenciales de los mecanismos de cooperación que instituye el Acuerdo (artículo 2, apartado 2, del Acuerdo de Karlsruhe). Lo que recuerda, *mutatis mutandis*, la situación de los Estados miembros en el marco de la AECT.

- 179 Artículo L-1115-4-1 del Código General de las Entidades Territoriales, aprobado por la Ley n° 2004-809 de 17 de agosto de 2004, que prevé esta solución y bautiza, en Derecho francés, estas estructuras de cooperación como «district européen».
- 180 Si bien las partes en una cooperación transfronteriza basada en este Tratado pueden adoptar estatutos detallados (artículo 11, apartado 7, del Acuerdo de Valencia de 3 de octubre de 2002), la forma jurídica del organismo de cooperación transfronteriza debe corresponder a una estructura jurídica preexistente en la legislación nacional, ya sea «*l'Associação de Direito Público*» o «*l'Empresa Intermunicipal*» en Portugal, ya sea el «*consorcio*» en España. Así, «sin perjuicio de las normas aplicables a cada tipo de organismo por el Derecho interno de las Partes, los estatutos del organismo con personalidad jurídica, que deberán figurar anejos al convenio de creación, deberán especificar [...]» (artículo 11 apartado 7).
- 181 Sobre el hecho de que una enumeración ordenada constituye sin duda una jerarquía de las normas aplicables, véase el apartado 41 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006 (Parlamento c. Consejo, C-436/03), que analiza el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1435/2003 relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea, redactado en términos muy comparables al artículo 2 del Reglamento sobre la AECT.
- 182 Pero, como contrapartida y a diferencia de lo dispuesto en los Acuerdos de Karlsruhe, Bruselas y Valencia, los Estados miembros podrán prohibir, de forma bastante discrecional, a una de sus entidades territoriales el acceso a una AECT (artículo 4, apartado 3, del Reglamento sobre la AECT). Véase más adelante el Capítulo 4, sección D, para un análisis detallado de estas cuestiones.
- 183 El artículo 3, apartado 1, el artículo 4, apartado 3, el artículo 6, apartado 2, el artículo 7, apartados 2 y 4, los artículos 12 y 13, y el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1082/2006 de 5 de julio de 2006 sobre la AECT hacen referencia a normas de legislación nacional de esta categoría.
- 184 En particular, el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 de 5 de julio de 2006 sobre la AECT remite expresamente a estas normas.
- 185 Mediante los cuales cada Estado que los haya ratificado «reconoce y respeta el derecho de las entidades o autoridades territoriales sujetas a su jurisdicción [...] a celebrar, en los ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación transfronteriza con las entidades o autoridades territoriales de otros Estados.»
- 186 De acuerdo con la Declaración efectuada con ocasión del depósito del instrumento de ratificación el 29 de marzo de 1985, «el Gobierno italiano, remitiéndose al apartado 2 del artículo 3 del Convenio, declara que supedita la aplicación de éste a la celebración de acuerdos interestatales.»
- 187 Tribunal Constitucional italiano, Decisión n° 258/2004 de 8 de julio de 2004, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* de 22 de julio de 2004.
- 188 Propuesta de proyecto de Protocolo n° 3 al Convenio marco [...] relativo a la institución de agrupaciones eurorregionales de cooperación (AEC), Doc LR-CT (2004) 15 de 12 de julio de 2004, apartados 14 y 15, p. 6), indica las razones por las que considera semejante propuesta poco deseable.
- 189 Punto ix) de los considerandos del anteproyecto revisado de Convenio Europeo por el que se establece una ley uniforme relativa a las agrupaciones de cooperación territorial (GCT), DOC CDLR (2006) 17 de 27 de abril de 2006. El objetivo al que se refiere la cita es «facilitar la cooperación de las entidades o autoridades territoriales pertenecientes a distintos Estados dentro del respeto de las estructuras políticas y administrativas de los Estados y de los compromisos internacionales de éstos.» (considerando ii)).
- 190 Con arreglo al artículo 16, apartado 1, párrafo tercero, cada Estado miembro «informará debidamente a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualesquiera disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo».

Notas relativas al Capítulo 3

- 191 Introducido en el Tratado de Roma con ocasión de la modificación efectuada en Luxemburgo en 1987 (Acta Única), el Título sobre la cohesión económica y social (inicialmente, artículos 130 A a 130 E, hoy artículos 158 a 162) constituye el fundamento jurídico en el que se basa esta política redistributiva.
- 192 La política estructural de la Comunidad se basa en reglamentos relativos a los Fondos Estructurales, que se renegocian para cada período de financiación plurianual. En cada una de esas ocasiones (es decir, 1988, 1994, 1999 y últimamente 2006), los principios fundamentales que estructuran esta política comunitaria se inscriben en nuevos reglamentos, que se someten a la aprobación del Consejo, es decir, de los Estados miembros.

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 193 Así, mediante la elaboración y aplicación del principio de cooperación, que aparece ya en el primer Reglamento de coordinación de los Fondos Estructurales (Reglamento (CEE) n° 2052/88, artículo 4, DO L 185 de 15 de julio de 1988).
- 194 Puesto que se adoptó el 5 de julio de 2006, simultáneamente al Reglamento relativo al FEDER, en particular.
- 195 COMISIÓN EUROPEA, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, op. cit., p. 156.
- 196 Para una reflexión sobre este punto más detenida e inscrita en un marco más teórico, véase el Capítulo III de la Segunda Parte de la obra de N. Levrat, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, op. cit., titulado «Les collectivités territoriales vecteurs d'une intégration horizontale via la coopération transfrontalière?», pp. 257-271.
- 197 DO n° C 215/4 de 30 de agosto de 1990.
- 198 «Para la concesión de las ayudas fronterizas en virtud de la presente iniciativa, la Comisión concederá prioridad a las propuestas [...] que comprendan la creación o el desarrollo de estructuras institucionales o administrativas compartidas, destinadas a ampliar y profundizar la cooperación entre instituciones públicas, organizaciones privadas y organismos voluntarios.» (DO n° C 180/61 de 1 de julio de 1994).
- 199 Tribunal de Cuentas, Informe anual relativo al ejercicio 1994, DO n° C 303/116 de 14 de noviembre de 1995.
- 200 Ibid.
- 201 Véase la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000, DO n° C 143/6 de 23 de mayo de 2000, que no fija ya exigencias relativas a las estructuras institucionales de cooperación transfronteriza, pero indica que «la cooperación transfronteriza ente autoridades de países vecinos pretende desarrollar los centros económicos y sociales transfronterizos mediante estrategias comunes para un desarrollo territorial duradero» y fija modestamente en términos de desarrollo de estructuras institucionales el objetivo de «desarrollar la cooperación jurídica y administrativa para fomentar el desarrollo económico y la cohesión social».
- 202 Informe especial n° 4/2004, DO C 303/6 de 7 de diciembre de 2004.
- 203 Ibid. apartado 44, p. 12. La cita completa y el tema del uso de la agrupación europea de interés económico en este contexto se ha tratado en el Capítulo 2, sección A.2 anterior.
- 204 Ibid., apartado 98, letra i), p. 18.
- 205 Tercer Informe sobre la cohesión, op. cit., p. 156.
- 206 Excepto en el caso de acciones innovadoras emprendidas a petición expresa de la Comisión, que pueden ser financiadas sólo por el presupuesto comunitario. Pero esas acciones son cuantitativamente marginales.
- 207 Documento de trabajo: *La gestion financière transfrontalière*, 64 p. Disponible en la página de Internet de la ARFE, <http://www.aebr.net/>
- 208 Artículo 274 TCE.
- 209 Según el artículo 276, apartado 1, TCE, el Parlamento aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, por recomendación del Consejo, que debe decidir por mayoría cualificada.
- 210 Artículos 246 y 248 TCE.
- 211 Para el período 2007-2013 que nos interesa, el principio de la gestión compartida está inscrito en el artículo 14 del Reglamento (CE) del Consejo n° 1083/2006 (DO n° L 210/39 de 31 de julio de 2006). Pero el artículo 70 del mismo Reglamento establece claramente en su apartado 2 una responsabilidad bastante amplia del Estado miembro, que debe ejercer el primer control, a su vez sujeto al control de la Comisión, por lo que respecta a la ejecución de los programas autorizados.
- 212 Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al FEDER, DO n° L 210/1 de 31 de julio de 2006.
- 213 El artículo 6, apartado 4, reza como sigue: «No obstante lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, cuando las funciones de una AECT [...] incluyan actuaciones cofinanciadas por la Comunidad, se aplicará la legislación pertinente relativa al control de los fondos de la Comunidad [...].»

- 214 La doctrina jurídica vincula dicho principio a la redacción del artículo 220 TCE, que indica que «El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado.» Está pues inscrito en el Tratado comunitario un principio de Estado de Derecho, y una instancia y unos mecanismos para hacer que se respete. Sobre este punto, véase en particular Rideau, *op. cit.*, y las referencias a la doctrina jurídica sobre este tema que indica.
- 215 Artículo 230, párrafo segundo, TCE.
- 216 Artículo 5, párrafo primero, TCE.
- 217 El añadido efectuado por el Tratado de Amsterdam está en cursiva.
- 218 Recordemos que el Comité de las Regiones fue instituido por el Tratado de Maastricht, que introduce los artículos 198 A, B y C, calcando así la organización y las funciones de este nuevo órgano del modelo institucional del Comité Económico y Social. Hasta principios del año 1994 este Comité no pudo celebrar su primera reunión. Para una exposición sobre los orígenes de este Comité, véase en particular, J. BOURRINET, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, París, Economica, 1997, o N. LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales*, *op. cit.*, pp. 203-206 y 221-234.
- 219 En efecto, las instituciones comunitarias, creadas por los Tratados, sólo son competentes para actuar en el marco de los Tratados, no para revisarlos, lo cual sigue siendo una prerrogativa de los Estados en el marco de una conferencia intergubernamental. El procedimiento de revisión de los Tratados se codifica en el artículo 48 TUE.
- 220 Dictamen 136/95, adoptado el 21 de abril de 1995, DO n° C 100/1 de 2 de abril de 1996.
- 221 Entre una docena de otras reivindicaciones específicas.
- 222 Véase más adelante el Capítulo final.
- 223 Dictamen 62/2004, adoptado el 18 de noviembre de 2004, DO n° C 71/46 de 22 de marzo de 2005.
- 224 COM(2006) 94 final de 7 de marzo de 2006.
- 225 Aun cuando en varios casos, el Tribunal renunció a sancionar la falta de validez de un acto que había sido adoptado sobre la base del artículo 235 cuando existía paralelamente otro fundamento jurídico, por considerar que la unanimidad prevista para una decisión sobre la base del artículo 235 permitía preservar los derechos de los Estados (sentencia de 12 de julio de 1973, *Hauptzollamt Bremenhaven c. Massey-Fergusson*, asunto 8/73, *Rec.* 897).
- 226 Una falta de consulta al Parlamento Europeo por el Consejo cuando el Tratado le obligue a efectuarla constituye, aun cuando el dictamen emitido por el Parlamento (u otra institución) no tiene fuerza obligatoria, una violación de las formas sustanciales, causa de anulación del acto adoptado (TJCE, sentencia de octubre de 1980, *Roquette Frères c. Conseil*, asunto 138/79, *Rec.* 3333).
- 227 La otra razón principal es la introducción del principio de subsidiariedad, que, si bien no tiene ningún vínculo jurídico con esta disposición –los respectivos ámbitos de aplicación no son secantes–, introduce una dinámica política desfavorable a un uso inventivo de las competencias conferidas por el Tratado a las Instituciones comunitarias (véase en particular el Protocolo n° 30 al Tratado de Ámsterdam sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad).
- 228 Un ejemplo reciente es el recurso de anulación del Reglamento relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea presentado por el Parlamento Europeo contra el Consejo, justamente por el motivo de que la decisión del Consejo de fundamentar el Reglamento n° 1435/2003 de 22 de julio de 2003 en el artículo 308 (en contra de la opinión de la Comisión, que apoya al Parlamento en su recurso) no permite una consulta adecuada al Parlamento Europeo (asunto C-436/03).
- 229 Antes, artículo 100A. De hecho, existen dos disposiciones diferentes. La primera, actualmente artículo 94 (antes artículo 100), prevé la unanimidad en el Consejo, mientras que el artículo 100A, por excepción al precedente, autoriza un procedimiento que no exige la unanimidad entre los Estados miembros y, hoy, la codecisión del PE (artículo 251 TCE) (no era así en 1987, pues todavía no existía la codecisión).
- 230 Aun cuando, como hemos visto anteriormente, si bien se ha elegido la forma de un reglamento para inscribir estas normas, éste exige a los Estados miembros la adopción de disposiciones para hacer su aplicación efectiva (artículo 16), lo que podría tener por efecto cierta convergencia de los marcos legislativos nacionales.
- 231 En particular a través de su Dictamen 388/2002 de 10 de abril de 2002 sobre la cohesión territorial (DO n° C 244/23 de 10 de octubre de 2003).

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 232 Que desempeñó un papel nada despreciable en la preparación de las modificaciones de los Tratados materializadas en la Parte III del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
- 233 Como demuestra el título de la Sección 3 del Capítulo III de la Parte III del TECE : Cohesión económica, social y territorial. El Comité de las Regiones, en su dictamen de noviembre de 2004 (adoptado poco después de la firma del TECE y antes del bloqueo de principios de junio de 2005) hace referencia, en sus considerandos, al artículo III-220 TECE (DO n° C 71/46 de 22 de marzo de 2005).
- 234 La cooperación transeuropea entre entidades territoriales, Op. cit., p. 217.
- 235 Presentación de la propuesta el 14 de julio de 2004 y adopción el 5 de julio de 2006. No obstante, hay que subrayar que, desde hacía muchos años, se resaltaba la necesidad de crear una estructura de este tipo en el Derecho comunitario, en particular en los informes del Tribunal de Cuentas y las respuestas de la Comisión a los mismos.
- 236 Uno de los expertos que contribuyó a la redacción del presente estudio emitió críticas bastante severas sobre la debilidad de contenido de esta propuesta (véase N. LEVRAT, «Commentaire de la proposition de Règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun», en H. LABALYE (dir. ed.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Bruselas, Bruylant, 2006, pp. 147-178).
- 237 Recomendación n° 5 del Dictamen 62/2004 sobre la propuesta de Reglamento de Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una AECT, DO n° C 71/50 de 22 de marzo de 2005. El Parlamento hizo una propuesta bastante similar (véase el DO n° C 157 E/310 de 6 de julio de 2006).
- 238 Recomendación n° 1 del Dictamen 62/2004, DO n° C 71/49 de 22 de marzo de 2005. Esta denominación, «cooperación transeuropea» recoge la terminología utilizada en el estudio realizado en 2001 por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas por cuenta del Comité de las Regiones (citado).
- 239 El Comité de las Regiones debería establecer un registro de todas las AECT existentes que permitiera a las instituciones europeas, a los Estados miembros y a los entes regionales y locales, pero también a cada ciudadano europeo, consultar de forma rápida y eficaz información sobre una AECT. El registro podría, además, aportar una contribución valiosa a la difusión de las mejores prácticas en Europa. (DO n° C 71/48 de 22 de marzo de 2005).
- 240 COM(2006) 94 final, artículo 4, apartado 2, que prevé que el Comité de las Regiones será informado de la constitución de una AECT.
- 241 Todos estos Reglamentos fueron publicados en el DO n° L 210 de 31 de julio de 2006.
- 242 Artículo 24 de R (CE) n° 1080/2006, DO n° L 210/10 de 31 de julio de 2006, artículo 14 de R (CE) n° 1081/2006, DO n° L 210/18 de 31 de julio de 2006, artículo 106 de R (CE) n° 1083/2006, DO n° L 210/68 de 31 de julio de 2006, artículo 7 de R (CE) n° 1084/2006, DO n° L 210/80 de 31 de julio de 2006, artículo 27 de R (CE) n° 1085/2006, DO n° L 210/91 de 31 de julio de 2006, que no prevé una cláusula de reexamen obligatoria, sino un plazo de validez.
- 243 Véase COM(2004) 496 final.
- 244 Véase DO n° C 210/41 de 31 de julio de 2006.
- 245 Artículos 12 a 21 de R (CE) 1080/2006, (véase el Anexo II para el texto completo).

Notas relativas al Capítulo 4

- 246 Que era el ámbito inicialmente previsto en la propuesta de la Comisión Europea; véase el título y el contenido del proyecto inicial (COM(2004) 496), que sólo contenía 9 artículos.
- 247 Recomendación n° 1 del Dictamen 62/2004, DO n° C 71/49.
- 248 Posición adoptada en primera lectura el 6 de julio de 2005, Informe Olbrycht, DO C 157 E/309 de 6 de julio de 2006.
- 249 Reglamento (CE) n° 1083/2006, DO n° L 210 de 31 de julio de 2006.
- 250 Reglamento (CE) n° 1080/2006, DO n° L 210 de 31 de julio de 2006, reproducido en el Anexo 2.

- 251 COM(2004) 496 de 14 de julio de 2004.
- 252 Como indicaba el título de la propuesta de Reglamento (la «T» de AECT correspondía a transfronteriza, antes de ser sustituida por territorial). Esta agrupación tenía por objetivo «facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza entre estados miembros y entre entes regionales y locales, con el fin de incrementar la cohesión económica, social y territorial» artículo 1, apartado 3; pero también podía con el mismo fin «tener por objeto facilitar y fomentar la cooperación transnacional e interregional.» Por tanto, el carácter transfronterizo no hacía referencia exclusivamente a las relaciones de vecindad.
- 253 Véase el Dictamen de 18 de noviembre de 2004, que propone en su apartado 2 modificar el título de esta herramienta, para sustituir la cooperación territorial por una «cooperación transeuropea» (DO n° C 71/47 de 22 de marzo de 2005).
- 254 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1082/2006, que reza como sigue: «La AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo "cooperación territorial", [...] ».
- 255 Apartado 1 de los considerandos del Reglamento (CE) 1082/2006, y artículo III-220 del TECE, al que hace expresa referencia el dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Reglamento relativo a la AECT.
- 256 Ya sea mediante la creación de instrumentos financieros específicos (en particular los programas PHARE-CBC) o en el marco de una futura política europea de vecindad, que hace de esta cooperación de proximidad una de las dos prioridades de esta futura política comunitaria (véase la Comunicación de la Comisión de 12 de mayo de 2004, titulada «Política europea de vecindad – documento de estrategia» (COM(2004) 373 final).
- 257 Que, recordémoslo, fue el fundamento jurídico elegido por la Comisión para presentar esta propuesta de Reglamento, y fue aceptado.
- 258 No obstante, cabe prever, si se confirman los objetivos prioritarios de la política europea de vecindad en una fase de aplicación posterior a 2007, que se produzca una flexibilización de esta norma del artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) 1082/2006. En efecto, pueden existir fórmulas que, sin conferir directamente a las entidades de terceros Estados el derecho a participar en una AECT –lo cual probablemente no permita realizar el artículo 159– tampoco imponga la presencia de socios de al menos dos Estados miembros.
- 259 Reglamento (CE) n° 1082/2006, considerandos, apartado 8.
- 260 Véase el Capítulo 2 para un debate detallado de esta distinción y su importancia en el desarrollo del Derecho y las prácticas transfronterizas.
- 261 El Protocolo adicional al Convenio marco de Madrid indica en su artículo 3 que, si el organismo de cooperación transfronteriza está dotado de personalidad jurídica, «el acuerdo indicará, respetando la legislación nacional, si el organismo, habida cuenta de las misiones que se le atribuyan, debe considerarse en el ordenamiento jurídico del que dependan las entidades o autoridades territoriales que hayan celebrado el acuerdo, como un organismo de Derecho privado o de Derecho público.» El Acuerdo de Bruselas de 1986 (Convenio Benelux) considera que es posible una cooperación basada en el Derecho privado sin una reglamentación particular. Los modelos de acuerdos adjuntos como anexo al Convenio marco distinguen asimismo entre estructuras de Derecho privado y de Derecho público (véase *supra* el Capítulo 2 para un análisis detallado de estas cuestiones).
- 262 Artículo 1, apartado 4; la fórmula es idéntica a la del artículo 282 TCE, que trata de la capacidad jurídica de la Comunidad Europea en los Estados miembros. Volveremos sobre esta cuestión más adelante en el punto 3.
- 263 Artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1082/2006 relativo a la AECT.
- 264 Por ejemplo en virtud del artículo 4, apartado 3, artículo 6, apartado 1, artículo 7, apartado 2, artículo 12 apartados 1 y 2, y artículos 13, 14, 15.
- 265 Apartado 82 de las conclusiones presentadas por el abogado general el 12 de julio de 2005 en el marco del asunto C-436/03, todavía no publicadas.
- 266 *Ibid.*, apartado 73.
- 267 *Ibid.* apartado 75.
- 268 *Ibid.*

- 269 Apartado 14 de los considerandos del Reglamento (CE) n° 1435/2003 relativo al estatuto de la SCE, DO n° L 207/2 de 18 de agosto de 2003, citado por el abogado general en las conclusiones presentadas el 12 de julio de 2005 en el asunto C-436/03, todavía no publicadas, apartado 79.
- 270 Apartado 12 de los considerandos del Reglamento (CE) n° 1435/2003 relativo al estatuto de la SCE, DO n° L 207/2 de 18 de agosto de 2003, citado por el abogado general en las conclusiones presentadas el 12 de julio de 2005 en el asunto C-436/03, todavía no publicadas, apartado 80.
- 271 *Ibid.*, apartado 84.
- 272 *Ibid.*, apartado 86.
- 273 *Ibid.* apartado 87.
- 274 Véase el Capítulo 2, sección B, punto 2.2.3.4. *supra*. En cuanto a la fórmula prevista por el Tratado de Valencia, remite expresamente a formas jurídicas preexistentes en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales.
- 275 DO n° L 210/19 de 31 de julio de 2006.
- 276 Documento del 21 de diciembre de 2005 elaborado por la Presidencia británica, ref. 15943/05, p. 7.
- 277 Artículo 3 del Protocolo adicional de 9 de noviembre de 1995 al Convenio marco de Madrid; artículo 2 del Convenio de Bruselas de 12 de septiembre de 1986.
- 278 El anexo III de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004 (DO L 134/114 de 30 de abril de 2004), que establece la lista para cada Estado miembro de las entidades contempladas por esta disposición, incluye entidades de Derecho privado para muchos Estados (véase el anexo 3 más adelante).
- 279 En varios Estados miembros, la asociación nacional de autoridades locales es una estructura de Derecho privado, como lo son también las asociaciones internacionales de entidades territoriales (ARFE, ARE, CMRE, etc.). Estas asociaciones de Derecho privado, pese a estar compuestas de miembros que constituyen entidades de Derecho público, están autorizadas a participar en una AECT a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1082/2006.
- 280 Para una crítica del carácter demasiado restrictivo de esta limitación, véase más adelante el apartado D.5 de este capítulo.
- 281 Sobre la utilización de la distinción entre las actividades *de iure gestionis* y *de iure imperii* como condición de acceso a la cooperación transfronteriza y de elección en relación con las normas aplicables, véase especialmente N. LEVRAT (1994), *op. cit.*, pp. 229-233.
- 282 Artículo 8, apartado 2, letra e): «la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT».
- 283 En primera lectura, el Parlamento Europeo propuso en el artículo 4, apartado 5 de su texto revisado: «La AECT estará sujeta a las disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento de las asociaciones del Estado miembro que sus miembros designen». Esta fórmula (demasiado restrictiva según los expertos) no se aceptó.
- 284 Artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1082/2006.
- 285 Dicho artículo dispone lo siguiente: «La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio». Las diferencias principales estriban en la existencia de una única Comunidad Europea a la que debe reconocerse la misma capacidad jurídica en todos los Estados miembros, mientras que cada AECT tendrá su personalidad y su capacidad jurídica. Por otro lado, en lo que respecta a la capacidad de emplear personal, esta cuestión se regula, en lo relativo a la Comunidad, por lo dispuesto en el artículo 283 del TCE, que instituye un estatuto de la función pública comunitaria en Derecho comunitario. Para las AECT, las normas aplicables al empleo del personal –el marco jurídico de los contratos de trabajo, las condiciones de empleo y de remuneración, etc.– serán las del Estado del domicilio social (puesto que no se indica nada al respecto en el Reglamento (CE) 1082/2006 y, por tanto, debemos remitirnos al artículo 2, apartado 1, letra c). Por último, la inversión entre bienes muebles e inmuebles no nos parece que tenga una significación especial.
- 286 A excepción del Estado, que, al menos en Derecho internacional, es una persona jurídica soberana. La soberanía del Estado en el ámbito interno, especialmente en su relación con el pueblo, constituye una cuestión compleja que no podemos abordar aquí.

- 287 Para ampliar esta cuestión, véase la sección D más adelante.
- 288 A modo de ejemplo, subrayamos que el Reglamento (CEE) nº 2137/85 relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico indica en su artículo 1, apartado 2: «La agrupación así constituida [...] tendrá la capacidad, en nombre propio, de ser titular de derechos y obligaciones de toda especie, celebrar contratos o llevar a cabo otros actos jurídicos, y de litigar», lo que representa una capacidad jurídica sustancial. No obstante, al mismo tiempo, el apartado 3 del mismo artículo establece que «los Estados miembros determinarán si las agrupaciones inscritas en sus registros en virtud del artículo 6, tienen o no personalidad jurídica». Esta determinación no tendría incidencia en la capacidad jurídica aunque fuese negativa.
- 289 El artículo 8, apartado 1, trata del convenio que ha de celebrarse, mientras que el artículo 9, apartado 1, versa sobre los estatutos que se han de aprobar. La norma de la unanimidad es necesaria para la aprobación inicial de estos documentos. Asimismo, las partes pueden convenir otras normas –tanto en el caso del convenio (artículo 8, apartado 2, letra g) como de los estatutos (artículo 9, apartado 2, letra h))– para modificar uno u otro documento.
- 290 Artículo 9, apartado 1.
- 291 Artículo 4, apartado 4.
- 292 Artículo 4, apartado 3, párrafo segundo *in fine*.
- 293 Permitido por el conjunto de los artículos 8, apartado 2, letra g) y 9, apartado 2, letra h).
- 294 Artículo 12, apartado 2, punto 3, del Acuerdo de Karlsruhe; artículo 12, apartado 2, punto 3, del Acuerdo de Bruselas (2002); artículo 11, apartado 7, letra b), del Tratado de Valencia. Estos tres instrumentos jurídicos hablan, con más prudencia, de «la zona geográfica en que desarrolle su actividad» y no limitan necesariamente las actividades de los organismos de cooperación transfronteriza que permiten crear en dicha zona, como hace de forma un poco imprudente el Reglamento (CE) 1082/2006 relativo a la AECT.
- 295 Es fácil imaginar que, para llevar a cabo sus funciones, la AECT deba actuar fuera del territorio determinado. Por ejemplo, en caso de que no esté expresamente previsto en sus estatutos, ¿podrá una AECT cuyas actividades obtengan resultados excelentes autorizar a su director (de conformidad con el artículo 11, apartado 1, letra b) a participar en una conferencia organizada por el Comité de las Regiones o por la Comisión Europea sobre el asunto, fuera del territorio determinado en esa disposición? ¿O deberá indicar expresamente que no representa a la AECT? ¿O que la actividad no está comprendida en las funciones de la AECT? Incluso en estos dos últimos casos, ¿podría invitársele?
- 296 El artículo 3 de la propuesta original de Reglamento presentada por la Comisión (COM(2004) 496 final se titulaba «Competencias» y mencionaba las «tareas» encomendadas a la AECT. En la redacción definitiva se ha suprimido del articulado del Reglamento la referencia a las competencias y a las tareas; en cambio, no se ha modificado el tenor del considerando; por tanto, estimamos poco pertinente otorgar una significación particular a estos términos.
- 297 Tribunal de Cuentas, Informe Especial nº 4, DO nº C 303/8 de 7 de diciembre de 2004. La Comisión Europea también ha invocado esta preocupación por la permanencia posible de las estructuras erigidas sobre la base del Reglamento para no limitar en el tiempo sus efectos jurídicos.
- 298 Artículo 10, apartado 2.
- 299 Artículo 10, apartado 1, letra a).
- 300 En este sentido, el artículo 13, apartado 3, del Acuerdo de Karlsruhe, por ejemplo, que indica: «La asamblea regula mediante sus decisiones los asuntos correspondientes al objeto de la agrupación [...]».
- 301 Véase, en particular, la decisión del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006 en el asunto *Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea*, asunto C-436/03, punto 41 (todavía no publicada) sobre una interpretación en este sentido de una disposición similar.
- 302 Como establecen los Acuerdos de Karlsruhe, Bruselas y Valencia; véase el capítulo 2 anteriormente.

- 303 En cambio, está expresamente previsto para la Sociedad Anónima Europea (SE) en el Reglamento (CE) N° 2157/2001 por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, cuyo artículo 8 se consagra expresamente a este caso y establece que «se podrá trasladar el domicilio social de la SE a otro Estado miembro [...]. Dicho traslado no dará lugar a la disolución de la SE ni a la creación de una nueva persona jurídica». Lo mismo sucede en el caso de la sociedad cooperativa europea (SCE), de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1435/2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea, DO N° L 207/6 de 18 de agosto de 2003. Sin embargo, no está previsto en el caso de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE).
- 304 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) N° 1082/2006, de 5 de julio de 2006, reproducido en el anexo 1.
- 305 La situación es más sensible en el nivel regional, puesto que algunos Estados no tienen «autoridades regionales» debido a su tamaño (Luxemburgo, Malta, Chipre, que jurídicamente constituye un caso especial, pero que a efectos prácticos carece actualmente de autoridades regionales).
- 306 La cuestión no se plantea de forma tan aguda en el marco de las cooperaciones transnacionales o interregionales, la intensidad de las acciones llevadas a cabo (con mayor frecuencia limitadas a los intercambios de información o a la coordinación de políticas) no hacen necesario ejercer en común las competencias propias. Para ampliar esta cuestión, véase la sección E más adelante.
- 307 Para una buena presentación general de esta teoría y de sus implicaciones, véase L. HOOGHE y G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.
- 308 COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, DO n° C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- 309 Sabiendo que esta orden al Estado miembro no confiere una competencia nueva a este para intervenir en un ámbito en el que el Derecho interno reserva en su caso la normativa a las entidades federadas. Así, el artículo 2, apartado 2, dispone claramente que «cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate». Creemos que esta norma debe aplicarse más allá del estricto artículo 2, apartado 1, letra c), y asimismo afectar, en su caso, a la remisión efectuada por el artículo 16 de este mismo Reglamento.
- 310 La estructura jurídica es un poco compleja; en este caso, las partes son: El Estado Federado de Baden-Wurtemberg, la Región de Alsacia, el Departamento del Bajo Rin, el Distrito de Ortenau, la Comunidad Urbana de Estrasburgo, la Ciudad de Kehl, el Estado francés, la Universidad Robert Schuman y la Escuela Técnica de Kehl. Una agrupación como esta constituye un buen ejemplo de la heterogeneidad de la composición de un organismo de cooperación transfronteriza.
- 311 Sobre esta cuestión, véase la jurisprudencia reiterada de la jurisdicción comunitaria, iniciada por el auto del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1997 en el asunto C-95/95, *Región Valona contra Comisión de las Comunidades Europeas* (Rec. I-1787), recogida por el Tribunal en numerosos asuntos y confirmada recientemente por el Tribunal en su sentencia de 2 de mayo de 2006 en el recurso de casación presentado por Regione Siciliana contra Comisión de las Comunidades Europeas (asunto C-417/04) (todavía no publicada).
- 312 En cambio, algunas administraciones descentralizadas podrían contemplarse por su pertenencia a la lista proporcionada por los Estados de las entidades a las que se refiere la letra d) del presente artículo.
- 313 Esta es la tesis defendida recientemente por el profesor H. Comte en un coloquio celebrado en septiembre de 2006 en Madrid sobre el papel de los Estados miembros en la cooperación transfronteriza. Su tesis se basa fundamentalmente en el informe explicativo del Convenio marco de Madrid de 1980, el cual establece, efectivamente: «La noción de función regional o local constituye en este caso el criterio de aplicación del Convenio. Se ha elegido el término “comunidades o autoridades territoriales” para designar el conjunto de hipótesis susceptibles de presentarse sin tener vínculos demasiado estrechos con el Derecho positivo de uno de los Estados miembros. La expresión “territorial” indica una localización geográfica, una competencia espacial limitada con respecto a la del Estado. No debe entenderse como referida únicamente a las “comunidades territoriales”, concepto preciso del Derecho de algunos Estados miembros, pero demasiado estrecho para las necesidades de la aplicación del Convenio. En efecto, la definición debe corresponder a la variedad de sistemas de organización administrativa a escala local y regional de los Estados interesados». (Informe explicativo del Convenio de Madrid, apartado 24, Estrasburgo, Ediciones del Consejo de Europa, 1980). Ciertamente, esta parecer ser una interpretación posible, pero claramente no representa la hipótesis contemplada por el Reglamento (CE) N° 1082/2006.
- 314 Véase, por ejemplo, J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.

- 315 Véase la lista para los 15 antiguos Estados miembros que figura en el anexo nº 3 más adelante (en la versión consolidada el 1 de enero de 2006).
- 316 Introducción de la cooperación descentralizada en los objetivos del Convenio de Lomé IV durante la revisión de Mauricio (1995).
- 317 Véase la Comunicación de la Comisión sobre la política europea de vecindad (COM(2004) 628 final de 29 de septiembre de 2004) o la sistemática del Convenio de Cotonú.
- 318 `Por ejemplo, en torno a Mónaco, no se han resuelto algunas cuestiones relacionadas con el urbanismo, la gestión de los residuos y el transporte público, que tradicionalmente pertenecían más a una política de proximidad –y transfronteriza– que a relaciones internacionales clásicas (del tipo *high politics*), por la imposibilidad jurídica de que las autoridades territoriales francesas cooperen con un Estado extranjero.
- 319 Para quienes el «efecto de frontera» del que hemos hablado en el primer capítulo es especialmente marcado. Las posibilidades de aislamiento y de reorganización en una región transfronteriza son importantes para estos territorios y quienes les gobiernan.
- 320 DO Nº L 210/5 de 31 de julio de 2006; igualmente reproducido en el anexo 2 más adelante.
- 321 En particular, LEVRAT (1994) ; *contra*, BERNAD (1993).
- 322 Segundo Protocolo adicional al Convenio marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial, STCE nº 169 (1998). Para una presentación resumida de este instrumento, véase el capítulo 2, sección A.1, anteriormente.
- 323 Véase la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación» (COM(2004) 628 final de 29 de septiembre de 2004, especialmente el artículo 2, apartado 2, letra u).
- 324 Además, por este motivo, como acabamos de ver, el artículo 159, párrafo tercero, del Tratado de la CE no puede constituir una base jurídica adecuada para una acción exterior de la UE.
- 325 STCE nº 106, abierta a la firma en Madrid el 20 de mayo de 1980. Véase el capítulo 2, sección A.1. anteriormente, para una presentación de este instrumento y de sus límites.
- 326 Véase nuestro capítulo 2, sección A.1.1. anteriormente sobre estas críticas. Véase asimismo DECAUX o N. LEVRAT (1994), citados en la bibliografía, sobre críticas más precisas y virulentas.
- 327 Artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1082/2006 de 5 de julio de 2006.
- 328 Véase anteriormente la sección B.5 de este capítulo sobre la evolución de este elemento del convenio.
- 329 Artículo 3, apartado 2, letra c), del Reglamento Nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, DO nº L 210/37 de 31 de julio de 2006.
- 330 Reglamento Nº 1080/2006 del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER, artículo 6 (DO L 210/5 de 31 de julio de 2006. Asimismo reproducido en el anexo 2).
- 331 *Ibíd.*
- 332 *Ibíd.*
- 333 A tenor de lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento FEDER, se incluyen en la cooperación transnacional las cooperaciones bilaterales entre regiones marítimas no recogidas en la categoría de cooperación transfronteriza, tal y como se define en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) Nº 1083/2006, DO Nº L 210/38 de 31 de julio de 2006, el cual permite considerar como transfronteriza una cooperación entre regiones marítimas «situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km, con sujeción a los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación».
- 334 Reglamento Nº 1080/2006 del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER, artículo 6 (DO L 210/5 de 31 de julio de 2006. Asimismo reproducido en el anexo 2).
- 335 *Ibíd.*

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 336 Ibíd.
- 337 7 750 081 461 euros, según el artículo 21, apartado 1, del Reglamento (CE) N° 1083/2006, DO N° L 210/41 de 31 de julio de 2006.
- 338 Completados por una dimensión medioambiental en la Cumbre de Gotemburgo en 2001.
- 339 Adoptado por la Comisión el 25 de julio de 2001 y publicado en el DO n° C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- 340 Por ejemplo, el artículo 4, apartado 3, del Acuerdo de Karlsruhe establece que un convenio de cooperación transfronteriza no puede regular «la potestad que una autoridad local ejerza como agente del Estado, ni las competencias en materia policial y reglamentaria».
- 341 Véase el punto B.2.2.1. de este capítulo, *supra*.
- 342 Artículo 3, apartado 1.
- 343 Artículo 7, apartado 2 *in fine*.
- 344 Esta referencia a la estructura constitucional del Estado no se aplica tanto a las normas básicas que le permitirían autorizar o denegar la participación de futuros miembros en la AECT como a las normas internas de organización del Estado, que pueden tener como consecuencia que la competencia de enmarcar la cooperación –especialmente transfronteriza– no pertenezcan a las autoridades del Estado central, sino a entidades constitutivas de ese Estado, como ocurre en algunos Estados federales. Por tanto, esta referencia es el equivalente, en términos procesales, a la norma básica enunciada en el apartado 2 del artículo 2, a saber, que «cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate».
- 345 Artículo 4, apartado 3, párrafo primero.
- 346 Se trata de un principio de interpretación jurídica, utilizado con frecuencia por el TJCE, según el cual toda disposición de un texto se ha añadido para producir un efecto jurídico y, por tanto, conviene darle un efecto jurídico propio que no se consiga mediante otra norma.
- 347 Véase *supra* el punto D.4.
- 348 Artículo 15, apartado 3 *in fine*.
- 349 Sin entrar en una reflexión sobre el Derecho aplicable a las normas y procedimientos de auditoría, nos limitamos a subrayar que es interesante constatar que, en lo que respecta al control de la gestión de los fondos comunitarios, este Reglamento prevé en el apartado 4 de este mismo artículo que pueden establecerse excepciones a este principio de conformidad con las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional...
- 350 Artículo 6, apartado 4, del Reglamento (CE) N° 1082/2006, que establece que este procedimiento podrá tener, en su caso, carácter excepcional en relación con los procedimientos previstos en los apartados 1, 2 y 3 de dicho artículo.
- 351 Artículo 12, apartado 2, párrafo segundo.
- 352 El artículo 12, apartado 2, párrafo quinto, establece: «El nombre de una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada incluirá el término “limitada”».
- 353 La versión inglesa dice así: «No financial liability shall arise for Member States on account of this Regulation in relation to an EGTC of which they are not a member». La alemana, «... in Bezug auf einen EVTZ, den sie nicht als Mitglied angehören», la española «... no tendrán responsabilidad financiera [...] respecto de una AECT de la que no sean miembros». La italiana reproduce la misma confusión de sentido que la francesa.
- 354 Véase, por ejemplo, el artículo 7, apartado 1, del Acuerdo de Karlsruhe (citado).
- 355 Artículo 14, apartado 1.

- 356 Los expertos comenzaron este trabajo, pero las consultas posteriores al mes de julio de 2006 –es decir, tras la adopción del Reglamento– han mostrado que en la mayor parte de los Estados, se había previsto la adopción de normas sobre la base del artículo 16 del Reglamento (que invita a los Estados miembros a tomar «todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento») y que el establecimiento de un catálogo de normas en esta etapa sería, cuando menos, inútil o, incluso, engañoso, dado que la mayoría de los marcos legislativos nacionales se encontrarían en evolución. Véanse nuestras propuestas para el Comité de las Regiones en el último capítulo más adelante.
- 357 Aunque no en todos. Especialmente, en los Estados federales, las entidades federadas que, en particular en Alemania, tienen una capacidad de control sobre las autoridades locales pertenecen a una categoría diferente de la de los poderes locales de ese país.
- 358 Véase, al respecto, J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001, o N. LEVRAT (2005), pp. 63-108.
- 359 En el actual estado del Derecho comunitario, no está prohibido en absoluto por una cuestión de competencias comunitarias. El presente Reglamento no cambia esta situación lo más mínimo.
- 360 Pensemos en las normas relativas al empleo de agentes por parte de la AECT, o a la aplicabilidad de las normas administrativas del Derecho nacional.
- 361 Así, el Acuerdo de Karlsruhe de 1996, que prevé una estructura para la cooperación transfronteriza fiable y, salvando las distancias, comparable a la AECT, solo conocía cuatro manifestaciones en 2004. Sin embargo, en 2006 se llega aproximadamente a una docena.
- 362 Véase el capítulo 6, sección A.1. más adelante.

Notas relativas al capítulo 5

- 363 Reglamento (CEE) n° 2137/85 del Consejo de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE), DOCE n° L 199/1 de 31 de julio de 1985.
- 364 Reglamento (CE) n° 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea (SE), DO n° L 294/1 de 10 de noviembre de 2001.
- 365 Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), DO n° L 207/1 de 18 de agosto de 2003.
- 366 Sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa*, asunto 26/62, Rec. 4.
- 367 Así, ya en 1994, uno de los expertos encargados de la redacción del presente estudio escribía: «En primer lugar, reconocemos que, desde un punto de vista estrictamente conceptual, es una extraordinaria solución, probablemente la más elaborada y la más deseable. Sin embargo, su existencia solo puede vincularse a una situación institucional que debe calificarse hoy de muy excepcional». (LEVRAT (1994), *op. cit.*, p. 314).
- 368 Véase, especialmente, la introducción de la obra *Aux coutures de l'Europe*, que constata las dificultades jurídicas persistentes y la mala utilización de los marcos jurídicos existentes. (*op. cit.*, pp. 23-25).
- 369 La AEIE, la SE y la SCE, véase más adelante un análisis comparado de los instrumentos que crean estos diversos estatutos jurídicos.
- 370 Sentencia de 7 de febrero de 1973, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto 39/72, Rec. 101.
- 371 Sentencia de 27 de septiembre de 1979, *SpA Eridania - Zuccherifici nazionali y SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri contra Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato y SpA Zuccherifici meridionali*, asunto 230/78, Rec. 2749.
- 372 Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1999 (3^e éd.), p. 823.
- 373 Artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento N° 1082/2006, de 5 de julio de 2006 (DO n° L 210/20).
- 374 Reglamento (CE) n° 2157/2001, de 8 de octubre de 2001, DO n° L 294/1 de 10 de noviembre de 2001.

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 375 Reglamento (CE) n° 1435/2003, de 22 de julio de 2003, *DO* n° L 207/1 de 18.8.2003.
- 376 En la versión francesa de los Reglamentos, se distingue entre «*mise en application*» (n° 1435/2003) y «*mise en œuvre*» (n° 2157/2001). Sin embargo, en ambos casos se opta en español por «aplicación».
- 377 Sobre el recurso del Parlamento Europeo (asunto 436/03), véase el *DO* n° C 289/16 de 29 de noviembre de 2003.
- 378 Apartado 82 de las conclusiones del abogado general del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-436/03, presentadas el 12 de julio de 2005, todavía no publicadas.
- 379 *Ibid.* §§ 84-87.
- 380 Incluso con respecto a las estructuras de cooperación conocidas (ORGANISMO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA basado en el Protocolo adicional al Convenio de Madrid, estructura cooperativa de Derecho nacional o agrupación local de cooperación transfronteriza con arreglo al Acuerdo de Karlsruhe –véase el capítulo 2 anteriormente–), dado que la composición de la AECT, que asocia tanto a los Estados como a sus autoridades territoriales y a otros organismos públicos (art. 3 del Reglamento 1082/2006) en una estructura única de cooperación territorial es un objeto jurídico totalmente desconocido hoy.
- 381 Así, el Tribunal de Justicia establece: «Del tercer párrafo del artículo 189 del Tratado [actualmente el artículo 249 del TCE] se deduce que la aplicación de las Directivas comunitarias debe realizarse mediante la adopción por los Estados miembros de disposiciones de aplicación adecuadas. Solo en circunstancias concretas, en particular en el caso de que un Estado miembro haya dejado de adoptar las disposiciones de ejecución requeridas o adoptado disposiciones no conformes con una Directiva, ha reconocido este Tribunal de Justicia a los justiciables el derecho de invocar en un proceso una Directiva frente al Estado miembro que la hubiere incumplido» (Sentencia de 6 de mayo de 1980, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica*, asunto 102/79, Rec. 1473).
- 382 En sus conclusiones generales sobre el asunto C-436/03, el abogado general indicó: «Por lo tanto, las disposiciones del Reglamento son complementarias del Derecho nacional. Por ello, se ha de considerar a la SEC una auténtica creación nueva, a pesar de esporádicas remisiones al Derecho nacional [...]»
- 383 Sentencia de 6 de octubre de 1970, (*Franz Grad contra Finanzamt Traunstein*, asunto 9/70, Rec. 825), en la que establece: «que, por tanto, procede [es decir, que la naturaleza del acto se someta a su valoración] examinar en cada caso si la naturaleza, la economía y los términos de la disposición en cuestión pueden producir efectos directos en las relaciones entre el destinatario del acto y terceros».
- 384 Sin embargo, subrayamos que en la misma sentencia del 6 de octubre de 1970, el Tribunal considera que «en virtud de las disposiciones del artículo 189, los reglamentos son directamente aplicables y, en consecuencia, pueden producir efectos directos por su naturaleza, [...]». Es interesante señalar que en la fórmula que utiliza el Tribunal no se considera que las disposiciones contenidas en un reglamento produzcan necesariamente un efecto directo, sino únicamente que pueden hacerlo. A la inversa, estas disposiciones también pueden no producir efectos directos.
- 385 Son criterios utilizados por el Tribunal para determinar la capacidad de una norma contenida en un acto cuyo efecto directo no se derive del artículo 249 del TCE (especialmente un artículo del Tratado o una disposición de una directiva); véanse las sentencias *Van Gend & Loos* y *Franz Grad*, citadas anteriormente.
- 386 Sentencia del TJCE de 30 de noviembre de 1978, *Francesco Bussone contra Ministro dell'agricoltura e foreste*, asunto 31/78, Rec. 2429.
- 387 *Ibid.*
- 388 Sigue siendo el mismo asunto. En este caso, el Estado italiano había reservado a la Administración la producción del etiquetado previsto por el Reglamento y subordinado la obtención de etiquetas «al pago de una contrapartida en dinero, a condición de que no sea desproporcionada», lo que no afecta al principio de efecto directo del Reglamento. Se ha tomado nota de ello.
- 389 *DO* L 210/19, de 31 de julio de 2006.
- 390 Apartado 19 de las conclusiones presentadas el 12 de julio de 2005 en el asunto C-436/05, (todavía no publicado).
- 391 Principio utilizado por el TJCE en su jurisprudencia (sentencia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra E.N.E.L.*, asunto 6/64, Rec. 1143) y reafirmado después en innumerables remisiones.
- 392 Sentencia de 9 de marzo de 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal*, asunto 106/77, Rec. 629.

- 393 Entre ellas se incluyen las normas constitucionales; véase el auto del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1965, *Acciaierie San Michele SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, asuntos acumulados 9/65 y 58/65, Rec. 1967 35 y, sobre todo, la sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, aff. 11/70, rec. 1125.
- 394 «En el presente asunto, la razón para elegir la forma jurídica de un reglamento se halla en que de elegir una directiva, primero se hubiese tenido que adaptar a ésta el Derecho nacional, lo cual hubiese conducido, a su vez, a una variedad de disposiciones de adaptación, únicamente válidas en el territorio del Estado miembro correspondiente. Así, ni siquiera se hubiese estado cercano a las ventajas que se consiguen con un reglamento. En efecto, el reglamento establece normas uniformes y directamente aplicables». (apartado 54 de las conclusiones del abogado general del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, presentadas el 12 de julio de 2005 en el asunto C-436/03, todavía no publicadas).
- 395 En él se establece que «el presente instrumento no está destinado a [...] proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad».
- 396 Véase, en este sentido, la interpretación que hace el abogado general en sus conclusiones presentadas en el asunto C-436/03 del artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1435/2003, formulado de manera similar en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1082/2006 (apartado 85 de las conclusiones, todavía no publicadas).
- 397 Para los detalles de las jurisprudencias pertinentes y el desarrollo de este principio, véase J. RIDEAU, *op. cit.*, pp. 813 ss.
- 398 Para saber más sobre esta situación jurídica compleja, véase nuestra sección D del capítulo 4 más adelante y, en particular, el punto 2 de esta sección.
- 399 Artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento, que dice lo siguiente: «Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate».
- 400 Véase el capítulo 2, sección C, anteriormente.
- 401 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2137/85 de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) establece: «Sin perjuicio de las disposiciones del presente Reglamento, la ley aplicable, por una parte, al contrato de agrupación excepto para las cuestiones relativas al estado y a la capacidad de las personas jurídicas y, por otra parte, al funcionamiento interno de la agrupación, será la ley interna del Estado de la sede establecida por el contrato de agrupación» (DO n° L 199/1 de 31 de julio de 1985).
- 402 DO L 294/2, de 10 de noviembre de 2001.
- 403 DO n° L 207/3, de 8 de agosto de 2003.
- 404 Las asociaciones de autoridades locales y regionales (especialmente CMRE y ARE) vienen reclamando desde los años ochenta la inclusión en el tratado comunitario de una referencia que permita a la Comunidad, dado el caso, actuar en relación directa con su situación, o estar limitada por una norma de Derecho comunitario en la medida en que su autonomía pueda resultar perjudicada por el Derecho comunitario derivado. En el marco del TECE, el artículo I-5 relativo a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros establece: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional». Aunque parezca casi seguro que este nuevo Tratado no entrará en vigor en su forma actual, esta disposición revela un consenso para suprimir del ámbito de competencia comunitaria estas cuestiones vinculadas a las estructuras institucionales territoriales, y no el posible desarrollo de una acción comunitaria en la materia.
- 405 «La naturaleza del Derecho comunitario excluye su transformación o su recepción en los ordenamientos jurídicos nacionales, incompatibles con la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario. [...] Este carácter excluye, como destaca la jurisprudencia comunitaria, toda medida nacional que aparezca como una medida de recepción o tienda a disimular a los interesados la naturaleza de una norma comunitaria y los efectos que de ella se derivan» J. RIDEAU (1999) *op. cit.*, p. 813.
- 406 Sentencia del TJCE de 7 de febrero de 1973, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto 39/72, Rec. 101.
- 407 El artículo 18, apartado 2, del Reglamento, establece que «Se aplicará a más tardar el 1 de agosto de 2007, a excepción del artículo 16, que se aplicará a partir del 1 de agosto de 2006».

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

- 408 Sentencia del TJCE de 7 de febrero de 1973, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana*, asunto 39/72, Rec. 101.
- 409 El artículo 4, apartado 3, párrafo tercero, establece que «al decidir acerca de la participación de un miembro futuro en la AECT, los Estados miembros podrán aplicar sus normas nacionales».
- 410 En este sentido, en su sentencia de 2 de mayo de 2006, el Tribunal considera en lo que respecta a la SCE que: «no puede considerarse que el Reglamento impugnado, que deja intactas las distintas normativas nacionales existentes, tenga por objeto aproximar las legislaciones de los Estados miembros aplicables a las sociedades cooperativas, sino crear una nueva forma de sociedad cooperativa que se superpone a las nacionales. No desvirtúa esta afirmación que el Reglamento impugnado no fije de manera exhaustiva el conjunto de normas aplicables a las sociedades cooperativas europeas y remita, en algunos extremos, al Derecho del Estado miembro en cuyo territorio tenga su domicilio social la sociedad cooperativa europea, dado que esta remisión tiene, como se ha señalado antes, carácter subsidiario» (Sentencia de 2 de mayo de 2006, *Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea*, asunto 436/03, apartados 44 y 45; todavía no publicada).
- 411 Como recuerda el considerando 15, el «recurso a la AECT tiene carácter facultativo, de conformidad con el orden constitucional de cada Estado miembro», y el tenor del artículo 1, apartado 1, indica que «podrá crearse en el territorio de la Comunidad una Agrupación europea de cooperación territorial, en lo sucesivo denominada “AECT”» (la cursiva es nuestra). La constitución de una AECT en el territorio de un Estado miembro no es una obligación que el Derecho comunitario impone a estos últimos. Se trata simplemente de una posibilidad, derivada de la creación por el Derecho comunitario de una forma jurídica nueva, la AECT.
- 412 El considerando 15 del Reglamento indica que «el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos [crear las condiciones de la cooperación territorial], puesto que el recurso a la AECT tiene carácter facultativo».
- 413 Recordamos que, en su sentencia fundacional de 5 de febrero de 1963, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirma que «no solo impone obligaciones a los particulares, sino que también está destinado a generar derechos que pasan a formar parte de su patrimonio jurídico» (*Van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa*, asunto 26/62, Rec. 23. Lo que es válido para los particulares es válido asimismo para las autoridades territoriales, personas jurídicas de Derecho público, como reconocía expresamente el órgano judicial comunitario (véase especialmente la sentencia de 11 de julio de 1984, *Commune de Differdange y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 222/83, Rec. 2889; confirmada en sus términos muy claros por la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto T-288/97, Rec. II-1871).
- 414 No nos compete pronunciarnos sobre el posible efecto pasajero que podría tener la AECT, ni sobre la evaluación que harán los actores de la cooperación territorial de la relativa eficacia de las soluciones propuestas por este Reglamento y de otras soluciones jurídicas a las que tienen acceso para enmarcar y desarrollar su cooperación.
- 415 Sentencia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa contra E.N.E.L.*, asunto 6/64, Rec. 1159.
- 416 Para conocer más detalles sobre este punto, véase el capítulo 4, sección C, anteriormente.
- 417 Para una reflexión sobre este punto, véase la conclusión de la obra dirigida por H. COMTE y N. LEVRAT, citada.
- 418 Principio que la doctrina denomina «de autonomía institucional» y que el Tribunal ha formulado de manera clara en una sentencia de 12 de junio de 1990 (*República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas*, asunto 8/88, Rec. 2323), recogido siempre y según el cual el Derecho comunitario es indiferente al «reparto de competencias establecido por las normas institucionales de cada Estado miembro ni sobre las obligaciones que, en un Estado dotado de una estructura federal, pueden incumbir a las autoridades federales y a las autoridades de los Estados federados». Esta misma norma podrá aplicarse aquí, con las adaptaciones necesarias para cada situación nacional.
- 419 En su importante sentencia de 9 de marzo de 1978, el TJCE enuncia el principio siguiente: «El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario tiene la obligación de velar por que dichas normas surtan pleno efecto, dejando de aplicar, si fuera preciso, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que solicitar o que esperar la previa supresión de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional» (*Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal*, asunto 106/77, Rec. 629). No podría ser más claro.
- 420 Sin perjuicio de que este impedimento esté fundado en la excepción prevista en el artículo 12, apartado 2, párrafo séptimo, que autoriza a un Estado a «prohibir que se registre en su territorio una AECT cuyos miembros tengan responsabilidad limitada».
- 421 *Code général des collectivités territoriales*, art. L1115-5.

- 422 Este razonamiento está relacionado con el que mantuvo el Tribunal en el asunto *Costa* según el cual «se desprende que al Derecho creado por el Tratado [...] no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta», *Rec.* 1964, p. 1160.
- 423 Y esta obligación por parte de los Estados incluidos en un Reglamento comunitario produce un efecto directo y obligatorio en relación con los Estados. Si la ausencia de disposiciones apropiadas provoca que la aplicación del Reglamento no sea más efectiva, parece posible concluir que el Estado tiene la obligación de modificar su legislación nacional para permitir la aplicación efectiva del derecho subjetivo reconocido por el Reglamento a las entidades jurídicas contempladas en el artículo 3, apartado 1, de constituir una AEET.
- 424 Según el cual «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad».
- 425 Paráfrasis de la conclusión del Tribunal en el asunto *Costa* (citado) de 15 de julio de 1964, *Rec.* 1160.
- 426 Sentencia de 15 de julio de 1964 (citada), *Rec.* 1159.
- 427 Es la argumentación utilizada por el Tribunal en su sentencia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo SpA contra Municipio de Milán*, asunto 103/88, *Rec.* 1870, cuando se afirma: «Se debe señalar que si los particulares están legitimados para, en las condiciones arriba apuntadas, invocar [las disposiciones directamente aplicables] ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es porque las obligaciones contempladas en la misma se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros. Sería, por otra parte, contradictorio considerar a los particulares legitimados para invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y en contra de la Administración Pública, las disposiciones [directamente aplicables] que respondan a las condiciones arriba mencionadas; y estimar, no obstante, que a la referida Administración Pública no le incumbe la obligación de aplicar [las disposiciones directamente aplicables] y de inaplicar las disposiciones de Derecho nacional que las infrinjan. (Hemos sustituido la referencia a «una directiva cuyas normas son directamente aplicables» por «directamente aplicable», pero el sentido sigue siendo el mismo.
- 428 Sin embargo, queda la posibilidad de alegar el «interés general» para denegar la autorización, criterio difícilmente susceptible de un control jurisdiccional estricto...
- 429 El Reglamento (CE) n° 2157/2000 por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea y el Reglamento (CE) n° 1435/2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea contienen disposiciones similares; sin embargo, a nuestro entender, su alcance jurídico no es objeto de decisiones del órgano judicial comunitario.
- 430 DO L 294/18, de 10 de octubre de 2001.
- 431 DO N° L 302/40, de 20 de noviembre de 2003.
- 432 Considerando 5 *in fine*.
- 433 Contrariamente a la situación relativa a las medidas nacionales de conformidad con la SE y la SCE. Los dos Reglamentos relativos a ambas contienen una obligación para los Estados miembros de tomar toda disposición apropiada para garantizar la ejecución efectiva de las obligaciones, pero no de la obligación específica de transmitir esta información. Desde este punto de vista, el Reglamento n° 1082/2006 incorpora un progreso conceptual y de redacción en relación con los dos Reglamentos anteriores.
- 434 DO N° L 210/19 de 31 de julio de 2006. Sobre el contenido y el alcance jurídico de este acervo, véase el capítulo 2, sección A anteriormente.
- 435 Véase el capítulo 2.B. anteriormente para una descripción de estos mecanismos.
- 436 En este sentido, recordamos que ni el Reglamento sobre la AEET ni los Reglamentos relativos a los fondos estructurales obligan a las partes a recurrir a la AEET para gestionar fondos estructurales. Así pues, sigue siendo posible combinar las disposiciones de un convenio del Consejo de Europa o de un acuerdo bilateral que funde una estructura de cooperación transfronteriza particular con normas contenidas en los Reglamentos relativos a los fondos estructurales.

REFERENCIAS: NOTAS FINALES

Notas relativas al capítulo 6

- 437 Dictamen del Comité de las Regiones sobre las «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en una Europa ampliada – Un documento fundamental y de orientación para el futuro», adoptado el 13 de marzo de 2002, *DO* n° C 192/37 de 12 de agosto de 2002.
- 438 *Ibíd*, p. 40.
- 439 *Ibíd*, p. 38. La denominación «cooperación transeuropea» corresponde a la que propusieron los consultores del Comité de las Regiones en el caso de ARFE, en el estudio publicado en 2001 y titulado *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, citado.
- 440 Todos manifestaron tener la intención de seguir utilizando la denominación que define actualmente su cooperación y no ver interés en cambiar dicha denominación.
- 441 Artículo 18 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, *DO* N° L 210/40 de 31 de julio de 2006.
- 442 Artículo 21 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, *DO* N° L 210/41 de 31 de julio de 2006.
- 443 Para recordar los difíciles principios de esta cooperación, véase el primer capítulo del presente estudio.
- 444 El artículo 20 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales establece que «al menos el 2,5% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales indicados en el apartado 1 del artículo 7 se destinará al programa Interreg» (*DO* N° L 161/20 de 26 de mayo de 1999), que corresponde en proporción bastante precisa a la asignación del objetivo prioritario n° 3 para el período 2007-2013.
- 445 Véase el capítulo 2 anteriormente para conocer con más detalle las ratificaciones de los instrumentos del Consejo de Europa.
- 446 Así, en este sentido en las *Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial* [nótese que se ha conservado la denominación prevista por el TECE] adoptadas por el Consejo de la UE el 5 de octubre de 2006 (todavía no publicadas) se establece que «las recomendaciones generalmente aplicables para la futura cooperación transfronteriza no son siempre pertinentes, debido a la gran diversidad de situaciones».
- 447 Véanse las páginas 87-88 de *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, citado.
- 448 La noción de «derecho a la tutela judicial» está codificado y desarrollado de forma diferente en los ordenamientos jurídicos nacionales, en gran parte en función de las circunstancias históricas y de las tradiciones jurídicas. Sin embargo, esta noción es consustancial a la del Estado de Derecho, reconocida y respetada por todos los Estados miembros de la UE, como indica el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la UE.
- 449 Véase el capítulo 4, sección B *supra*.
- 450 Véanse, sobre esta distinción, las razones que subyacen y las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, H. COMTE, «Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers», en H. COMTE y N. LEVRAT, *Aux coutures de l'Europe* (citada), pp. 185-208. Sobre la pertinencia de esta distinción, véase el punto 4 de esta sección, más adelante.
- 451 Dictamen de 13 de marzo de 2002, citado, *DO* N° C 192/40.
- 452 Especialmente por su *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, *DO* N° C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- 453 Fue G MARKS quien utilizó este concepto por primera vez en 1992 en su contribución «Structural Policy in the European Community», en A. SBRAGIA, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, The Brookings Institutions, 1992.
- 454 Así, además de los estadísticos de Eurostat, cuando se trata de desglosar el territorio comunitario en una nomenclatura de unidad territorial estadística (NUTS), no tienen prevenciones jurídicas y, por ejemplo, han considerado que Luxemburgo, al igual que ahora Chipre, corresponde a un nivel NUTS III, del mismo modo que Estonia, Letonia, Lituania, Malta (cuya población no es muy importante, pero cuyo territorio está compuesto por dos islas, cada una de ellas de nivel NUTS III) y Eslovenia, en última ocasión por el Reglamento (CE) 1059/2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (*DO* N° L 154/1 de 21 de junio de 2003).

- 455 El artículo 1, apartado 2, del Reglamento, establece que a partir de ahora se aplicará el mismo marco jurídico a un instrumento capaz de estructurar una cooperación de tipo transfronterizo, transnacional o interregional, que ya es amplio. Sin embargo, el artículo 7, apartado 3, del mismo Reglamento, aunque redactado de forma restrictiva y prudente, podría abrir la puerta a cualquier otra actividad cooperativa, siempre que tenga un vínculo con la cohesión económica y social (artículo 7, apartado 2), que es amplia.
- 456 *DO* N° L 210/7, de 31 de julio de 2006.
- 457 Los especialistas consultados que disponen de estructuras de cooperación operativas han manifestado su temor a que la constitución de una AECT acapare mucho de su tiempo y que, en consecuencia, el tiempo invertido en asuntos estructurales y jurídicos no pueda dedicarse al tratamiento de cuestiones básicas para las que hayan creado una cooperación.
- 458 Obviamente, la situación varía de un Estado a otro, en función de la estructura del Estado y de los mecanismos existentes según el Derecho interno para permitir a los Estados ejercer dicho poder de control. En determinados Estados federales, especialmente en Bélgica, el poder central ya no dispone de medios administrativos para garantizar un control de ese tipo sobre sus entes regionales.
- 459 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (COM(2004) 628 final de 29 de septiembre de 2004).
- 460 Artículo 274 del TCE.
- 461 *DO* N° L 210 de 31 de julio de 2006.
- 462 Como hemos visto anteriormente en el capítulo 3, sección A.2.
- 463 Véase *DO* N° C 287/1 de 12 de octubre de 2001.
- 464 Desde 1976, el «Informe Gerlach» se ocupa de las regiones situadas en las fronteras interiores de la Comunidad (*DO* N° C 293 de 13 de diciembre de 1976).
- 465 Para el período 2007-2013, respectivamente, los Reglamentos 1080/2006 para el FEDER, 1081/2006 para el Fondo Social Europeo y 1083/2006 para el Reglamento por el que se establecen disposiciones generales, todos publicados en el *DO* N° L 210 de 31 de julio de 2006.
- 466 La cooperación transfronteriza se menciona en el artículo 265 del TCE modificado en Ámsterdam (véase nuestro capítulo 3 anteriormente).
- 467 *DO* N° C 71/52, de 22 de marzo de 2005.
- 468 *DO* N° C 157 E/311 de 6 de julio de 2006.
- 469 Véanse especialmente las solicitudes del Comité en su Dictamen de iniciativa sobre la revisión del Tratado de Maastricht (Dictamen 136/95, *DO* N° C 100/1 de 2 de abril de 1996).
- 470 Hemos explicado en el capítulo 5, sección B.3, anteriormente, por qué resulta positivo para los Estados miembros hacer atractivo su marco legislativo para las AECT.
- 471 Aunque la obligación de transponer no existe en la materia.
- 472 Recordemos que hemos señalado en la conclusión de nuestro capítulo 5 que, en teoría, podrían existir unas 18 000 formas jurídicas diferentes de AECT...

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

Rue Belliard 101 - B-1040 BRUSELAS

Tel. +32 (0)2/282 22 11 - Fax +32 (0)2/282 20 87

Internet <http://www.cor.europa.eu>