



AGRUPAMENTO EUROPEU DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL – AECT –



Para mais informações sobre a actividade desenvolvida pelo Comité das Regiões a propósito dos AECT, consultar o sítio Web: <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm> ou enviar uma mensagem de correio electrónico para o endereço: gect@cor.europa.eu

O presente estudo foi realizado por peritos externos. Não reflecte a posição oficial do Comité das Regiões.

Estudo realizado pelo GEPE (Grupo de Estudos Políticos Europeus, Bruxelas), sob a direcção do Professor Nicolas LEVRAT, no âmbito do programa de investigação do CR.

Supervisão da Unidade de Análise Política, Estudos e Programação Legislativa Interinstitucional (Gianluca Spinaci, Jaroslaw Lotarski e Lucia Cannellini) e do secretariado da Comissão COTER (Damian Lluna Taberner).

A redacção do presente estudo foi concluída em Janeiro de 2007.

PREFÁCIO

É-me particularmente grato apresentar-vos este estudo sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), que constitui um novo contributo do Comité das Regiões para o desenvolvimento da reflexão analítica e do debate político abertos a vários níveis em torno da política de coesão e da governação europeia.

Na nossa Europa alargada, e mesmo para além das suas fronteiras, a cooperação territorial, apoiada pela política de coesão europeia, envolve uma multiplicidade crescente de autoridades regionais e locais e parceiros socioeconómicos. São também estas realizações no terreno, muito concretas, que permitem que a Europa mantenha as suas ambições e os seus objectivos nos domínios da coesão, da competitividade e da solidariedade.

Contudo, o reforço e a integração dos nossos territórios exigem de nós um espírito inovador na governação das nossas acções de cooperação a nível europeu. Impõe-se-nos empreender uma cooperação mais estruturada, incluindo no plano jurídico, com especial relevo para a participação aberta aos vários níveis de governo e à diversidade dos actores do desenvolvimento local.

É nessa linha que surgem os AECT, o novo instrumento jurídico previsto pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, que se inscrevem na trajectória de evolução das soluções de governação e de organização da cooperação territorial europeia e oferecem enormes potencialidades para nos fazer avançar significativamente nos próximos anos.

O Regulamento relativo aos AECT comporta o inegável valor acrescentado de colocar um regime jurídico comunitário à disposição de todos os actores envolvidos. Como acontece com qualquer legislação de origem comunitária, cabe-nos agora o esforço conjunto de assegurar a sua aplicação em todos os Estados-Membros. A coerência dessa aplicação nos diversos Estados-Membros será o elemento fulcral do dispositivo. Devemo-nos empenhar todos para que a diversidade das nossas culturas jurídicas não venha a constituir um obstáculo à acção.

O Comité das Regiões traz agora a público este estudo sobre os AECT, numa atitude construtiva e de abertura. Gostaríamos de, imbuídos deste mesmo espírito, colaborar com todas as autoridades nacionais, regionais e locais e as instituições europeias no acompanhamento da implementação prática dos AECT e na partilha, a nível europeu, dos ensinamentos colhidos nas iniciativas de cooperação inspiradas por este novo regulamento.

Michel Delebarre
Presidente do Comité das Regiões

SUMÁRIO

<i>Prefácio</i>	<i>I</i>
<i>Sumário</i>	<i>III</i>
<i>Lista das abreviaturas</i>	<i>V</i>
<i>Resumo do estudo</i>	<i>1</i>
<i>Introdução</i>	<i>7</i>
 Primeira parte :	 11
Origem e evolução do quadro jurídico da cooperação europeia entre autoridades regionais e locais anterior à criação dos AECT	
Capítulo 1: Da cooperação transfronteiriça à cooperação territorial	13
Capítulo 2: Soluções jurídicas adoptadas na Europa	25
Capítulo 3: Importância da elaboração e adopção do Regulamento (CE) n.º 1082/2006	55
 Segunda parte:	 71
Virtualidades da cooperação territorial a partir de 2007	
Capítulo 4: Quadro jurídico dos AECT e suas virtualidades	73
Capítulo 5: Desafios jurídicos da aplicação do Regulamento relativo aos AECT	127
Capítulo 6: Posição dos agentes face à nova cooperação territorial europeia	153
 Anexos	 169
I. <i>Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, relativo aos AECT</i>	<i>171</i>
II. <i>Regulamento (CE) n.º 1080/2006, de 5 de Julho de 2006, relativo ao FEDER</i>	<i>181</i>
III. <i>Lista dos organismos de direito público mencionados no n.º 1, alínea d,) do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006</i>	<i>197</i>
IV. <i>Lista das pessoas que contribuíram para o presente estudo</i>	<i>199</i>
V. <i>Questionários enviados aos agentes do sector tendo em vista as reuniões do grupo de trabalho sobre o futuro do quadro jurídico da cooperação territorial na Europa</i>	<i>201</i>
 <i>Bibliografia</i>	 <i>209</i>
<i>Índice</i>	<i>215</i>
<i>Notas</i>	<i>219</i>

LISTA DAS ABREVIATURAS

ARE	Assembleia das Regiões da Europa (em inglês, AER)
ARFE	Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (em inglês, AEFR; em alemão, AGEG)
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
AECT	Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial
AEIE	Agrupamento Europeu de Interesse Económico (Regulamento (CEE) n.º 2137/85)
ALCT	Agrupamento local de cooperação transfronteiriça (Acordos de Karlsruhe e de Bruxelas)
OCT	Organismo de cooperação transfronteiriça (termo genérico)
PE	Parlamento Europeu
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PIC	Programa de iniciativa comunitária
PO	Programa operacional
R	Regulamento
RENTI	Rede de Estudo das Normas Transfronteiriças e Interterritoriais
SE	Sociedade europeia (Regulamento (CE) n.º 2157/2001)
SCE	Sociedade cooperativa europeia (Regulamento (CE) n.º 1435/2003)
STCE	Série de Tratados do Conselho da Europa
TECE	Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia

RESUMO DO ESTUDO

A adopção, em Julho de 2006, do Regulamento relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial representa, simultaneamente, uma alteração drástica e um desenvolvimento lógico do quadro jurídico da cooperação territorial. Alteração drástica por ser o primeiro instrumento comunitário de carácter normativo neste domínio e por colocar este tipo de cooperação entre autoridades regionais e locais de diferentes Estados europeus no âmago do processo de integração, quando antes era considerado um fenómeno naturalmente marginal.

Alteração drástica, ainda, porque o regulamento prevê a participação conjunta de Estados e autoridades regionais e locais em organismos de cooperação territorial dotados de personalidade jurídica própria, o que traduz uma mudança radical de perspectiva em relação às regras da cooperação transfronteiriça, precursora da cooperação territorial. A utilização dessa possibilidade deverá permitir incorporar uma certa dose de governação a múltiplos níveis na gestão das zonas adjacentes às fronteiras internas, o que constituirá uma consolidação fundamental da dimensão territorial do processo de integração.

Essas mudanças encontram explicação na oportunidade criada pela reforma dos fundos estruturais que o alargamento de 2004 tornou indispensável, uma vez que a necessidade de concretizar as despesas e redireccionar os fluxos financeiros da política de coesão levou a que os programas de iniciativa comunitária fossem abandonados e a cooperação entre autoridades regionais e locais – considerada vector da coesão territorial – fosse promovida à condição de objectivo prioritário. Isto representa uma alteração significativa na abordagem comunitária a este tipo de cooperação.

Com efeito, apesar dos “resultados do INTERREG”, o financiamento de projectos transfronteiriços debate-se com dificuldades de ordem prática e de natureza jurídica que justificam a instauração de um quadro normativo novo e claro. Isto não significa que os aspectos positivos da prática precedente não tenham sido salvaguardados. Por exemplo, a distinção entre as três vertentes de cooperação do programa INTERREG III foi mantida, e as prioridades de cada uma delas são muito semelhantes às anteriores, permitindo a continuidade das acções de cooperação em curso. Do mesmo modo, foram também conservados alguns princípios estabelecidos em matéria de financiamento comunitário de programas transfronteiriços (PO único sem repartição por Estados, o princípio do principal responsável, etc.).

Quanto aos mecanismos jurídicos, a remissão para o direito nacional é largamente mantida, ainda que, em rigor, os termos e as condições dessa remissão sejam diferentes.

1. Origens dos AECT

A adopção de um regulamento que facultasse um quadro normativo à cooperação territorial não estava antecipadamente garantida. Em parte, porque o Tratado comunitário não prevê explicitamente competência para a adopção de um tal acto, que acabou por ser feita a título do artigo 159.º do Tratado CE.

O Regulamento relativo aos AECT colhe inspiração em soluções que integram quadros jurídicos preexistentes, sendo possível identificar quatro fontes distintas para um direito europeu em matéria de cooperação territorial:

- 1) Desde logo, os acordos celebrados entre Estados com vista à resolução de problemas de vizinhança específicos.
- 2) Depois, o direito do Conselho da Europa, baseado numa convenção-quadro de 1980 e respectivos protocolos adicionais (de 1995 e 1998).
- 3) Também os acordos-quadro bilaterais, que permitiram alguns progressos significativos no plano normativo.
- 4) Finalmente, o direito comunitário, que desenvolveu mecanismos de incentivo e apoio financeiro à cooperação transfronteiriça (INTERREG).

Aqui se encontra a génese de muitos procedimentos e regras relativos ao financiamento de operações transfronteiriças, que foram incorporados no Regulamento relativo aos AECT.

2. Características dos AECT

O regulamento em questão dota os AECT de características específicas que os tornam uma ferramenta apropriada para alguns objectivos da cooperação, mas pouco ou mesmo nada adequada a outros. Por outro lado, os membros têm a faculdade de definir em parte as formas de cooperação através de um convénio e de estatutos, o que permitirá certamente uma diversidade de fórmulas de cooperação correspondente à diversidade de actores abrangidos e às suas expectativas.

Por conseguinte, o regulamento não pretende uniformizar a prática da cooperação territorial, devendo, pelo contrário, permitir preservar a diversidade de situações e os ensinamentos de experiências anteriores, nomeadamente as relacionadas com a cooperação transfronteiriça. Daí decorre que os agentes públicos de Estados de pendor liberal verão a sua capacidade de acção alargar-se, ao passo que os de Estados com uma abordagem restritiva nesta matéria pouco ou nada terão a ganhar, em termos de aumento de direitos, com este regulamento.

Os AECT distinguem-se entre si pelos seus membros (B), pelas suas funções (C) e pelo direito aplicável a cada um (D). Em contrapartida, é possível identificar sete elementos constitutivos (A) que são comuns a todos eles e constituem a sua marca específica.

A) ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

1. O carácter transfronteiriço dos AECT, que obriga a que sejam constituídos “por membros situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros”.
2. Os AECT são dotados de personalidade jurídica de direito comunitário e, no âmbito do direito interno, poderão, conforme os casos, constituir-se como pessoas de direito público ou de direito privado.
3. Os AECT gozam “da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional”. Porém, esta fórmula tem de ser contextualizada, porque a capacidade dos AECT está limitada ao exercício das funções que lhes estejam estatutariamente cometidas. Ou seja: o princípio da especialidade, comum a todos os organismos de cooperação (não possuem uma competência genérica e, portanto, só podem actuar dentro dos limites das competências que lhes tenham sido expressamente atribuídas), aplica-se aos AECT. No entanto, o presente estudo permite concluir que o efeito cumulativo das diversas disposições do Regulamento relativo aos AECT que delimitam a capacidade de actuação desses organismos conduz a uma

leitura demasiado restritiva, e que, por esse motivo, só uma grande flexibilidade na interpretação evitará que os AECT tenham uma capacidade de actuação extremamente reduzida.

4. A criação de um AECT baseia-se num convénio e em estatutos próprios.
5. Os AECT possuem uma única sede estatutária, cuja localização acarreta consequências jurídicas importantes, pois determina o direito que lhes é subsidiariamente aplicável e os organismos competentes para os fiscalizar. Refira-se, a propósito, que as conexões com o direito interno se revelam complexas, pois a frequência com que o regulamento remete para as disposições nacionais provoca alguma incerteza jurídica.
6. Os AECT têm de dispor de órgãos através dos quais possam formar e exprimir a sua vontade de pessoa colectiva autêntica. O regulamento obriga à existência de uma assembleia representativa de todos os membros e de um director, mas autoriza aqueles a decidir sobre a instituição de outros órgãos.
7. Os AECT são obrigados a elaborar orçamentos anuais.

B) MEMBROS

Podem ser membros dos AECT as entidades incluídas nas três categorias seguintes:

- 1) Estados-Membros da UE.
- 2) Autoridades regionais e locais dos Estados-Membros da UE. A capacidade de participação dependerá, contudo, do leque de competências reconhecidas a cada uma pelo respectivo direito nacional.
- 3) Outros intervenientes, designadamente as entidades cujos fundos são considerados predominantemente públicos e as associações de entidades pertencentes às categorias anteriores.

C) FUNÇÕES

Os AECT foram especialmente concebidos para desempenharem as três funções seguintes:

- 1) gestão dos fundos estruturais;
- 2) realização da cooperação estratégica;
- 3) eventual utilização como ferramenta no desenvolvimento operacional de projectos de cooperação.

Os AECT foram pensados tendo em vista, sobretudo, a realização do objectivo da cooperação territorial europeia, que constitui o Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural para os anos de 2007-2013, mas também se prestam à concretização de iniciativas no âmbito de outras políticas comunitárias (para além da política estrutural) ou à realização da cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional não susceptível de financiamento comunitário.

Além disso, poderiam, dada a sua composição eventualmente heterogénea, revelar-se instrumentos úteis para o desenvolvimento de uma “governança europeia”, em consonância com as conclusões do Livro Branco da Comissão Europeia sobre o tema, publicado em 2001.

D) DIREITO APLICÁVEL AOS AECT E ÀS SUAS ACTIVIDADES

O direito nacional, obviamente diferente de Estado para Estado, desempenha um papel importante na definição e no funcionamento dos AECT. Assim, as disposições do artigo 2.º do regulamento (“Direito aplicável”), aparentemente claras, introduzem de facto uma realidade jurídica bastante complexa.

Por um lado, porque as normas do regulamento incluem inúmeras remissões para o direito nacional, com evidente prejuízo da sua inteligibilidade.

Por outro, porque as várias fases e os diferentes actos dos AECT ficam sujeitos a normas diversas.

Assim, de acordo com o artigo 4.º do regulamento, as regras aplicáveis à constituição dos AECT procedem do respectivo direito nacional.

As regras aplicáveis à interpretação do convénio e dos estatutos são as do direito nacional em vigor no local da sede estatutária dos AECT.

Quanto às actividades dos AECT, estão sujeitas a controlos distintos consoante a sua natureza; assim, por exemplo, as regras que se aplicam ao controlo financeiro variam conforme este seja ou não exercido sobre actividades financiadas por fundos comunitários.

O carácter mutável e complexo dos vários ordenamentos jurídicos justificaria a criação e manutenção de um registo actualizado das diferentes legislações nacionais aplicáveis nesta matéria.

Na verdade, o efeito produzido por este regulamento no território da União estará longe de ser uniforme. Além disso, as variações quanto a membros, tarefas cometidas e direitos aplicáveis às diferentes actividades evidenciam o facto de os AECT não configurarem um tipo de estrutura único. Convém, pois, identificar os diversos tipos de AECT, que ficarão sujeitos a enquadramentos jurídicos diferenciados.

Entretanto, as complexas relações entre as disposições do regulamento comunitário e os preceitos dos diferentes direitos nacionais deverão levar a uma adaptação destes últimos ao desenvolvimento do tipo de cooperação em causa. Essa dinâmica poderá gerar, a prazo mais ou menos longo, um efeito unificador. Acresce que o artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT obriga os Estados-Membros a tomarem as disposições adequadas para garantir a sua efectiva aplicação. Os processos legislativos ou regulamentadores que esta imposição desencadeará nos Estados-Membros poderão favorecer a expansão da cooperação territorial e reforçar a segurança jurídica do respectivo enquadramento.

3. Necessidade de adopção de estratégias claras por parte dos intervenientes

As circunstâncias exigem a definição de estratégias. Antes de mais, para os Estados-Membros nos quais o desenvolvimento dos AECT parece especialmente complexo, já que lhes cabem vários papéis simultâneos: o de negociadores do Regulamento relativo aos AECT (que poderá ser revisto a partir de 2011, sob proposta da Comissão), o de potenciais membros (artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006), o de legisladores com a obrigação de adoptar disposições que tornem efectiva a aplicação do mesmo regulamento (artigo 16.º) e, finalmente, o de fiscalizadores. Convém que cada Estado tenha uma visão clara do papel que pretende desempenhar no âmbito da cooperação territorial e se assegure de que a sua actuação nas diferentes funções que lhe competem é coerente, sob pena de vir a enfrentar sérias dificuldades na aplicação do regulamento. A adopção de uma estratégia nacional relativa à cooperação territorial afigura-se uma medida recomendável.

A Comissão tem interesse em que se instale uma dinâmica positiva no processo de desenvolvimento dos AECT. Contudo, parece aconselhável, designadamente em razão das numerosas dificuldades jurídicas apontadas neste estudo, que a Comissão adopte uma abordagem flexível na aplicação do regulamento.

Por seu lado, o Comité das Regiões tem um interesse fundamental em afirmar, também no âmbito da aplicação do regulamento – cujo artigo 5.º o designa como um dos destinatários da informação obrigatória a prestar pelos membros dos AECT na altura da criação destes –, o seu importante papel neste domínio. Assim, o presente estudo sugere que desenvolva uma *estratégia de acção* baseada nos seguintes pontos:

1. Conceção, pelo próprio Comité das Regiões, de uma ferramenta específica de acompanhamento da cooperação territorial, assente na criação de uma base de dados funcional e pública sobre os AECT na Europa.
2. Designação anual de um relator encarregado de, perante o Comité, fazer o ponto da situação no domínio da cooperação territorial – apontando os respectivos progressos e dificuldades – e apresentar propostas com vista à adopção de um parecer, já que a Comissão terá de elaborar um relatório sobre a aplicação do regulamento e propor eventuais alterações. O Comité das Regiões posicionar-se-ia assim como instituição especializada na matéria, o que, de resto, está de acordo com o estabelecido no artigo 265.º do Tratado CE.
3. Criação de um observatório da cooperação territorial sob exclusiva responsabilidade do Comité ou em parceria com outras instituições. Talvez fosse mesmo de ponderar a criação de uma agência comunitária cujo controlo seria assegurado conjuntamente pelo Comité das Regiões e pelos Estados-Membros.
4. Incentivo e apoio à criação de uma rede dos AECT constituídos.
5. Eventual proposta de criação de um Comité de Contacto onde estivessem representadas as instituições comunitárias envolvidas e os Estados-Membros, análogo ao previsto no artigo 42.º do Regulamento relativo à instituição do AEIE.

INTRODUÇÃO

Em 5 de Julho de 2006, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptavam, de acordo com o processo de co-decisão, o novo regulamento comunitário relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)¹. Embora adoptado no quadro bem demarcado da política de coesão económica e social, esse regulamento contém um elemento novo importante, pois, para além de concretizar uma política de coordenação dos fundos estruturais e de coesão, estabelece o primeiro quadro normativo comunitário para a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, ou seja, territorial². Baseado na experiência da iniciativa comunitária INTERREG, que de algum modo prolonga, o regulamento abre caminho a uma mudança na cooperação entre autoridades públicas infra-estatais no interior da União Europeia e também, em certa medida, junto das suas fronteiras externas.

Fala-se em mudança, por um lado, porque a existência de um quadro legal comunitário permitirá, pela primeira vez, a aplicação de uma base jurídica comum às actividades externas das autoridades regionais e locais de toda a União Europeia. Daqui deverá resultar tanto o desenvolvimento das legislações nacionais relativas a esse tipo de cooperação – o articulado do regulamento contém numerosas remissões para o direito nacional e as suas disposições obrigam à adaptação das legislações nacionais às perspectivas abertas pelo próprio regulamento –, como uma prática mais amplamente firmada no direito. Os mecanismos que garantem a correcta aplicação do direito comunitário estarão ao serviço da aplicação desse regulamento, e as experiências diversificadas e muitas vezes pouco formais de cooperação já em curso deverão, por esse motivo, transformar-se em relações mais sólidas, mais estáveis juridicamente e mais transparentes. De actividade marginal e especializada, a cooperação territorial deverá, graças a este regulamento, transformar-se em elemento nuclear do processo de integração europeia.

Mas trata-se de mudança também porque, ao contrário do que hoje acontece, está expressamente prevista, no caso dos AECT, a participação de Estados, enquanto agentes de pleno direito da cooperação territorial, ao lado das autoridades regionais e locais. Para além de vir revolucionar práticas sedimentadas desde há décadas, essa possibilidade deverá igualmente contemplar o caso particular dos pequenos Estados com organização territorial centralizada, que ficarão mais bem colocados para cooperar, numa base assimétrica, com algumas grandes regiões de certos grandes Estados europeus, dotadas de vastos poderes. Além disso, a possibilidade de associar o Estado e autoridades regionais e locais numa mesma estrutura cooperativa oferece enormes potencialidades de evolução em termos de governação multinível (*multi-level governance*). A nova figura jurídica comunitária dos AECT traz em si os germes de uma evolução importante quer ao nível das autoridades regionais e locais, quer na concretização da coesão territorial – conceito proposto e defendido pelo Comité das Regiões, em particular no âmbito da elaboração do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa³ –, quer ainda no que respeita ao processo de integração globalmente considerado, na medida em que permitirá a materialização dos princípios enunciados pela Comissão no seu *Livro Branco sobre a governança europeia*⁴.

O exposto justifica amplamente o interesse do Comité das Regiões pelo estudo do regulamento e respectivas virtualidades, até porque o teor do regulamento, na sua versão definitiva, deve muito às propostas formuladas no parecer consultivo do Comité das Regiões⁵. Para mais, a “cooperação transfronteiriça”, designação dada pelo Tratado de Amesterdão a uma das modalidades da cooperação

territorial, constitui o único domínio de competência material expressamente atribuído pelo Tratado comunitário ao Comité das Regiões. Por conseguinte, há bons motivos para que o Comité dedique um interesse muito especial a este assunto.

1. *Condições de realização do estudo*

O presente estudo foi encomendado pelo Comité das Regiões ao GEPE antes da adopção, ocorrida em 5 de Julho de 2006, do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial. Consequentemente, o seu conteúdo e a sua forma tiveram de se basear em versões sucessivas⁶ e, portanto, de ser adaptados à medida que os trabalhos progrediam.

O Comité das Regiões pretendia que juristas de países com práticas e quadros jurídicos diversificados em matéria de cooperação territorial realizassem um trabalho essencialmente prospectivo e crítico baseado na análise das características jurídicas dos AECT e das perspectivas da sua implementação. Após a entrada em vigor do regulamento, em 1 de Agosto de 2006, o estudo ganhou um pendor mais analítico. Daqui resultou, inevitavelmente, uma maior pertinência das hipóteses consideradas e das soluções avançadas, embora não se deva perder de vista o carácter prospectivo da abordagem global, já que ainda não estão preenchidas as condições da efectiva aplicação do regulamento⁷.

Todavia, o Comité das Regiões não tinha em vista uma análise exclusivamente teórica e jurídica. Assim, exigiu que fossem consultados agentes do sector, que avaliassem, à luz das suas experiências em matéria de cooperação transfronteiriça, transnacional ou interterritorial, as disposições da regulamentação comunitária e respectiva pertinência⁸. Foram realizadas duas reuniões de trabalho entre os peritos juristas e esses agentes, em 18 e 19 de Maio e em 21 e 22 de Setembro de 2006, em Bruxelas, na sede do Comité das Regiões. Da confrontação dos pontos de vista nem sempre convergentes de peritos e agentes nasceu o texto deste documento.

Ambos os grupos exprimiram algumas preocupações quanto à aplicação do regulamento e às condições para a formação dos primeiros AECT. Por exemplo, a maior parte dos agentes do sector consultados manifestou a sua apreensão em relação a atrasos na adopção das normas nacionais que permitirão o arranque desta nova estrutura jurídica. De facto, o regulamento determina que os Estados-Membros devem tomar, no prazo de um ano, “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”⁹.

Quanto aos peritos juristas, o articulado do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 causa-lhes uma enorme perplexidade, porquanto, atendendo quer ao seu conteúdo quer às condições da sua aplicação, ele se assemelha mais a uma directiva do que a um regulamento. Além disso, consideram o estilo e o teor do texto demasiado vagos, o que poderá comprometer uma aplicação rápida e eficaz das suas disposições. Finalmente, os agentes do sector preocupam-se ainda com os efeitos da aprovação “tardia”¹⁰ do regulamento na programação dos fundos estruturais para o período de 2007-2013.

Portanto, o objectivo do estudo que deu corpo a esta publicação não foi apenas o de exaltar um importante avanço do direito europeu, que favorece as regiões, cidades e municípios da Europa e a realização da coesão territorial do continente, mas também o de assinalar as questões que se levantam a propósito da utilização destes novos instrumentos e apontar caminhos e soluções para o desenvolvimento futuro da cooperação territorial. Seja como for, os redactores não duvidam de que o recurso à figura jurídica dos AECT por parte dos actores da cooperação territorial conduzirá a uma autêntica reconversão das práticas de cooperação entre autoridades regionais e locais europeias, nem de que estas últimas revelarão capacidade para administrar projectos concretos no seio de uma estrutura comum (os AECT).

Mas essa reconversão não se realiza, naturalmente, pela mera adopção do regulamento. Na verdade, embora sejam indiscutíveis as consideráveis potencialidades oferecidas pelo texto, a concretização das promessas nele contidas exigirá a intervenção decidida e concertada de numerosos actores, tanto a nível europeu (Comissão, Comité das Regiões e provavelmente, numa fase posterior, o Parlamento e o Conselho) como nacional (no âmbito dos sistemas executivo e legislativo) e infranacional (intervenientes regionais e locais e respectivos agrupamentos e associações). Infelizmente, a cooperação, mesmo a transfronteiriça, está cheia de textos promissores e bem elaborados que, por falta de realizações concretas onde se passasse das intenções aos actos, se mantiveram letra morta.

Um dos objectivos do presente estudo é, pois, examinar e propor aos actores envolvidos algumas pistas que levem ao desenvolvimento de um tipo de acção susceptível de permitir, simultaneamente, o sucesso de realizações concretas e o aproveitamento das potencialidades deste regulamento.

2. *Plano do estudo*

O estudo e esta publicação, que dele decorre, foram divididos em duas partes, ambas compostas por três capítulos. O sexto e último capítulo, relativamente curto, destaca as virtualidades das soluções inovadoras sugeridas pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, e inclui propostas e recomendações no sentido de facilitar um aproveitamento óptimo das disposições e mecanismos estabelecidos por essa regulamentação. Os restantes capítulos correspondem ao resultado da investigação efectuada.

A primeira parte aborda, numa perspectiva jurídica, as experiências em curso e o acervo existente, à data da elaboração do Regulamento relativo aos AEET, no domínio da cooperação entre autoridades regionais e locais na Europa. Assim, o primeiro capítulo reconstitui as etapas e a lógica da evolução do direito da cooperação transfronteiriça, e depois interterritorial e transnacional, até à adopção do quadro normativo comunitário relativo à cooperação territorial (capítulo 1). A indispensabilidade desta incursão inicial será evidente se se tiver em conta que, como refere o considerando 15 do Regulamento relativo aos AEET, “o recurso ao AEET é facultativo”¹¹. Aliás, o regulamento assinala expressamente a existência de um “acervo do Conselho da Europa” em matéria de enquadramento jurídico da cooperação transfronteiriça e esclarece que “não tem por objectivo contornar esses quadros”¹² que já existiam e que com ele coexistirão.

Por conseguinte, torna-se necessário conhecer esses outros quadros normativos (capítulo 2) para se poder avaliar até que ponto a nova regulamentação se insere no *corpus* jurídico preexistente – ou, mesmo, se se articula com algumas das suas normas (questão que será analisada na parte final do capítulo 4, da segunda parte, por estar relacionada com a aplicação do regulamento) – ou, pelo contrário, em que medida se afasta dele.

A concluir a primeira parte, encontra-se um capítulo dedicado às questões que a cooperação territorial enfrentava na altura em que o regulamento foi elaborado, no qual se estabelece a importância relativa dos vários factores que levaram à adopção deste regulamento e, consequentemente, se esclarecem as razões que nortearam algumas das opções feitas (capítulo 3).

A segunda parte, a mais importante, tem como tema as potencialidades que se oferecem à cooperação territorial a partir de 2007. O capítulo que a inicia inclui a apresentação e a análise dos AEET no respectivo contexto, bem como uma análise jurídica fundamentada e rigorosa do regulamento que os cria (capítulo 4). Na parte final, é apresentada uma tipologia das diferentes categorias jurídicas dos AEET e, por comparação com os quadros normativos anteriores, realça-se o carácter inovador de alguns preceitos relativos aos AEET e a evidente conexão de outros com normas

já conhecidas. Este capítulo constitui uma base possível para a elaboração de uma metodologia concreta para a implementação dos AECT.

A apresentação e a análise das muitas e importantes questões relacionadas com a aplicação do regulamento dão corpo ao capítulo 5. Finalmente, o capítulo 6 procura traçar os contornos das expectativas dos diferentes intervenientes face ao novo enquadramento jurídico, quer em relação às novas regras, quer entre si. Este último capítulo deixa algumas recomendações (em especial ao Comité das Regiões) com vista a incentivar o recurso aos AECT e a facilitar um aproveitamento óptimo e tão rápido quanto possível das virtualidades do regulamento.

Importa referir que, ao contrário do que inicialmente esperavam os que o conceberam, não foi possível incluir neste estudo a análise das disposições nacionais relativas à implementação dos AECT. Com efeito, a regra adoptada – curiosa no contexto de um regulamento comunitário –, nos termos da qual “os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”¹³, no prazo de um ano¹⁴, pressupõe uma adaptação da legislação e regulamentação nacionais que torna supérfluo o estudo das normas actuais e extemporâneo o das que se lhes seguirão. Assim sendo, fica por fazer a análise jurídica das disposições nacionais relativas à aplicação do regulamento, que, pelos motivos expostos, não pôde ser efectuada no âmbito deste estudo.

PRIMEIRA PARTE:
ORIGEM E EVOLUÇÃO DO QUADRO JURÍDICO DA
COOPERAÇÃO EUROPEIA ENTRE AUTORIDADES
REGIONAIS E LOCAIS ANTERIOR À CRIAÇÃO DOS AECT

CAPÍTULO 1: DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA À COOPERAÇÃO TERRITORIAL

A adopção, em Julho de 2006, do Regulamento relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial representa, simultaneamente, uma alteração drástica e um desenvolvimento lógico do quadro jurídico da cooperação territorial. Alteração drástica por ser o primeiro instrumento comunitário de carácter normativo neste domínio e por colocar este tipo de cooperação entre autoridades regionais e locais de diferentes Estados europeus no âmago do processo de integração, quando antes era considerado um fenómeno naturalmente marginal. O presente capítulo descreve essa evolução e o respectivo contexto.

O primeiro elemento importante da envolvente desta questão prende-se com a evolução das fronteiras e do seu significado na Europa. Em resultado quer do aprofundamento da integração, quer do alargamento da União, a natureza das fronteiras na Europa e da Europa de 2006 alterou-se em muitos aspectos, em alguns anos.

No entanto, essas alterações não reduziram a importância da cooperação entre entidades infra-estatais – bem pelo contrário –, mas reforçaram a necessidade de actualizar o respectivo enquadramento jurídico (A).

Mantêm-se a actualidade e a pertinência de alguns problemas jurídicos complexos. Assim, por exemplo, do facto de esse tipo de relações estar excluído do campo tradicional do direito internacional e de algumas das suas consequências ficarem sujeitas a um determinado direito nacional resulta que a própria relação de cooperação permanece numa certa indefinição jurídica. De resto, a complexidade das soluções jurídicas torna-as pouco satisfatórias do ponto de vista da sua operacionalidade (B).

Desde o seu início (1975), a política regional da Comunidade sempre relegou a cooperação transfronteiriça para um lugar modesto. O programa INTERREG e respectivas prorrogações foram, durante cerca de vinte anos, o único cenário garantido pela Comunidade às questões transfronteiriças. Este programa alargou o seu campo de aplicação, da estrita vizinhança à cooperação interterritorial e transnacional, mas, apesar disso, não desenvolveu um enquadramento normativo específico (D).

A reforma dos fundos estruturais tornada indispensável pelo alargamento de 2004 dá ensejo a uma importante modificação na abordagem comunitária a este tipo de cooperação. A necessidade de focalizar as despesas e redireccionar os fluxos financeiros leva ao abandono dos programas de iniciativa comunitária e à promoção da cooperação entre autoridades regionais e locais – considerada vector da coesão territorial – à condição de objectivo prioritário (E).

Além disso, graças ao empenho do Comité das Regiões, o conceito de coesão territorial foi acolhido no projecto de Tratado Constitucional e assegura um espaço próprio na reforma dos fundos estruturais – antes como terceiro objectivo prioritário da política de coesão, agora como elemento distintivo dos AECT, que passaram de “transfronteiriços” (designação constante do projecto da Comissão) a “territoriais”.

Deste modo, o presente capítulo aponta os aspectos inovadores e os elementos de continuidade perceptíveis na criação dos AECT, em 2006.

Embora o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 seja o primeiro instrumento jurídico comunitário a incluir regras de carácter normativo aplicáveis a estruturas de cooperação entre autoridades regionais e locais¹⁵, a regulação desse tipo de actividades não esperou por 2006 para se desenvolver. Na realidade, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da cooperação entre autoridades regionais e locais de diferentes Estados é de ordem jurídica. Entretanto, as iniciativas locais que vinham sendo empreendidas desde meados da década de 1950¹⁶ ganharam repercussão a nível europeu a partir da década de 1970, nomeadamente com a criação da Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE) em 1971 e a organização, pelo Conselho da Europa, do primeiro encontro de regiões fronteiriças europeias em 1972, em Estrasburgo (A).

Com a criação do FEDER (1975)¹⁷, a Comunidade Europeia passa a apoiar financeiramente as acções de cooperação transfronteiriça.

Desde 1980, está aberta à assinatura, sob os auspícios do Conselho da Europa, a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, que faculta o primeiro quadro legal europeu à cooperação, conquanto restringida ainda à vizinhança (B).

Seria preciso esperar por 1996 para que, no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG II, a Comissão viesse a propor apoio financeiro a acções de cooperação que ultrapassassem o âmbito da estrita vizinhança¹⁸ (C), e por 1998 para que o Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, relativo à cooperação interterritorial, fosse aberto à assinatura no âmbito do Conselho da Europa (D).

Surge agora, então, no seguimento da reivindicação do Comité das Regiões sobre o desenvolvimento da política de coesão territorial em pé de igualdade com a de coesão económica e social¹⁹ (E) e da reforma dos fundos estruturais tornada necessária pelo alargamento (F), uma regulamentação comunitária relativa a um utensílio jurídico que vem permitir a expansão da cooperação territorial. O objecto deste primeiro capítulo consiste numa breve apresentação do enquadramento histórico, institucional e normativo em que se insere esse novo instrumento, o agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT)²⁰, a fim de apurar em que medida poderá ser

considerado um prolongamento de experiências anteriores e de que modo poderá articular-se com os instrumentos já existentes, em conformidade com o que parece ser a percepção expressa no Regulamento (CE) n.º 1082/2006²¹, ou se, pelo contrário, convirá privilegiá-lo enquanto factor de ruptura em relação ao que o precedeu.

Nesta perspectiva, torna-se óbvio que uma primeira dificuldade, puramente semântica na aparência, mas que, de facto, dissimula conceitos muitas vezes bastante díspares sobre as realidades em causa, reside na própria designação atribuída à cooperação:

- “transfronteiriça”, ou seja, restringida à vizinhança, no contexto da Convenção-Quadro de Madrid²² e do seu Protocolo Adicional²³, e também das iniciativas INTERREG²⁴, INTERREG II A²⁵ e INTERREG III A²⁶;
- “interterritorial”, no quadro do Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro²⁷;
- “transnacional”, no INTERREG II C²⁸ e no INTERREG III B²⁹;
- “transfronteiriça”, no artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, depois das alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão;
- “inter-regional”, no INTERREG III C³⁰.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento relativo aos AECT, a “cooperação territorial” abrange “a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional”³¹, mas, aparentemente, não se pretende que substitua essas designações. De resto, os agentes do sector consultados no âmbito da elaboração deste estudo³² não se mostraram entusiasmados com esta nova designação, tendo a maioria deles declarado que pensa manter, por agora, a terminologia que vinha utilizando, o que está fora de causa para os que constituírem AECT.

Neste primeiro capítulo, procura-se, pois, situar a cooperação territorial no respectivo contexto.

A. ORIGENS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Como qualquer fenómeno complexo, a cooperação transfronteiriça tem origem numa conjunção de factores e circunstâncias particulares. O objectivo dos actores desse tipo de cooperação é o de contrabalançar as desvantagens estruturais que decorrem da sua situação periférica em relação ao território do Estado a que pertencem e da descontinuidade de sistemas (jurídico, económico, social e por vezes também linguístico, cultural, religioso, etc.) própria das zonas contíguas a uma fronteira internacional. Assim, numa Europa em pleno desenvolvimento e politicamente estável, actores locais de ambos os lados de algumas fronteiras europeias, com sistemas diferentes mas problemas e interesses comuns (trabalhadores fronteiriços, poluição transfronteiriça, questões de ordenamento do território ou de segurança, etc.), vão tentar unir esforços para encontrar respostas pragmáticas e expeditas para as suas necessidades, sem terem de passar pelos canais tradicionais das relações entre Estados. Ou seja, resolver problemas simultaneamente locais e transfronteiriços sem os transformar em questões internacionais, para evitar que cada agente local se veja obrigado a recorrer à sua capital, ficando depois à espera que o respectivo ministério dos Negócios Estrangeiros se digne prestar atenção a questões locais.

O desenvolvimento da cooperação transfronteiriça na Europa é explicado por dois factores, ambos relacionados com a importância relativa das fronteiras neste continente. Primeiramente, o facto de as fronteiras serem, na Europa mais do que em qualquer outro lugar, verdadeiras “cicatrices da história”: “resultado de sucessivas violações da geografia pela história, ou da ecologia pela política, ou da cultura pelos interesses económicos e pelas questões de prestígio dos Estados, as actuais fronteiras foram determinadas por razões históricas que, na sua maioria, deixaram de o ser”³³. De resto, o

fenómeno repetiu-se na história recente de diversas regiões do continente, tendo levado ao aparecimento de várias novas fronteiras internacionais na Europa³⁴.

Depois, o facto de a importância e a permeabilidade das fronteiras europeias estarem em plena mutação. Na verdade, o cerne do processo de integração europeia reside, em larga medida, numa muito significativa diminuição da relevância das fronteiras nacionais para os agentes económicos europeus, tendo em vista a criação de um grande mercado em que essas fronteiras deixem de constituir obstáculos à livre circulação de trabalhadores, mercadorias, serviços e capitais. Esse processo, que se revelou um enorme êxito, é ainda reforçado pela criação da União Económica e Monetária e pela eliminação de controlos nas fronteiras (espaço Schengen). Advém daí uma dupla dinâmica no que se refere às fronteiras europeias: enquanto as fronteiras internas perdem significado pelos motivos acima referidos, assiste-se, em paralelo, a um reforço das fronteiras externas, porquanto o acesso ao espaço constituído pelo território não compartimentado da União Europeia exige controlos mais apertados do que a entrada apenas no território nacional.

Quanto aos principais actores da cooperação transfronteiriça, estas duas dinâmicas requerem a intensificação da cooperação entre eles, como sublinhava a Comissão em 2004, ao propor o Regulamento relativo aos AECT, e como o Parlamento e os Estados-Membros reconheceram, ao adoptá-lo. De facto, a “densificação” das fronteiras externas não pode senão reforçar a necessidade de cooperação que visa ultrapassar os “efeitos de fronteira” por ela produzidos. Em relação às fronteiras internas, o avanço da integração europeia também torna a cooperação mais necessária. Com efeito, a liberalização das trocas e das deslocações – que proporciona a realização das quatro liberdades – e os restantes progressos da integração europeia beneficiam os agentes económicos privados, que vêem reduzidos os entraves de ordem jurídica e económica ao desenvolvimento e localização das suas actividades no conjunto do território comunitário. Mas o aumento da circulação de agentes económicos e de mercadorias leva, por sua vez, ao aumento da necessidade de cooperação entre organismos públicos, dos quais se espera que enquadrem essas actividades e ofereçam serviços públicos que correspondam às expectativas dos europeus. Embora os mecanismos de cooperação tenham sido aplicados de forma extraordinariamente avançada a nível comunitário – permitindo dar respostas colectivas às solicitações e necessidades dos cidadãos europeus³⁵ –, é crescente o desfasamento entre as reivindicações dos intervenientes privados, cuja actividade deixou de estar condicionada pelas fronteiras nacionais, e as das autoridades públicas de proximidade – poderes regionais ou locais –, que, por falta de instrumentos jurídicos adequados, permanecem confinadas aos respectivos territórios nacionais e, por isso, impedidas de responder eficazmente às exigências legítimas dos cidadãos europeus, os quais, por seu lado, detêm já os meios para relativizar ou mesmo ignorar as fronteiras.

Assim, os motivos e as necessidades que estiveram na origem do desenvolvimento da cooperação transfronteiriça não só se mantêm como foram reforçados, tanto no caso das fronteiras internas como no das externas, pelo processo de integração europeia.

B. PRINCÍPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Do ponto de vista jurídico, a cooperação transfronteiriça ou territorial levanta questões a nível estrutural. Com efeito, no domínio do direito público, as ordens jurídicas estruturaram-se, pelo menos na Europa, em dois planos distintos, nenhum dos quais cobre de modo satisfatório as necessidades das autoridades de base territorial não soberanas (poderes regionais e locais). Nesse domínio, as ordens jurídicas nacionais são estanques entre si e articulam-se umas com as outras através de um outro tipo de ordenamento jurídico, o direito internacional público, fundado sobre a igualdade soberana entre todos os seus sujeitos originários, os Estados.

Em termos de direito público nacional, permitir que uma autoridade regional ou local actue para além das fronteiras nacionais constitui ou uma perda de controlo sobre ela, por se tolerar que as suas

actividades transfronteiriças fiquem sujeitas ao poder territorial soberano do Estado vizinho, ou um acto unilateral de aplicação das regras de direito público próprias no território desse vizinho, em desrespeito da sua soberania territorial e, de resto, também do direito internacional público, que o proíbe.

Para o Estado, aceitar que as suas autoridades regionais e locais possam estabelecer relações reguladas pelo direito internacional público significa ou que as deixa actuar por conta delas – assim reconhecendo implicitamente que são soberanas, o que não deixaria de ter consequências para a manutenção da unidade nacional –, ou que as autoriza a agir em nome e por conta do Estado, com o risco de se ver comprometido face a outros Estados no plano internacional (responsabilidade internacional do Estado) em relação a procedimentos sobre os quais as autoridades nacionais não têm qualquer controlo. Consequentemente, ambas as soluções se afiguram igualmente inaceitáveis para os Estados.

Quanto à hipótese de autorizar os poderes regionais e locais a submeterem a cooperação transfronteiriça a mecanismos de direito internacional privado – que permite que entidades privadas sujeitas a diferentes jurisdições e direitos nacionais convencionem entre si a aplicabilidade de qualquer uma dessas ordens jurídicas nacionais ou mesmo de uma terceira –, também ela comporta para o Estado o risco de "perda total do controlo" sobre as suas comunidades, porquanto os actos realizados de acordo com mecanismos de direito internacional privado poderiam ter relevância e consequências numa ordem jurídica estrangeira. Além disso, os cidadãos, cujos interesses e direitos face à actuação das administrações regionais e locais estão protegidos pelo direito público nacional, correriam o sério risco de se verem confrontados com actos de administração sujeitos a um direito estrangeiro, em relação aos quais as garantias consignadas no direito nacional seriam ineficazes. Assim, também esta solução, pelas duas razões expostas, se revela inaceitável.

Por conseguinte, tal como então se apresentavam, nem o direito nacional, nem o direito internacional, público ou privado, se mostraram adequados à regulação das relações transfronteiriças entre poderes regionais ou locais de diferentes Estados europeus. Havia, pois, que desenvolver soluções jurídicas pontuais³⁶, o que foi feito quer no âmbito do Conselho da Europa, quer através de acordos bilaterais específicos (ver, no capítulo 2, uma apresentação das soluções adoptadas).

No essencial, a solução consiste em:

- Primeiramente, interditar as relações entre autoridades regionais ou locais e um Estado estrangeiro, para evitar qualquer problema relacionado com a responsabilidade internacional do Estado em sede de direito internacional.
- Seguidamente, manter a relação transfronteiriça numa certa indefinição jurídica³⁷.
- Finalmente, subordinar a um direito público nacional (determinado em função do local onde se produzem os efeitos jurídicos, do direito comumente aplicável ao cidadão ou da localização da sede estatutária do organismo de cooperação transfronteiriça) a aplicação e os efeitos jurídicos dos direitos e obrigações emergentes da relação transfronteiriça.

Esta solução jurídica relativamente complexa revela-se, na prática, pouco satisfatória devido, por um lado, justamente a essa complexidade e à insegurança jurídica que dela resulta para os agentes envolvidos, e, por outro, à desigualdade fundamental que introduz entre os parceiros da cooperação que actuam no seu quadro jurídico nacional e os que se vêem obrigados a agir num ambiente jurídico e administrativo estrangeiro, mais ou menos alheio aos seus referenciais e à sua cultura política, administrativa e jurídica.

Lamentavelmente, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos AECT, mantém muito vivas as diversas restrições mencionadas. Em 1963, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias proclamou inequivocamente que “a Comunidade constitui uma

nova ordem jurídica de direito internacional [...] cujos sujeitos são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais³⁸; e, de acordo com os peritos juristas que redigiram o presente estudo, essa nova ordem jurídica comunitária deveria, do mesmo modo, acolher a admissibilidade da cooperação directa entre autoridades regionais e locais, superando as limitações dos direitos nacionais e internacional acima referidas. Infelizmente, o Tribunal de Justiça tem-se mostrado renitente em reconhecer às autoridades regionais e locais um estatuto próprio na ordem jurídica comunitária³⁹ e, em consequência, o regulamento em análise recorre mais às soluções tradicionais do direito internacional do que à utilização produtiva – e necessariamente inovadora – das virtualidades do direito comunitário no modo como enquadra a cooperação territorial.

C. FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO: REQUISITOS E ALARGAMENTO A DOMÍNIOS ADJACENTES AO ABRIGO DO INTERREG (VERTENTES B E C)

De há muito que a Comissão Europeia se mostra consciente da natureza claramente transnacional da cooperação transfronteiriça entre actores infra-estatais, a qual, não podendo, por definição, estar circunscrita às fronteiras de um único Estado-Membro, deve constituir um campo privilegiado de intervenção comunitária. Assim, logo que houve disponibilidade de meios, a Comissão Europeia decidiu apoiar as iniciativas empreendidas nesse campo. Principalmente devido à afectação de recursos orçamentais iniciada em 1975, esse apoio comunitário tem crescido tanto quantitativamente, em termos de volume de financiamento, como qualitativamente, em resultado da formulação de requisitos de condicionalidade que revelam o desígnio comunitário de incentivar o crescimento dessas zonas pioneiras de uma integração europeia de proximidade. Como ficará demonstrado, este projecto de regulamento insere-se na continuidade dessa dinâmica.

A primeira oportunidade de intervenção⁴⁰ directa da Comunidade em favor de projectos transfronteiriços⁴¹ surge em 1975 com a criação, subsequente à entrada do Reino Unido e atendendo a uma das suas reivindicações, de um novo fundo europeu destinado a apoiar as políticas de desenvolvimento regional⁴². Embora as políticas regionais se mantivessem na esfera de competências de cada país e a acção da Comunidade consistisse principalmente na distribuição de dotações financeiras aos Estados-Membros – cabendo a estes a responsabilidade de os utilizar em projectos de desenvolvimento regional –, o artigo 5.º do regulamento desse fundo previa que a Comissão pudesse afectar uma pequena parte dele (menos de 5%) ao financiamento de acções inovadoras. Um dos critérios estabelecidos nesse artigo era o de que a Comissão deveria privilegiar “o carácter fronteiriço do investimento, ou seja, o facto de o investimento ser realizado numa região contígua a outro ou a vários outros Estados-Membros”⁴³. Numa perspectiva estritamente nacional, era uma maneira de despertar o interesse pelas zonas mais remotas do território nacional. E restava, do fronteiriço ao transfronteiriço, a pequena distância que a Comissão não mais deixará de tentar transpor.

Consegui-lo-á em 1990, com a criação do programa INTERREG⁴⁴, cujo objectivo prioritário consistia em “ajudar as zonas fronteiriças tanto internas como externas da Comunidade a ultrapassar os problemas específicos de desenvolvimento decorrentes do seu isolamento relativo nas economias nacionais e no conjunto da Comunidade”⁴⁵. A criação do programa INTERREG pelo Regulamento de coordenação dos fundos estruturais⁴⁶ e por uma ulterior Comunicação da Comissão Europeia⁴⁷ só se tornou possível depois de o Acto Único Europeu (1987) ter introduzido no Tratado CE um novo título, “A coesão económica e social”. Os novos artigos 130.º-A a 130.º-E impõem à Comunidade o reforço da coerência das suas intervenções de natureza estrutural, o que lhe permitirá elaborar uma verdadeira política regional comunitária, cuja análise não será objecto do presente estudo. O INTERREG é um programa de iniciativa comunitária (PIC). Refira-se que o objectivo atribuído pela Comissão ao apoio financeiro corresponde exactamente às motivações com que os próprios beneficiários justificam as suas acções de cooperação (v. secção A deste capítulo). Esse objectivo devia ser alcançado através dos seguintes três tipos de iniciativas: “elaboração e execução conjuntas de programas transfronteiriços, adopção de medidas de melhoria do fluxo de informações entre ambos os lados das fronteiras [...] [e] criação de estruturas institucionais e administrativas comuns de apoio e promoção da cooperação”⁴⁸.

Por conseguinte, o desígnio de propiciar a criação de estruturas institucionais transfronteiriças, de que os AEET são uma variante, integra desde o início esta iniciativa comunitária.

A segunda fase do programa (INTERREG II, 1994-1999) chega mesmo a explicitar como principal objectivo prioritário da concessão de financiamentos comunitários o apoio à “criação de estruturas institucionais ou administrativas partilhadas”⁴⁹, ou seja, também neste caso se verifica uma vasta coincidência com a matéria tratada no regulamento agora em análise.

Acresce que o programa INTERREG II estende o seu campo de aplicação para além do domínio da estrita vizinhança. Desde logo, através da vertente B, relativa à conclusão das redes energéticas⁵⁰ e a que não voltaremos, quer porque não cabe no nosso tema, quer porque não é retomado no quadro do INTERREG III. Entretanto, em 1996, a Comissão propõe o desenvolvimento da iniciativa comunitária INTERREG II C, respeitante à “cooperação transnacional sobre o tema do ordenamento do território”⁵¹. Esta nova vertente do INTERREG teria como objectivos principais:

- “contribuir para o reequilíbrio do território da União Europeia através de acções estruturantes de interesse comunitário que contribuam para o reforço da coesão económica e social. [...]”;
- facilitar a cooperação transnacional iniciada, neste domínio, pelos Estados-Membros e pelas outras autoridades competentes [...];
- melhorar o impacto territorial das políticas comunitárias”⁵².

No entanto, a superação do quadro transfronteiriço – a Comissão fala expressamente em “apoiar o desenvolvimento concertado de conjuntos transnacionais que ultrapassem o quadro transfronteiriço” – tem em vista a utilização das mesmas modalidades de cooperação, ainda que em espaços geográficos mais vastos. Assim, a Comissão anuncia que “dará prioridade às propostas apresentadas em cooperação com as colectividades territoriais que incluirão a criação ou o desenvolvimento de estruturas institucionais ou administrativas (quando seja possível no âmbito de quadros de cooperação existentes) partilhadas [...]”⁵³, o que, numa perspectiva institucional, corresponde à pretensão igualmente manifestada quanto ao nível transfronteiriço. Este segundo objectivo manter-se-á praticamente inalterado e transformar-se-á na vertente B da iniciativa INTERREG III⁵⁴.

Quanto à vertente C do INTERREG III, diz respeito à cooperação inter-regional, que “visa melhorar a eficácia das políticas e dos instrumentos de desenvolvimento regional e coesão mediante a constituição de redes, especialmente no caso das regiões menos desenvolvidas e das regiões em reconversão”⁵⁵, em “domínios específicos a definir pela Comissão, após consulta do comité” das Regiões⁵⁶.

Estas três vertentes convergem na noção de cooperação territorial. A parte mais substancial dos recursos foi, tanto no caso do INTERREG III como no do novo Objectivo Prioritário n.º 3 – a cooperação territorial –, destinada à cooperação transfronteiriça (de vizinhança), que era aquela em que se registava uma actividade mais intensa e, por isso, a que requeria um maior esforço em termos de soluções institucionais. Aliás, foi por essa razão que a Comissão concebeu inicialmente os AEET como instrumento desse tipo de cooperação, antes de, no seguimento das objecções levantadas pelo Comité das Regiões e pelo Parlamento, ter alargado a todos os níveis de cooperação a possibilidade de recurso a essa estrutura.

D. EXTENSÃO DAS REGRAS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA A OUTRAS MODALIDADES DE COOPERAÇÃO (INTERREGIONAL OU TRANSNACIONAL)

No que concerne ao respectivo quadro legal, tanto os acordos multilaterais celebrados no âmbito do Conselho da Europa como os acordos bilaterais estavam limitados à vizinhança. Isto afigura-se, no segundo caso, bastante congruente (Estados vizinhos que regulam problemas de vizinhança através de

um “acordo de vizinhança”); no primeiro, porém, resulta dos receios dos Estados-membros do Conselho da Europa de que algumas das suas comunidades territoriais se servissem das relações transfronteiriças para desenvolver autênticas redes de relações internacionais paralelas à do próprio Estado⁵⁷. Basicamente, esses receios revelaram-se infundados. Entretanto, havia sido doutrinariamente estabelecido que, do ponto de vista jurídico, não existia motivo para distinguir entre relações de vizinhança e demais relações externas das comunidades territoriais⁵⁸. De modo que, em 1998, os Estados membros do Conselho da Europa concordaram em abrir à assinatura o Protocolo n.º 2 à Convenção de Madrid, o qual autoriza os Estados que o adoptem⁵⁹ a consentir na aplicação das regras da Convenção-Quadro e eventualmente das do seu Protocolo Adicional à cooperação interterritorial, definida como “qualquer concertação que tenha por objectivo estabelecer relações entre comunidades ou autoridades territoriais de duas ou mais Partes contratantes – diferentes das relações de cooperação transfronteiriça entre comunidades vizinhas –, incluindo a celebração de acordos com comunidades ou autoridades de outros Estados”⁶⁰, o que é, de facto, muito amplo.

Convém ainda referir que, tanto no âmbito das relações entre Estados como no da Comunidade (graças ao financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento, no quadro da aplicação da Convenção de Lomé), foi sendo entretanto desenvolvida a chamada cooperação descentralizada, que recorria, no caso das relações entre a Comunidade e Estados terceiros mais ou menos remotos – em todo o caso, não europeus –, ao conhecimento e ao saber-fazer dos actores regionais ou locais. Essa actividade, embora não possa ser juridicamente confundida com a cooperação transfronteiriça *stricto sensu* – designadamente pelo facto de as autoridades regionais e locais não actuarem no exercício de competências próprias, mas sim como colaboradoras na execução da política externa de uma entidade política (Estado ou CE) de nível superior –, também contribuiu para propagar a ideia de que a acção externa das autoridades regionais e locais não tinha necessariamente de ficar confinada a um espaço de vizinhança.

E. REFORMA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS E NOVO OBJECTIVO PRIORITÁRIO DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL

A política de coesão económica e social incorpora, desde o princípio, dois eixos prioritários para a Comunidade: em primeiro lugar, a luta contra as discrepâncias económicas e sociais com o fim de “reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas”⁶¹; em segundo lugar, a garantia da eficácia e da coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes⁶². É à luz deste segundo objectivo que a Comissão Europeia vai montar toda a lógica da sua política estrutural, designadamente a da insistência na necessidade de concentrar a acção da Comunidade em objectivos precisos (daí a noção de objectivos prioritários), o que exige programação, parcerias, etc. As condições de atribuição de apoio comunitário ao abrigo da política estrutural poderão ter de ser reformuladas tendo em vista o período de programação que terá início em 1 de Janeiro de 2007.

Com efeito, a política estrutural ou de coesão da CE registava, desde 1988, uma relativa continuidade no modo como era aplicada. Aos períodos de programação de 1988-1993, 1994-1999 e 2000-2006 corresponderam outros tantos pacotes financeiros (Delors I, Delors II e Agenda 2000, respectivamente) ou “quadros financeiros plurianuais”⁶³. Mas as circunstâncias associadas ao alargamento da UE a dez novos Estados-Membros em 2004 introduziram dois novos parâmetros nessa política estrutural.

Antes de mais, face à magnitude dos desafios, em particular o dos “custos do alargamento” – as regiões dos novos Estados-Membros teriam de levar a cabo uma ampla recuperação em termos de desenvolvimento económico, dado o contraste com o nível comunitário dos “antigos” Estados-Membros –, surgiram certas vozes a denunciar a ineficácia e a complexidade dos fundos estruturais, propondo a substituição dos respectivos mecanismos por simples transferências de

recursos a favor dos Estados menos desenvolvidos⁶⁴. Em resposta a essas críticas, a Comissão propôs uma concentração ainda maior das suas intervenções, o que levou à redução do número de objectivos prioritários para apenas três e à extinção dos programas de iniciativa comunitária como, por exemplo, o INTERREG.

Além disso, a entrada dos dez novos Estados-Membros iria ampliar drasticamente as disparidades entre os estádios de desenvolvimento dos diversos países⁶⁵ e, em consequência, desviar automaticamente os fundos estruturais para esses novos Estados-Membros em detrimento dos antigos, salvo se se procedesse a uma profunda reforma dos respectivos critérios de afectação tendo em vista o período de programação de 2007-2013. De facto, cerca de 90% dos montantes dos fundos estruturais – que representam mais de um terço do orçamento comunitário – destinavam-se a investimentos em infra-estruturas de apoio à recuperação económica das regiões menos desenvolvidas ou à reabilitação das economias das regiões confrontadas com mudanças estruturais, e o principal critério de atribuição de recursos era o do nível de desenvolvimento das regiões abrangidas: só aquelas cujo PIB por habitante fosse inferior a 75% da média comunitária podiam beneficiar desse apoio financeiro. Como as regiões dos recém-chegados de 2004 eram bastante menos ricas do que as dos “antigos” Estados-Membros, as regras estabelecidas para a atribuição dos fundos – a serem mantidas – levariam a que esses fundos fossem automática e quase totalmente canalizados para os novos Estados-Membros e, por conseguinte, a que deixassem de ser contempladas as regiões dos antigos que anteriormente partilhavam o bolo.

Convinha que a distribuição dos fundos no período de 2007-2013 mantivesse um certo equilíbrio em termos geográficos, e daí a necessidade e o interesse da instauração de novos critérios de atribuição dos recursos. Daí também o interesse em basear um dos critérios prioritários de afectação dos fundos estruturais no carácter transfronteiriço das iniciativas a apoiar, pois as fronteiras constituem sempre um entrave ao desenvolvimento das regiões, situem-se estas numa das zonas mais ricas da CE (antigos Estados-Membros) ou numa das mais pobres (novos Estados-Membros). De facto, o que sempre se salientou, desde a primeira comunicação relativa ao INTERREG, foi a necessidade de ajudar as regiões fronteiriças por causa dos “problemas específicos de desenvolvimento decorrentes do seu isolamento relativo” e não por apresentarem um dado nível de PIB por habitante. A proposta do regulamento também se ajusta à extinção do programa de iniciativa comunitária INTERREG (bem como de todos os outros PIC) e à sua transfiguração em Objectivo Prioritário n.º 3, que, embora sob a aparência de PIN⁶⁶, envolverá, necessária e simultaneamente, vários Estados-Membros.

Assim se explica que os Estados-Membros mais antigos pretendam, nesta altura, definir novos critérios de atribuição dos fundos estruturais. Entre esses critérios, o do carácter transfronteiriço das iniciativas afigura-se indiscutível e equitativo, visto que as regiões fronteiriças dos novos Estados-Membros, também elas confrontadas com os “efeitos de fronteira”, poderão igualmente beneficiar – embora com menor grau de prioridade do que nos termos dos critérios ligados ao nível de desenvolvimento económico anteriormente utilizados – do novo Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural para o próximo período de programação⁶⁷. Se bem que esta cooperação passe a ser considerada objectivo prioritário e não programa de iniciativa comunitária, os montantes que lhe são atribuídos não variam substancialmente (4% dos fundos estruturais, ou seja, cerca de 1% do orçamento comunitário, ao passo que ao objectivo n.º 1 são atribuídos 78,5% dos fundos e ao objectivo n.º 2, 17,2%). Todavia, a programação orçamental para 2007-2013 apresenta-se como uma fase de transição, sendo bem possível que, a prazo, e tendo em atenção o estatuto de objectivo prioritário, os recursos afectos à cooperação territorial sejam substancialmente aumentados. Isto estaria, aliás, de acordo com a dinâmica de coesão territorial (e não apenas económica e social) reivindicada pelo Comité das Regiões e consignada no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa⁶⁸. Naturalmente, a inexistência de um instrumento jurídico fiável que permitisse aos agentes implantados junto a fronteiras desenvolver projectos transfronteiriços propriamente ditos tornava problemática a concretização de projectos alinhados com este objectivo; daí o interesse – e mesmo, a esta luz, a

necessidade – de elaborar uma regulamentação comunitária que propiciasse o desenvolvimento de projectos transfronteiriços.

Para além desta consequência fundamental da alteração das condições da integração europeia (alargamento aos PECO), as dificuldades surgidas com os efeitos institucionais e económicos do alargamento e a evidência de que, mais cedo ou mais tarde, terão de ser estabelecidos limites para o território da Comunidade – que se ampliou consideravelmente desde 1957 – também levaram os Estados-Membros e a Comissão a ponderar a ideia de uma política de vizinhança da CE⁶⁹, situada algures entre a política externa (segundo pilar da UE) e a política de adesão levada a cabo desde o início da década de 1970, e que visaria constituir-se como alternativa viável a esta última. Ora, dado que a esfera do transfronteiriço sempre manteve laços estreitos com as questões de vizinhança⁷⁰, este aspecto do problema, embora claramente secundário quando comparado com a reforma dos fundos estruturais, provavelmente também favorecerá a aceitação do desenvolvimento de regulamentação relativa a relações transfronteiriças institucionalizadas por recurso a uma regulamentação comunitária.

É neste contexto que a Comissão anuncia, nas conclusões do seu terceiro relatório sobre a coesão, que “tenciona propor um novo instrumento legal sob a forma de estrutura de cooperação europeia (‘Autoridade regional transfronteiriça’), para permitir que os Estados-Membros, as regiões e as autoridades locais possam lidar, tanto dentro como fora dos programas comunitários, com os tradicionais problemas administrativos e legais encontrados na gestão de projectos e programas transfronteiriços”⁷¹.

Assim nascem a cooperação territorial e a figura jurídica que lhe foi associada – o agrupamento europeu de cooperação territorial –, cujo potencial para desenvolver a cooperação entre autoridades territoriais infra-estatais europeias este estudo pretende avaliar.

CAPÍTULO 2: SOLUÇÕES JURÍDICAS ADOPTADAS NA EUROPA

É possível identificar quatro fontes distintas para um direito europeu da cooperação territorial, e será pertinente e útil estudá-las, porque, apesar dos seus inúmeros aspectos inovadores, o Regulamento relativo aos AECT não deixa de colher inspiração em soluções que integram quadros jurídicos preexistentes.

Além disso, o Regulamento relativo aos AECT especifica claramente que não pretende substituir os quadros jurídicos em vigor, o que, neste caso, permitirá aos agentes desta cooperação escolher um ou outro quadro jurídico.

Em primeiro lugar, a partir da década de 1960, acordos entre Estados com vista à resolução de problemas específicos de vizinhança numa determinada fronteira permitiam associar em estruturas internacionais de composição mista tanto Estados como comunidades territoriais. Embora esta modalidade de cooperação tenha perdido relevância em relação às soluções desenvolvidas no âmbito do Conselho da Europa, a possibilidade de reunir nos AECT comunidades territoriais e Estados-Membros deveria levar a que se reanalisassem os resultados destes modelos iniciais de cooperação (B.1).

O segundo corpo de normas relativo à cooperação territorial é constituído pelo direito do Conselho da Europa, fundado com base na Convenção-Quadro de 1980, à qual se adicionaram dois protocolos, em 1995 e 1998 (A.1). Este direito do Conselho da Europa é de origem internacional e não foi aceite por todos os Estados-Membros da UE. Por esta razão, os seus princípios podem servir de fonte de inspiração, mas as suas normas não são aplicáveis em todas as regiões (A.1.1).

Este direito, que o Regulamento relativo aos AECT designa por "acervo do Conselho da Europa", foi o primeiro a reconhecer o direito das comunidades territoriais à cooperação para além das fronteiras nacionais (A.1.2). É igualmente a ele que se deve o princípio da aplicabilidade do direito nacional na execução das obrigações acordadas num quadro transfronteiriço (A.1.3). De igual modo, é este direito que irá, em primeiro mão, desenvolver a ideia da constituição de organismos de cooperação transfronteiriça (de que os AECT são um exemplo), os quais permitirão estruturar e perpetuar as cooperações (A.1.4). Por último, através do segundo Protocolo, de 1998, este corpo de normas desenvolvidas no âmbito das relações de vizinhança é alargado, de modo a ser aplicável à cooperação entre agentes distantes (A.1.5). Todos estes avanços estão reflectidos no Regulamento relativo aos AECT ou, pelo menos, serviram-lhe de inspiração.

Terceira fonte importante: o direito comunitário. Este nunca abordou a temática sob o mesmo ponto de vista que o Conselho da Europa – uma abordagem reguladora e normativa –, mas desenvolveu mecanismos de estímulo e apoio financeiro à cooperação transfronteiriça (INTERREG). Nesse âmbito, foram desenvolvidas numerosas práticas e normas relativas ao financiamento de iniciativas transfronteiriças, que fazem parte também do Regulamento relativo aos AECT (A.2).

Verificou-se a existência de instrumentos do direito comunitário que, não tendo sido concebidos especificamente para a gestão da cooperação entre comunidades (nomeadamente o AEIE), foram, no entanto, mobilizados para essa finalidade, alcançando um sucesso relativo. Embora as suas características não estivessem inteiramente adaptadas às necessidades da cooperação entre autoridades públicas, a experiência mostrou a importância do desenvolvimento de um instrumento comunitário que permite criar estruturas jurídicas que não se limitam ao âmbito nacional (A.2.2).

A partir da década de 1990, vários Estados da Europa ocidental desenvolvem convenções-quadro bilaterais que oferecem um quadro jurídico mais preciso e, conseqüentemente, mais adequado à cooperação das suas comunidades com as dos países vizinhos. Embora não relevantes como normas de substituição dos AECT, devido ao seu âmbito limitado de aplicação territorial, esta geração de acordos bilaterais permite avanços úteis no plano normativo (B.2).

São estes acordos que desenvolvem os limites a definir no campo material das convenções de cooperação (B.2.1). Do mesmo modo, prevêm a possibilidade de utilizar uma convenção de cooperação para confiar a um só parceiro a execução de uma tarefa comum (B.2.2). Acima de tudo, alguns destes acordos desenvolvem a ideia inovadora – essencial para o conceito dos AECT – de que a estrutura comum de cooperação não deve basear a sua existência num direito nacional (como impõe a regra da remissão para uma estrutura de direito nacional preexistente), mas, em primeiro lugar, na vontade comum dos parceiros, ou seja, através de estatutos (B.2.3).

Assim, é importante compreender tanto a coexistência de mecanismos alternativos aos AECT, embora com objectivos idênticos, como a influência das soluções desenvolvidas no âmbito dos vários quadros normativos, para melhor apreender o potencial impacto do estabelecimento dos AECT.

Algumas associações de intervenientes regionais e locais envolvidos em iniciativas ligadas a questões transfronteiriças, em particular a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), apoiadas pelos autores doutrinários mais interventivos⁷², reclamavam a adopção de um instrumento de direito comunitário para regular, pelo menos, a cooperação transfronteiriça e, se possível, a cooperação transfronteiras ou territorial. A ambição comum consistia na adopção de um instrumento jurídico de aplicação uniforme, apto a substituir a multiplicidade de normas e princípios jurídicos actualmente aplicáveis nas diversas fronteiras da Europa. Essa multiplicidade, prejudicial para a segurança jurídica e para a eficácia da cooperação, decorre de dois factores que um acto de direito comunitário derivado parecia inteiramente capaz de superar.

O primeiro factor consiste na diversidade das fontes desse direito e no grau variável de aceitação pelos Estados europeus. O segundo refere-se aos diferentes efeitos que as normas de direito internacional, mesmo as idênticas, produzem nas diversas ordens jurídicas nacionais. Dado que são os princípios de cada sistema jurídico nacional que determinam o efeito jurídico das normas internacionais no direito interno, as soluções variam de Estado para Estado; e, dada a inexistência de um mecanismo comum de controlo (infelizmente os textos internacionais, com uma única excepção⁷³, não o prevêem), a aplicação divergente nos vários territórios pode constituir um obstáculo importante ao desenvolvimento de uma cooperação territorial baseada em soluções jurídicas claras e previsíveis. Veremos neste estudo que, infelizmente, o regulamento em análise não permitirá resolver de modo satisfatório esta primeira questão. No entanto, poderá esperar-se, a prazo, um efeito de uniformização não apenas das normas do regulamento, mas também daquelas para que remete (v. parte final do capítulo 3).

No que respeita às várias fontes, entre as que coexistem antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, há três que se destacam (embora estejam presentes em graus diferentes em cada fronteira europeia). Duas razões nos levam a analisá-las sumariamente neste capítulo.

A primeira decorre do facto de o Regulamento comunitário relativo aos AECT, embora apresentando determinadas características inovadoras que rompem inquestionavelmente com as práticas e normas anteriores – por exemplo, a participação do Estado como membro de pleno direito de um organismo de cooperação transfronteiriça, possibilidade não prevista nas soluções desenvolvidas nos instrumentos convencionais europeus a seguir analisados –, se apoiar também em grande medida no acervo das experiências de cooperação com provas dadas nas várias fronteiras europeias (ver capítulo 5). Por isso se torna útil e necessário, em particular para fins de interpretação, conhecer a origem dessas normas, com uma forte presença, por vezes "desordenada", no Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

A segunda razão prende-se com o facto de o regulamento comunitário não impor uma nova estrutura jurídica que tenderia a substituir as precedentes, propondo-se antes coexistir com estas e deixar aos actores envolvidos a escolha entre uma estrutura preexistente (baseada numa das três fontes que analisaremos a seguir) e o novo regulamento comunitário. Com efeito, o considerando 5 deixa transparecer inequivocamente esta ambição limitada, quando afirma que “o presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de normas comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade.” Por conseguinte, para apurar as vantagens que poderão advir do recurso ao Regulamento relativo aos AECT para os agentes da cooperação territorial, é necessário conhecer as soluções jurídicas alternativas, cuja exposição sumária constitui, portanto, o objectivo deste capítulo.

O capítulo divide-se em três partes: as fontes a nível europeu (A), as provenientes de acordos bilaterais ou plurilaterais (B) e as provenientes do direito nacional (C). O que nos importa aqui não é tanto esmiuçar soluções específicas cujos mecanismos talvez nem sejam transponíveis para outras fronteiras europeias, mas sim destacar as semelhanças e as diferenças entre esses mecanismos jurídicos e os que se encontram no Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

A. A NÍVEL EUROPEU (MULTILATERAL)

Embora a designação “direito europeu” seja frequentemente utilizada como sinónimo de “direito comunitário”, a verdade é que existe uma outra instituição europeia com a missão de criar normas aplicáveis a nível europeu. A partir de meados da década de 1970, esta instituição desenvolveu normas jurídicas que visam enquadrar as actividades de cooperação entre comunidades territoriais de diferentes Estados europeus. A este direito do Conselho da Europa é reconhecido, no preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, um papel bastante importante. O considerando 5 refere-se-lhe como

“o acervo do Conselho da Europa”, que “fornece diferentes oportunidades e quadros no âmbito dos quais as autoridades regionais e locais podem cooperar a nível transfronteiriço.” Consagraremos uma secção bastante desenvolvida (A.1) à análise desses quadros.

Por outro lado, embora o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 constitua a primeira tentativa do sistema jurídico comunitário de definir um quadro jurídico para a cooperação transfronteiriça, inter-regional, transnacional ou territorial, estas matérias foram já objecto de diversos outros actos, em especial os relacionados com os fundos estruturais. Esses actos também fornecem dados importantes para a explicação da estrutura e do alcance de algumas disposições do Regulamento relativo aos AECT. Estas questões serão também analisadas (A.2).

1. O direito do Conselho da Europa

Em determinados domínios, o Conselho da Europa constitui um grande "laboratório da Europa": oferece um quadro que permite criar e testar soluções inovadoras para questões complexas que se levantam aos Estados europeus nas suas relações mútuas. Assim se passa no domínio relativamente novo da cooperação transfronteiriça, onde as soluções propostas pelo Conselho da Europa, permitindo às comunidades ou autoridades territoriais desenvolver essas relações, constituem uma notável ilustração da capacidade desta organização de propor um quadro jurídico europeu que enquadre um desenvolvimento da prática que nem as normas nem os regimes existentes tinham sequer previsto. No entanto, a regulamentação desta matéria põe em evidência os limites da eficácia da acção desta organização.

O Conselho da Europa, de acordo com os seus estatutos, pode adoptar recomendações aos Estados-Membros, e mesmo convenções ou acordos, os quais são depois regulados pelas normas clássicas do direito internacional. Ou seja, contrariamente ao que acontece no quadro comunitário, não existe um direito originário do Conselho da Europa. Quando um instrumento convencional é adoptado no Conselho da Europa, a simples adopção não lhe atribui automaticamente um carácter jurídico ou uma força vinculativa; nesta fase, está apenas aberto à assinatura dos Estados-Membros, assinatura que será seguidamente submetida a ratificação, de acordo com as exigências e procedimentos próprios de cada sistema jurídico nacional.

Por conseguinte, uma Convenção internacional deste tipo não produzirá qualquer efeito jurídico num Estado-Membro, a não ser que este a tenha ratificado. Por um lado, com a possibilidade, para cada Estado, de expressar reservas ou emitir declarações, o que permite aos Estados ajustar com rigor o peso das obrigações relativas à especificidade do seu sistema jurídico e aos possíveis limites da vontade política do seu Governo ou Parlamento. Por outro, se é inegável que a produção normativa do Conselho da Europa é, graças à versatilidade das modalidades de aceitação pelos Estados, quantitativa e qualitativamente notável, convém, no entanto, sublinhar que, na maioria dos casos, faz falta um mecanismo internacional de controlo jurídico do respeito efectivo dos compromissos acordados.

No entanto, em domínios novos, onde as potencialidades evolutivas e as consequências jurídicas não estão ainda claramente identificadas pelos Estados, esta "fraqueza jurídica" relativa dos instrumentos do Conselho da Europa revela-se uma vantagem, permitindo às autoridades nacionais considerar soluções inovadoras cujos riscos jurídicos lhes parecem, precisamente pela flexibilidade do compromisso, limitados. É exactamente o que aconteceu no domínio da cooperação transfronteiriça.

1.1. A difícil emergência das normas jurídicas

A *Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais*⁷⁴, aberta à assinatura dos Estados-Membros do Conselho da Europa em 21 de Maio de 1980, em Madrid, é a consagração de anos de reflexão e de esforços na instituição.

Pretendia-se que fosse, do ponto de vista da Assembleia Parlamentar, a pedra basilar do novo edifício que o Conselho da Europa sabia ter de construir a fim de enquadrar juridicamente as práticas em pleno desenvolvimento nas diferentes fronteiras da Europa. A partir de 1964, a Assembleia Parlamentar encarregou a sua Comissão dos Poderes Locais de analisar a oportunidade e, sendo caso disso, as modalidades de cooperação [...] entre autarquias dos diferentes Estados-Membros do Conselho da Europa, em particular entre autarquias vizinhas situadas nas fronteiras dos Estados-Membros.⁷⁵

Porém, mais ainda que os deputados europeus, são sobretudo os poderes locais transfronteiriços – e a sua eficaz associação, a *Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)* – quem reivindica a adopção, a nível europeu, de um acordo deste tipo. Para eles, a estrutura mais adequada e acessível para satisfazer esta reivindicação é o Conselho da Europa. Para estas autoridades locais e regionais, a proximidade de uma fronteira internacional implica limitações significativas à gestão da problemática local real, no âmbito das suas competências, como, por exemplo, o fornecimento e o tratamento das águas, a recolha de resíduos, a gestão do mercado de emprego (quando a bolsa de emprego é transfronteiriça), o desenvolvimento dos transportes públicos locais ou de determinados serviços de segurança ou de saúde pública (bombeiros, hospitais). Ainda que certos governos nacionais receiem que por detrás dos pedidos concretos se escondam reivindicações políticas mais amplas (para alguns dirigentes nacionais, o espectro do separatismo nunca está suficientemente longe), tal não correspondia à verdade, nem então, nem posteriormente.

No entanto, estes receios levaram a que os responsáveis pela redacção do texto convencional na instituição tivessem, por seu lado, menos propensão para contemplar o desenvolvimento de um quadro normativo susceptível de incentivar estas práticas. De início, ainda tentaram não incluir esta questão no seu programa de trabalho, e terá sido necessário todo o peso dos deputados nacionais e dos representantes regionais e locais eleitos para conseguir fazer avançar o processo⁷⁶. Assim, embora a necessidade de adopção de um instrumento jurídico fosse evidente para os órgãos subsidiários da organização, as instâncias com poder de decisão, controladas pelos ministérios dos Negócios Estrangeiros, terão sempre reservas em aceitar a abertura à assinatura de um texto convencional⁷⁷. Em consequência, o âmbito jurídico das suas disposições será claramente inferior ao pretendido pelos seus promotores. Assim, quando em 1979 o texto é finalmente adoptado, a Assembleia Parlamentar, inteiramente satisfeita com este resultado, lamenta no entanto "que a Convenção-Quadro contenha inúmeros termos extremamente vagos, faltando-lhe assim rigor e força vinculativa".⁷⁸

É certo que o conteúdo desta Convenção-Quadro é excessivamente modesto, para não dizer inconsistente. A principal "obrigação" está enunciada no artigo 1.º, onde se lê: "Cada Parte contratante compromete-se a facilitar e a promover a cooperação transfronteiriça entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a sua jurisdição e as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de outras Partes contratantes. Para esse fim procurará promover a celebração dos acordos e concertações que se mostrem necessários, tendo em conta os sistemas constitucionais próprios de cada Parte."

O compromisso de "facilitar" e "promover" não autoriza, porém, as comunidades interessadas a considerarem-se detentoras de um direito a empreender acções de cooperação transfronteiriça. Tanto mais que o texto deste instrumento convencional não proporciona uma ferramenta utilizável no desenvolvimento e enquadramento jurídico dessa cooperação. Como esclarece o *relatório explicativo*, aprovado pelos Ministros europeus em simultâneo com o texto convencional⁷⁹, "trata-se de um compromisso de ordem geral que tem em conta a situação existente em cada um dos diferentes Estados que ratifiquem a Convenção. Pressupõe, nomeadamente, por parte desses Estados, uma atitude favorável na abordagem de questões de cooperação postas à sua consideração, em particular no que respeita à celebração de acordos e concertações."⁸⁰

Acresce que, para tranquilizar ainda mais os sectores diplomáticos, que temiam um alargamento excessivo da amplitude das relações entre comunidades infra-nacionais, este tipo de cooperação ficou limitado a uma vizinhança estrita, visto que o artigo 2.º determina que, “para os fins da presente Convenção, entende-se por cooperação transfronteiriça qualquer tipo de concertação visando o reforço e o desenvolvimento das relações de vizinhança entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de duas ou mais Partes contratantes, bem como a celebração de acordos e de concertações que se mostrem úteis à consecução desse fim.”⁸¹

Com efeito, para contornar a resistência oferecida pelos ministérios dos Negócios Estrangeiros e para não produzir um texto totalmente inócuo, foi adoptada a solução de uma Convenção-Quadro com um conteúdo normativo mínimo, à qual se juntaram “modelos e esquemas de acordos, estatutos e contratos em matéria de cooperação transfronteiriça”⁸². Como esclarece o *relatório explicativo*, “o elenco gradativo de modelos e esquemas anexos à Convenção (que não fazem parte integrante dela) tem apenas em vista colocar à disposição dos Estados, por um lado, e das comunidades territoriais, por outro, um apanhado das formas de cooperação mais ajustadas aos respectivos problemas, na medida em que a Convenção não exclui nem a utilização de outras modalidades de acordos, nem a adaptação dos modelos anexos em função das condições particulares de cada caso de cooperação transfronteiriça”⁸³. O *relatório explicativo* é ainda mais claro quando adianta que “a junção desses textos em anexo à Convenção não cria a obrigação de as Partes contratantes a eles recorrerem ou sequer de, no caso de entenderem utilizá-los, respeitar o seu exacto teor [...]. A menção que a esses modelos é feita na Convenção implica apenas o compromisso por parte dos Estados de lhes prestar a devida atenção, mas não lhes confere valor convencional”⁸⁴.

Deste modo, é possível afirmar que, do ponto de vista normativo, o texto desta Convenção de 1980 é desprovido do mais pequeno efeito jurídico directo⁸⁵. Consequentemente, no Regulamento (CE) n.º 1082/2006 não se encontra qualquer princípio com origem nesta Convenção.

Em contrapartida, importa sublinhar que, contrariamente à avaliação pouco positiva formulada a propósito do conteúdo normativo deste texto convencional, a importância do seu impacto indirecto (político, poderíamos dizê-lo) no desenvolvimento da prática da cooperação transfronteiriça na Europa foi significativa.

Em primeiro lugar, este texto convencional constitui um reconhecimento da existência do fenómeno da cooperação transfronteiriça, bem como da legitimidade de as comunidades territoriais – dentro dos limites claramente definidos e respeitando as exigências da soberania territorial do Estado onde se situam – desenvolverem actividades que ultrapassam o território e o sistema jurídico nacionais. A disparidade entre o reconhecimento político e a ausência de soluções jurídicas práticas oferecidas pela Convenção às comunidades territoriais irá conduzir à celebração de acordos internacionais de âmbito geográfico mais restrito entre Estados vizinhos que pretendem simplificar o desenvolvimento de uma cooperação deste tipo⁸⁶.

Em segundo lugar, esta Convenção irá permitir a “normalização” do fenómeno, que sairá da marginalidade para apresentar realizações institucionais transfronteiriças visíveis, como, por exemplo, o Euregio, a Comunidade de Trabalho dos Alpes Ocidentais, o Alp-Adria, o Arge-Alp, a Comunidade de Trabalho dos Pirenéus, a Comunidade de Trabalho do Jura, o Conselho do Léman e, mais recentemente, várias euro-regiões na Europa central, que fazem deste texto a base para as suas acções. As realizações institucionais mostram a aceitação política, nomeadamente pelos ministérios dos Negócios Estrangeiros dos respectivos Estados, da realidade do fenómeno das relações transfronteiriças; mas as estruturas erguidas vêm a sua capacidade de acção fortemente limitada pela ausência de um quadro jurídico previamente definido onde se possam integrar. Surge, então, a necessidade de novos desenvolvimentos.

1.2. Reconhecimento do direito das comunidades territoriais à cooperação e regra da remissão para as competências próprias

Uma primeira tentativa, embora modesta e discreta, de reconhecimento do direito próprio das comunidades territoriais à cooperação transfronteiriça surge na Carta Europeia da Autonomia Local, instrumento fundamental do Conselho da Europa, cujo âmbito excede largamente os desafios relativos à cooperação transfronteiriça⁸⁷. Assim, no n.º 3.º do artigo 10.º desta Carta, sob a epígrafe “Direito de Associação das Autarquias Locais”, pode ler-se: “As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas na lei, cooperar com as autarquias de outros Estados.”

Não se trata propriamente do reconhecimento de um direito subjectivo⁸⁸ para benefício das comunidades territoriais, mas as possibilidades de cooperação surgem já como mais tangíveis do que com a fórmula retorcida e pouco convincente do artigo 1.º da Convenção-Quadro. Assim, o relatório explicativo desta Carta Europeia esclarece que “a cooperação directa com as autarquias locais de outros países a título individual deve também ser possível, embora as modalidades dessa cooperação devam respeitar as normas jurídicas eventualmente em vigor em cada país e permanecer no âmbito das competências das comunidades em questão.”⁸⁹ Já não se trata apenas de “assumir o compromisso de facilitar e promover a cooperação”, mas sim de agir de modo a torná-la possível.

Obviamente, nem a Carta nem o seu relatório explicativo se pronunciam sobre as modalidades segundo as quais esta oportunidade se deveria materializar. Há apenas uma referência às “disposições da Convenção-Quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça das comunidades ou autoridades territoriais (21 de Maio de 1980, STE n.º 106) [que] são particularmente relevantes a esse respeito, [...]”⁹⁰ Esta remissão é surpreendente na sua formulação, como se os comentadores (absolutamente oficiais) da Carta não estivessem eles mesmos convencidos da eficácia das disposições da Convenção-Quadro, onde não se refere que elas são aplicáveis, nem que apresentam um quadro jurídico para esta cooperação, mas apenas se diz que “são particularmente relevantes a esse respeito”.

De acordo com um estudo efectuado pelo Secretariado do Conselho da Europa em 1990, a realidade destas fraquezas irá impor-se. Este estudo demonstrará que nem as soluções da Convenção-Quadro, nem mesmo os modelos ou esquemas que lhe estão anexos, são utilizados como tal: nem pelos Estados, nem pelas comunidades territoriais dos Estados que ratificaram a Convenção-Quadro⁹¹. Por outro lado, a partir de 1992, foi decidido adoptar um *Protocolo adicional à Convenção-Quadro*⁹². Este será aberto à assinatura em 9 de Novembro de 1995 na sede do Conselho da Europa, em Estrasburgo. Até ao momento, este protocolo adicional foi ratificado por dezassete Estados-Membros⁹³; outros sete assinaram-no, mas ainda não o ratificaram⁹⁴.

O protocolo adicional tem como principal objectivo completar a obra iniciada com a Convenção de Madrid. Os quinze anos decorridos desde a abertura à assinatura da Convenção-Quadro mostram que eram infundados os receios dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, segundo os quais o desenvolvimento desta cooperação iria, por um lado, desapropriá-los do monopólio das relações internacionais do Estado e, por outro, prejudicar a integridade territorial e a coesão política dos Estados europeus.

Além disso, e como vimos anteriormente, um estudo levado a cabo pelo Secretariado do Conselho da Europa em 1990 demonstra que nenhum dos Estados parte na Convenção-Quadro considera ter havido utilização efectiva das disposições deste texto convencional no âmbito da prática da cooperação desenvolvida nas suas fronteiras.

Por último, as organizações que desde 1980 se instalaram nas fronteiras europeias na tentativa de proporcionar um quadro institucional estável às relações de cooperação até então pontuais sofrem de défice jurídico (ausência de estatuto que lhes permita o reconhecimento de personalidade jurídica e a questão da ligação às organizações dos sistemas jurídicos existentes). Tentou-se, pois, obviar a esta lacuna.

Deste ponto de vista, o conteúdo do Protocolo adicional de 1995 é substancial, se comparado à Convenção-Quadro. Assim – e este constitui o principal progresso deste acto convencional –, está expressamente estipulado: “Cada Parte Contratante reconhece e respeita o direito das comunidades ou autoridades territoriais sujeitas à sua jurisdição e referidas nos artigos 1.º e 2.º da Convenção-Quadro a assinar, nos domínios comuns de competência, acordos de cooperação transfronteiriça com as comunidades ou autoridades territoriais de outros Estados, de acordo com os procedimentos previstos pelos seus estatutos, em conformidade com a legislação nacional e respeitando os compromissos internacionais assumidos pela Parte em questão.” (n.º 1 do artigo 1.º).

O reconhecimento do direito subjectivo das comunidades territoriais (no quadro do seu domínio comum de competências⁹⁵) a desenvolver relações transfronteiriças está agora adquirido. As comunidades já não têm de contar com a vontade dos Estados “de facilitar e promover” essa cooperação, podendo, por sua própria iniciativa e de pleno direito, desenvolver acções transfronteiriças. Este princípio enformará todos os instrumentos jurídicos posteriores⁹⁶ a este Protocolo. Está na base do direito das comunidades territoriais à cooperação para além das suas fronteiras nacionais. Encontramo-lo, de resto, no Regulamento relativo aos AECT, que especifica, no n.º 1 do artigo 3.º: “O AECT é constituído por membros, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional, pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias [...]”. Trata-se, pois, de um acervo do Conselho da Europa, que não só coexiste com o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, como também enforma o seu conteúdo.

1.3. Regra da remissão para o direito nacional para efeitos de execução

Dado que as comunidades territoriais podem cooperar e que esta cooperação pode não só basear-se em normas jurídicas, mas também gerar actos jurídicos – ou mesmo criar instituições –, convém definir qual o direito aplicável a estes actos adoptados no âmbito da cooperação transfronteiriça. Existe uma regra clara relativa à execução das decisões tomadas no âmbito da cooperação transfronteiriça, que tem o seguinte enunciado:

“As decisões tomadas no âmbito de um acordo de cooperação transfronteiriça são executadas pelas comunidades ou autoridades territoriais no seu sistema jurídico nacional, em conformidade com o seu direito nacional. Considera-se que as decisões assim executadas têm o valor jurídico e os efeitos ligados aos actos destas comunidades ou autoridades no seu sistema jurídico nacional” (artigo 2.º).

Esta regra institui um curioso dualismo. Com efeito, tal como especifica o *Relatório explicativo*, “o princípio adoptado é o de que a decisão tomada nos órgãos de consulta não possui, nos termos da lei, valor ou efeito jurídicos, devendo ser objecto de um acto de cada comunidade ou autoridade territorial que seja parte no acordo, a fim de, por assim dizer, ‘ser transposta’ para o sistema jurídico nacional dessas comunidades, respeitando as normas de procedimento que lhes são impostas.”⁹⁷ Assim, as “decisões” tomadas a nível transfronteiriço não têm por si mesmas valor jurídico, obrigando as comunidades que as adoptaram a “transpô-las” para o seu sistema jurídico nacional, para que lhes seja conferido valor jurídico. Mantém-se a questão da natureza da obrigação imposta às comunidades envolvidas no processo de decisão transfronteiriço: moral, política, enraizada em normas de cortesia de vizinhança, ou outra? Nem o Protocolo, nem os instrumentos subsequentes apresentam uma solução satisfatória para este enigma⁹⁸. A solução apresentada em textos posteriores é, regra geral, a da remissão para o direito nacional para determinação da natureza e âmbito das obrigações⁹⁹ (frequentemente, o direito do local da sede estatutária do organismo de cooperação transfronteiriça, se essa estrutura existir)¹⁰⁰, o que corrompe a igualdade entre as partes e torna difícil para os membros cujo direito nacional, por força de tal regra, não é aplicável, aceitar compromissos jurídicos substanciais. O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 apresenta a solução com menos incertezas – o direito aplicável é o da sede estatutária do AECT (n.º 2, alínea e) do artigo 8.º) – mas a menos igualitária, o que é lamentável. Quanto ao direito aplicável à execução, surgem posteriormente soluções mais inovadoras (como no artigo 2.º do Regulamento relativo aos AECT). Assim, o contributo do Conselho

da Europa sobre este ponto continua confinado ao princípio da remissão para o direito nacional, não se estendendo às modalidades segundo as quais se pode levar a cabo esta remissão.

1.4. Possibilidade de criação de uma estrutura jurídica comum

A fim de responder à solicitação dos intervenientes que actuam no terreno e para se "manter colado" a uma prática amplamente desenvolvida (em particular na forma de "comunidades de trabalho"), este Protocolo adicional dá mais um contributo fundamental ao considerar a possibilidade de conferir uma existência jurídica aos organismos de cooperação transfronteiriços: prevê-se que "os acordos de cooperação transfronteiriça celebrados pelas comunidades ou autoridades territoriais possam criar organismos de cooperação transfronteiriça com ou sem personalidade jurídica" (artigo 3.º). Em todo o caso, esta personalidade jurídica será "definida pela lei da Parte contratante do local da sua sede estatutária" (artigo 4.º). Em alternativa, é possível considerar essa estrutura institucional como "um organismo de direito público cujos actos têm, no sistema jurídico de cada Parte contratante, o mesmo valor jurídico e iguais efeitos que teriam se tivessem sido praticados pelas comunidades ou autoridades territoriais que celebraram o acordo" (artigo 5.º). Esta segunda solução não parece indiscutivelmente transparente quanto às consequências jurídicas que poderia provocar, e vários Estados decidiram autorizar apenas fórmulas jurídicas que estão em conformidade com o estipulado no artigo 4.º, excluindo os organismos duplos de direito público paralelo, que correspondem a uma realidade institucional única, previstos no artigo 5.º. Aliás, essa escolha está expressamente autorizada no artigo 8.º do Protocolo.

Este princípio da dupla existência jurídica paralela e simultânea parece não ter adesão na prática. A fórmula da remissão para o direito único, escolhido em função da sede estatutária do organismo de cooperação transfronteiriça, é claramente predominante. Mas se o Conselho da Europa mostra assim uma atitude inovadora (seguindo os passos dos acordos de Bruxelas de 1986 e de Isselburg-Anholt), as normas de remissão que propõe mostram ser demasiado genéricas para se afirmarem claramente operacionais. Com efeito, um sistema baseado na remissão para as normas nacionais exige que, de forma detalhada e específica, se tenham em consideração as instituições e a legislação dos países em questão, o que não é exequível num instrumento jurídico que pretende ser aplicável em mais de quarenta Estados europeus. É por esta razão que, apesar dos progressos inegáveis que este protocolo adicional representa, a sua utilização não parece generalizada; pelo contrário, os Estados que desejam oferecer às suas comunidades territoriais um quadro jurídico que permita o desenvolvimento de relações transfronteiriças com entidades públicas de Estados vizinhos tendem a redigir acordos internacionais num âmbito de aplicação territorial mais restrito e de conteúdo muito mais preciso, na maioria dos casos, acordos bilaterais (v. secção B).

1.5. Extensão das normas à cooperação para além da vizinhança

Em 5 de Maio de 1998, um segundo Protocolo foi aberto à assinatura dos membros do Conselho da Europa. São parte nele quinze Estados-Membros do Conselho da Europa¹⁰¹, enquanto outros sete o assinaram sem o terem ainda ratificado¹⁰². De acordo com o artigo 2.º da Convenção-Quadro de 1980, "entende-se por cooperação transfronteiriça qualquer tipo de concertação visando o reforço e o desenvolvimento das relações de vizinhança entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de duas ou mais Partes contratantes". Consequentemente, as normas de cooperação transfronteiriça elaboradas no âmbito do Conselho da Europa são aplicáveis apenas às relações de vizinhança e não a relações entre comunidades territoriais sem proximidade geográfica entre si.

Se os desafios práticos e políticos da cooperação entre comunidades territoriais bastante distantes são com certeza diferentes dos da cooperação de vizinhança, já os desafios jurídicos e as normas necessárias para permitir o desenvolvimento e o funcionamento dessa cooperação "para além de vizinhança" são idênticos. Este ponto já tinha sido sublinhado em parte da doutrina e por alguns observadores¹⁰³.

Além disso, a observação da prática mostra que também as relações fora do contexto da vizinhança geográfica se desenvolveram amplamente, constituindo talvez uma das manifestações do processo de globalização¹⁰⁴. Era, pois, desejável a existência de normas jurídicas, adoptadas a nível europeu, que regulamentassem este tipo de cooperação, como acontece com a cooperação de proximidade.

O conteúdo deste segundo protocolo adicional podia resumir-se a três pequenos artigos. Referimos aqui o 3.º, que especifica: “as Partes Contratantes do presente Protocolo aplicam, *mutatis mutandis*, a Convenção-Quadro à cooperação interterritorial”. O artigo 4.º utiliza a mesma fórmula quanto ao Protocolo adicional, o qual, como vimos, é, em termos de impacto jurídico, mais importante. Além disso, o artigo 1.º define extensivamente a “cooperação interterritorial” como “qualquer concertação que visa estabelecer relações entre comunidades ou autoridades territoriais de duas ou várias Partes Contratantes, para além das relações de cooperação transfronteiriça das comunidades vizinhas [...]”. Está tudo dito, ainda que esta definição nos pareça demasiado abrangente. Quanto à denominação de “interterritorial”, que foi finalmente adoptada para este tipo de cooperação, depois de terem proposto, durante muito tempo, a terminologia “inter-regional”, os promotores deste texto aperceberam-se de que várias grandes cidades tinham igualmente desenvolvido este tipo de cooperação; daí a denominação mais abrangente. Esta situação levanta questões no caso da cooperação com comunidades que não são por natureza territoriais, como, por exemplo, a Comunidade Francesa da Bélgica. A denominação “cooperação transfronteiras” parece-nos reflectir e englobar melhor a diversidade de situações existentes. O artigo 265.º do Tratado de Roma, na versão alterada em Amesterdão, retoma igualmente a denominação “cooperação transfronteiras”¹⁰⁵.

1.6. Projecto de acordo que institui um direito uniforme

Os peritos governamentais e independentes consultados pelo Conselho da Europa consideram, porém, insuficiente o quadro regulamentar apresentado pela Convenção-Quadro e os seus dois Protocolos, nomeadamente porque conduz a “uma exagerada diversidade de organismos que praticam a cooperação transeuropeia”¹⁰⁶. Em particular no que se refere ao estatuto jurídico das “Euro-regiões”, os peritos do Conselho da Europa consideraram em 2004 que, por “muito engenhoso que seja, o sistema estabelecido pelo Protocolo adicional está incompleto”. Contém poucas normas de fundo adequadas, enquanto as normas nacionais a que recorre variam geralmente de um sistema jurídico para o outro. É também bastante complexo, [...]”. Estes vários elementos “tornam o Protocolo dificilmente utilizável”¹⁰⁷.

Assim, um grupo de peritos governamentais concebeu “um projecto de Protocolo suplementar [...] visando propor aos Estados-Membros um quadro completo para a constituição de Euro-regiões sob uma nova forma jurídica, pan-europeia, designado por ‘agrupamento euro-regional de cooperação’.” Este projecto, que viria completar o Protocolo adicional de 1995, limita-se a propor, para as Euro-regiões, um estatuto constituído por uma base de normas internacionais relativamente detalhadas, em combinação com normas nacionais complementares, para as quais as primeiras remetem.”¹⁰⁸ Estamos perante um projecto ambicioso, tanto pela sua forma jurídica¹⁰⁹ como pela sua finalidade, pois tratar-se-ia de criar um organismo de cooperação “com competências gerais para promover, apoiar e desenvolver, para benefício das populações, as relações de vizinhança entre os seus membros [...]”¹¹⁰. O projecto é, aliás, tão ambicioso que vai alterar a sua natureza jurídica. No início de 2006, é abandonada a ideia de um Protocolo adicional à Convenção-Quadro e ao seu primeiro protocolo¹¹¹, em benefício de um projecto para uma nova Convenção¹¹². Lamentavelmente, este projecto teve pouca aceitação, no estado actual, por parte dos Estados-Membros e a maioria dos que tomaram uma posição preferiria a adopção de uma declaração não vinculativa, de preferência a um texto jurídico de direito internacional¹¹³. É, portanto, pouco provável que um instrumento jurídico dessa natureza veja proximamente a luz do dia.

Salientemos, no entanto, que a abordagem dos peritos do Conselho da Europa diverge, em alguns pontos, das soluções adoptadas pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT. Em primeiro lugar, a ambição era criar um direito uniforme, deixando apenas um pequeno espaço para as normas nacionais que, por razões que se prendem com a tradição e com as estruturas estatais, variam de um Estado para o outro. Em consequência, surge um texto internacional pormenorizado e complexo – o projecto de Protocolo n.º 3 de 2004 contém 76 artigos, o anteprojecto de Convenção de 2006, 68 artigos. Isto contrasta fortemente com o Regulamento relativo aos AECT, que contém apenas 16 artigos e muito poucas disposições de direito substantivo. A este propósito, é interessante constatar que as instituições comunitárias que, através de um regulamento comunitário, podem adoptar normas jurídicas directamente aplicáveis e passíveis de produzir um efeito uniforme em todo o território comunitário¹¹⁴, se abstêm de o fazer, pelo que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 contém muito poucas disposições de direito substantivo. Pelo contrário, o Comité de Peritos do Conselho da Europa, que dispõe de instrumentos jurídicos estruturalmente inadequados para criar leis de efeito uniforme – pois as convenções internacionais não são necessariamente ratificadas por todos os Estados e não têm o mesmo efeito jurídico em todos os ordenamentos jurídicos nacionais – ambicionava fazê-lo. Até hoje, não houve qualquer resultado conclusivo. Assim, e por omissão, o fracasso das nobres ambições dos redactores de projectos de instrumentos jurídicos no Conselho da Europa põe claramente em destaque – para além da possível decepção quanto ao conteúdo, em certos aspectos insuficiente, do Regulamento relativo aos AECT – a sagacidade das propostas da Comissão Europeia, que conseguiram produzir um regulamento directamente aplicável num prazo muito razoável de dois anos.

Para concluir, este contributo do Conselho da Europa é essencial a nível dos princípios, mas muito menos tangível no que se refere à adopção de normas efectivas e aplicáveis. Com efeito, se o Conselho da Europa foi, indiscutivelmente, pioneiro na elaboração de normas jurídicas relativas à cooperação transfronteiriça na Europa, o impacto dessas normas nas realizações concretas permanece limitado. Para este facto detectamos essencialmente três razões. No entanto, estes resultados efectivos modestos não impedem que as normas jurídicas elaboradas pelo Conselho da Europa influenciem claramente o conteúdo de outros acordos e práticas internacionais em matéria de cooperação transfronteiras.

Em primeiro lugar, nem todos os Estados-Membros da UE estão vinculados às normas adoptadas no âmbito do Conselho da Europa. Chipre, a Estónia e a Grécia não estão sequer vinculados pela Convenção-Quadro de 1980. Nos três casos referidos, é fácil perceber as razões políticas que levaram estes Estados a não desejar incentivar a cooperação de vizinhança das suas comunidades territoriais com parceiros situados em fronteiras contestadas. No que respeita ao primeiro Protocolo adicional, para além dos três Estados supracitados que não podem subscrevê-lo, convém acrescentar a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha, a Finlândia, a Hungria, a Irlanda, a Itália, Malta, a Polónia, Portugal, a República Checa, a Roménia e o Reino Unido; ou seja, dezasseis dos vinte e sete Estados-Membros da UE que não estão vinculados por qualquer norma substantiva – não esqueçamos que a Convenção-Quadro não contém disposições jurídicas vinculativas – em matéria de cooperação transfronteiriça! Considerando apenas este ponto de vista, a adopção do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 constitui já um avanço notável. O mesmo se passa com a cooperação interterritorial, domínio em que a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha, a Estónia, a Finlândia, a França, a Hungria, a Irlanda, a Itália, a Letónia, Malta, a Polónia, Portugal, a República Checa, (a Roménia) e o Reino Unido, ou seja, dezanove dos vinte e sete Estados-Membros (ou 18 em 25), não estão vinculados por normas jurídicas europeias. Assim, o "acervo do Conselho da Europa" assenta nos princípios, mais do que no direito aplicável, e, para a maioria dos Estados-Membros da UE, a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT oferece um primeiro quadro jurídico multilateral que permite enquadrar as acções de cooperação territorial.

Em segundo lugar, como acontece em qualquer texto de direito internacional, os efeitos jurídicos que estendem as normas da Convenção-Quadro e seus Protocolos adicionais aos sujeitos de direito do sistema jurídico interno (*in casu* as comunidades territoriais ou os particulares), são determinados pela ordem jurídica interna por intermédio dos órgãos de aplicação por ela nomeados (em especial,

executivo e judicial). Aqui reside uma pequena mas clara diferença em relação ao direito comunitário, o qual, desde o célebre acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 1963, produz efeitos directos e uniformes em todos os Estados partes nos tratados comunitários.

A ambição do direito em matéria de cooperação transfronteiras – que necessariamente afecta as relações jurídicas resultantes de situações que envolvem vários sistemas jurídicos (nacionais) e que, muito provavelmente, terão repercussões também em vários sistemas jurídicos – seria, legitimamente, de criar um direito uniforme, aplicável a essas relações, independentemente do território e do sistema jurídico onde elas produziram os seus efeitos. A realidade é bem diferente, e a articulação das normas da Convenção-Quadro e seus Protocolos adicionais nos sistemas jurídicos nacionais está longe de dar origem a soluções uniformes. Por exemplo, as disposições do Protocolo adicional que recorrem "à lei da Parte Contratante" são interpretadas de modo muito diferente pelos Estados, considerando alguns que a remissão visa apenas leis elaboradas especificamente para questões relativas à cooperação transfronteiriça, enquanto outros concluem que ela autoriza a utilização de qualquer texto da ordem jurídica nacional, desde que seja de natureza legislativa.

Por esta razão, o direito do Conselho da Europa não consegue criar um *corpus* de normas uniformes aplicáveis às cooperações transfronteiriças na Europa, o que limita o interesse real dos Estados e das comunidades territoriais.

Além disso, e em terceiro lugar, incapaz de propor normas com efeitos jurídicos uniformes em todos os sistemas jurídicos nacionais, o direito da cooperação transfronteiras desenvolvido no Conselho da Europa vai, pelo contrário, propor normas de ligação, ou de articulação, entre um ou vários sistemas jurídicos nacionais. Por este motivo, o direito da cooperação transfronteiras do Conselho da Europa contém poucas normas substanciais adequadas; mesmo o reconhecimento de um direito à cooperação transfronteiriça assenta na remissão para as competências de cada comunidade territorial, tal como são estabelecidas pelo direito nacional.

Uma "estratégia jurídica" desta natureza é perfeitamente viável e está apta a produzir resultados eficazes. Contudo, a remissão para os sistemas jurídicos nacionais refere-se, na prática, a normas bastante precisas que frequentemente diferem, quanto ao conteúdo ou mesmo à natureza, entre essas ordens jurídicas nacionais. A fim de, por um lado, assegurar às autoridades centrais que estes textos internacionais não constituem, para as suas comunidades territoriais, uma porta aberta ao perigoso mundo das relações internacionais e, por outro lado, oferecer maior segurança jurídica às comunidades territoriais que pretendem desenvolver a cooperação, é pois desejável que a remissão para o direito nacional seja tão precisa quanto possível.

A diversidade dos sistemas institucionais e das ordens jurídicas dos 45 membros do Conselho da Europa torna impraticável o exercício de uma remissão direccionada para determinadas normas ou instituições de cada sistema jurídico nacional por um instrumento convencional europeu único. É por esta razão que, paralelamente ao desenvolvimento de normas a nível europeu, no Conselho da Europa, alguns Estados estabelecem acordos bilaterais (ou multilaterais restritos, como o acordo de Karlsruhe, de 1996, que envolve quatro Estados¹¹⁵), que permitem a remissão ajustada às especificidades dos sistemas jurídicos em questão.

Todavia, o quadro relativamente severo que desenhamos sobre a contribuição do Conselho da Europa para o desenvolvimento de um direito da cooperação transfronteiras não diminui a importância que esta organização teve e pode ainda vir a ter¹¹⁶. Com efeito, resultados efectivos bastante modestos não impedem normas jurídicas desenvolvidas num quadro multilateral europeu de exercer uma influência significativa sobre o conteúdo de outros acordos e práticas internacionais, incluindo o Regulamento relativo aos AECT, como veremos adiante. Pode-se, portanto, criticar o direito do Conselho da Europa por não estar formulado em termos que o tornem simples e directamente efectivo. Mas é também inegável que, no plano político e conceptual, os esforços efectuados em comum pelos

Estados europeus no Conselho da Europa permitiram o reconhecimento (1980) e, posteriormente, o verdadeiro nascimento (1995) de um direito europeu da cooperação transfronteiras.

2. O direito comunitário

O direito comunitário, por oposição ao direito internacional, oferece melhor enquadramento e maior eficácia nos procedimentos de adopção dos actos do que o direito internacional clássico, ainda que originado num quadro institucional sofisticado como o do Conselho da Europa¹¹⁷. Além disso, exige que os agentes competentes, em especial a Comissão, que possui o “monopólio do poder de iniciativa”¹¹⁸, possam basear as suas acções nas competências conferidas à Comunidade pelo Tratado¹¹⁹. Ora o Tratado não prevê qualquer base de competência concreta relativa à cooperação territorial ou transfronteiriça¹²⁰, razão pela qual não se tinha desenvolvido, até hoje, um quadro jurídico específico no âmbito da CE.

O Tratado de Roma incluía, na verdade, uma cláusula específica que permitia, com o consentimento de todos os Estados-Membros, tomar as medidas adequadas “se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito.”¹²¹ Contudo, uma cláusula deste tipo visa apenas realizar um dos objectivos da Comunidade, no âmbito do funcionamento do mercado comum. Ora a doutrina e a jurisprudência¹²² – bem como o TECE, particularmente no artigo I-5.º – admitem que as modalidades nacionais ou infranacionais de realização destes objectivos da Comunidade, bem como a aplicação das normas comunitárias e a realização da integração europeia, não poderiam interferir nas modalidades de organização dos Estados-Membros. Em consequência, não se poderia aplicar a norma do artigo 235.º num caso semelhante.

A alteração do Tratado de Roma efectuada em Amesterdão faz emergir o conceito de cooperação transfronteiras¹²³ no Tratado. Especifica-se, com efeito, que “o Comité das Regiões será consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no presente Tratado e em todos os outros casos, nomeadamente aqueles que digam respeito à cooperação transfronteiriça, em que uma destas instituições o considere oportuno.”¹²⁴ Esta frase secundária é, no mínimo, curiosa, pois vem estipular que o Comité das Regiões seja consultado sobre uma matéria que, aparentemente, não tem relação com o Tratado. Contudo, veremos que já muito antes da alteração de Amesterdão as políticas comunitárias se interessaram por esta questão.

2.1. A questão transfronteiriça na coesão económica e social: requisitos dos regulamentos dos instrumentos financeiros

A coesão, bem como a importante política que lhe está associada, surge em dois momentos. Primeiro com a criação, em 1975, de um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e, seguidamente, com a inclusão, graças ao Acto Único (1987), de um novo título no Tratado, relativo à política de coesão económica e social (artigos 130.º-A a 130.º-E do Tratado CE, actualmente artigos 158.º a 162.º).

Já em 1975 o artigo 5.º do Regulamento FEDER estipulava que, a fim de determinar as condições para a concessão de apoio financeiro desse fundo, a Comissão deverá ter em particular atenção o “carácter transfronteiriço do investimento, ou seja, o facto de o investimento ser realizado numa região contígua a outro ou a outros Estados-Membros”.¹²⁵ A Comissão não deixará de respeitar este critério e quando, após a alteração do tratado pelo Acto Único, lhe é confiada a missão de coordenar e racionalizar a utilização dos fundos estruturais, instituirá, a partir de 1990, um programa de iniciativa comunitária, INTERREG, que será prolongado até 2006. Neste quadro, a Comissão definiu três tipos de acções prioritárias, a saber:

- “elaboração e execução conjuntas de programas transfronteiriços;
- adopção de medidas de melhoria do fluxo de informações entre ambos os lados das fronteiras [...];
- criação de estruturas institucionais e administrativas comuns de apoio e promoção da cooperação.”¹²⁶ Deste modo, mesmo perante a ausência de uma base jurídica que autorize a elaboração de medidas de carácter normativo, a Comissão pressiona os agentes nacionais e infranacionais da cooperação em torno das zonas fronteiriças no sentido de criarem estruturas de cooperação comuns. Todavia, devido à falta de capacidade jurídica para propor um quadro normativo comunitário para o efeito, a Comunidade contenta-se com o papel de incentivadora. Há, portanto, “normas comunitárias” aplicáveis à cooperação (na altura apenas transfronteiriça, ou seja, de vizinhança). Seria preciso esperar pelo programa INTERREG II (1994-1999) para ver surgir as vertentes B (cooperação transnacional) e C (cooperação inter-regional) do programa, que foram agora incluídas no domínio mais amplo da cooperação territorial.

A iniciativa comunitária INTERREG II sublinha ainda com maior veemência a necessidade de estruturas institucionais comuns: “Na concessão de ajuda comunitária às zonas fronteiriças no âmbito da presente iniciativa, a Comissão dará prioridade às propostas elaboradas em cooperação com as autoridades regionais e locais nas zonas fronteiriças e, nas zonas fronteiriças interiores, às que contemplam a criação ou o desenvolvimento de estruturas institucionais ou administrativas partilhadas destinadas a alargar e aprofundar a cooperação transfronteiriça entre instituições públicas, organizações privadas e organismos de voluntariado. Na medida do possível, as estruturas institucionais ou administrativas partilhadas devem possuir a competência necessária para a execução de projectos elaborados conjuntamente, contando com os seus próprios recursos.”¹²⁷ A especificação das expectativas da Comissão formuladas nesta última comunicação corresponde inteiramente ao objectivo cuja realização os AECT deverão permitir.

Contudo, só por si, o método de incentivo, baseado na ideia de que as normas que permitem a criação de instituições transfronteiriças comuns podem ser encontradas fora do direito comunitário (em especial as normas desenvolvidas pelo Conselho da Europa), não funciona. Com efeito, os problemas jurídicos são suficientemente importantes para tornar quase impossível a constituição de uma estrutura institucional transfronteiriça claramente definida no plano jurídico (tanto no que se refere à sua existência como no que respeita às normas jurídicas aplicáveis a estes actos), à qual se poderia confiar a execução de projectos transfronteiriços. Assim, embora não abandonando o objectivo da cooperação ao longo das fronteiras internas e externas, a Comissão deve prestar atenção aos comentários críticos – em especial do Tribunal de Contas¹²⁸ – na definição das prioridades do PIC INTERREG. Torna-se, pois, irrealista a ideia de uma “especialização funcional” entre o Conselho da Europa, que desenvolveria o quadro normativo que permitiria a criação e o funcionamento de estruturas institucionais transfronteiriças, e a CE, que incitaria ao desenvolvimento de actividades transfronteiriças (e, subsequentemente, transnacionais e inter-regionais).

2.2. Recurso a um instrumento de direito comunitário criado para outro fim: o AEIE

Tendo presentes os efeitos da realização do mercado comum sobre as necessidades organizacionais dos agentes económicos resultantes, em particular, da necessidade de ter em conta as oportunidades e as restrições associadas a este grande mercado, a Comissão propõe a instituição, no direito comunitário, do agrupamento europeu de interesse económico¹²⁹. Esta proposta baseia-se na constatação de que “a realização deste mercado único e o reforço da sua unidade tornam desejável, nomeadamente, a criação, no interesse das pessoas singulares, sociedades e outras entidades jurídicas, de um quadro jurídico que facilite a adaptação das suas actividades às condições económicas da Comunidade; que, para este fim, é necessário que estas pessoas singulares, sociedades e outras entidades jurídicas possam efectivamente cooperar sem fronteiras.”¹³⁰

Embora o objectivo de uma associação desse tipo pareça convir à cooperação entre comunidades territoriais situadas de ambos os lados das fronteiras nacionais – os poderes locais ou regionais são, na maioria dos casos, entidades jurídicas, e podem, portanto, participar enquanto tal –, importa salientar que esse objectivo “é apenas o de facilitar ou desenvolver a actividade económica dos seus membros, para lhes permitir melhorar os seus próprios resultados”. Ora, as comunidades territoriais, em termos de cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional, não seguem, regra geral, um objectivo económico directo (por sua conta¹³¹), ainda que o objectivo global da coesão económica e social seja o do desenvolvimento económico.

Assim, o carácter essencialmente económico e auxiliar¹³² do agrupamento europeu de interesse económico torna-o pouco adaptado às actividades de cooperação transfronteiriça, ainda que tenha sido possível realizar algumas experiências positivas com este instrumento. De entre os exemplos registados, podemos mencionar o AEIE La Thuile-La Rosière “Sud Mont-Blanc” (gestão de uma estação de esqui), o AEIE “Agence Transfrontalière de l’Euro Cité basque Bayonne-San Sebastian”, o AEIE “Eurorégion”, que agrupa Bruxelas, a Flandres, a região de Kent, a Valónia e a zona Norte-Pas de Calais, e o AEIE TRIURBIR, que agrupa as cidades de Castelo Branco, em Portugal, e Cáceres e Plasencia, em Espanha.

Além disso, contrariamente ao que sucede com os AECT, o agrupamento europeu de interesse económico requer o reconhecimento de capacidade jurídica, o que não implica, necessariamente, o reconhecimento de personalidade jurídica própria¹³³. Ora, no domínio da cooperação, em particular da cooperação transfronteiriça, uma das dificuldades reside precisamente na ausência de normas claras relativas à personalidade jurídica do organismo comum de cooperação. Estas duas dificuldades levam a que o agrupamento europeu de interesse económico não seja uma estrutura adequada às necessidades da cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional entre entidades públicas infra-estatais, como o reconhecem expressamente as instituições comunitárias, dado que nos considerandos do Regulamento relativo ao agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT) está especificado que “os instrumentos já existentes, tais como o agrupamento europeu de interesse económico, demonstraram ser pouco adequados para organizar uma cooperação estruturada a título da iniciativa comunitária Interreg durante o período de programação 2000-2006”¹³⁴.

Pode-se, pois, concluir que, embora o agrupamento europeu de interesse económico tenha, em certos casos específicos, constituído um vector jurídico capaz de comportar uma actividade de cooperação específica, é essencialmente como fonte de inspiração de uma estrutura de cooperação transnacional flexível, e não como instrumento jurídico propriamente dito, que ele interessa à cooperação entre poderes territoriais de Estados diferentes.

Resumindo: o direito comunitário, embora incentivasse o desenvolvimento da cooperação territorial (através dos requisitos de concessão de apoios financeiros) e proporcionasse alguns instrumentos que, em determinadas circunstâncias, podiam ser utilizados para facilitar a cooperação transnacional (como no caso do AEIE), não oferecia, até à adopção do Regulamento relativo aos AECT, um quadro jurídico pertinente e eficaz para o desenvolvimento de uma cooperação dotada de segurança jurídica adequada.

B. A NÍVEL BILATERAL (OU MULTILATERAL)

Ao contrário do que acontece com normas jurídicas que existem ou poderão existir a nível europeu e que se revelariam eventualmente aplicáveis na concretização de acções de cooperação na UE, é evidente que as soluções materiais contidas em acordos bilaterais ou multilaterais não são, enquanto tal, directamente aplicáveis a nível europeu senão na perspectiva da cooperação transfronteiriça levada a cabo no âmbito geográfico de cada um desses acordos. No entanto, alguns desses acordos proporcionaram o desenvolvimento de soluções jurídicas interessantes quer como alternativas, quer

como modelos explicativos do funcionamento de estruturas transfronteiriças do tipo dos AECT. São essas soluções jurídicas, consideradas como modelos, que nos interessam quando abordamos os instrumentos jurídicos elaborados ao nível da cooperação bilateral.

Parece-nos necessário, tanto historicamente como em termos de conteúdo e de lógica jurídica, distinguir os acordos de vizinhança, que visam regular pontualmente, entre Estados, as questões levantadas em torno de uma fronteira específica (1) e podem incluir modalidades de associação dos diferentes agentes públicos numa lógica semelhante à dos AECT, dos acordos concluídos entre Estados com o objectivo de propor um quadro jurídico para as actividades de cooperação entre agentes públicos infra-estatais (2). Como se verá, em ambos os casos – especialmente porque a dificuldade em encontrar uma solução comum é menor quando os interlocutores são apenas dois ou três – as soluções adoptadas são mais pertinentes e inovadoras do que as elaboradas a nível europeu.

1. *Soluções pontuais*

Existem inúmeros acordos entre Estados vizinhos, alguns dos quais visam explicitamente o desenvolvimento da cooperação em torno da fronteira. Não constitui objectivo destes acordos, como acontece com o Regulamento relativo aos AECT, instaurar um quadro jurídico no seio do qual os intervenientes poderão, de acordo com as suas necessidades, desenvolver cooperações específicas; esses acordos visam regular situações específicas através de mecanismos especialmente concebidos para uma determinada situação (nomeadamente institucional) e desafios claramente definidos. Além disso, têm pouco interesse para o Regulamento (CE) n.º 1082/2006. Por um lado, porque dizem respeito apenas às relações de vizinhança e não à cooperação transnacional ou inter-regional. Por outro, principalmente, porque se enquadram numa lógica diferente da do regulamento comunitário. Contudo, parecem-nos bastante interessantes de analisar na perspectiva da criação de AECT, em especial de AECT heterogêneos¹³⁵, que reúnem Estados e comunidades no seu seio.

Com efeito, como vimos ¹³⁶ e veremos (ponto 2 desta secção), as exigências jurídicas relativas à elaboração de um quadro jurídico para actividades futuras impunham uma distinção e compartimentação nítidas entre Estados, por um lado, e comunidades territoriais, por outro, mas os acordos de vizinhança pontuais não têm de considerar esta separação. Na verdade, os Estados (soberanos) que entram em acordo sobre modalidades de cooperação específicas, em cuja realização são parte activa, podem livremente decidir associar as suas comunidades territoriais a mecanismos cooperativos. E não se privam de o fazer. Assim, entre os mecanismos de cooperação de vários acordos deste tipo, encontram-se comissões ou comités bilaterais, onde muitas vezes convivem actores locais ou regionais e autoridades estatais. Essas comissões mistas foram criadas (e em muitos casos continuam a funcionar do mesmo modo) em torno das fronteiras da Europa Ocidental no final da década de 60 ou no início da década de 70 do século passado, como, por exemplo:

- a Comissão de Ordenamento do Território entre a RFA e os Países Baixos (1967);
- a Comissão Intergovernamental para a cooperação nas regiões fronteiriças entre a França, a Alemanha e o Luxemburgo (1969);
- a Comissão de Ordenamento das Regiões Fronteiriças entre a França e a Bélgica (1970);
- no âmbito do Benelux, a Subcomissão de Cooperação Regional entre a Bélgica e o Luxemburgo (1971);
- a Comissão para a Cooperação no domínio do Ordenamento do Território entre a França e a Alemanha (1971);
- a Comissão Bilateral de Ordenamento do Território entre a Alemanha e a Suíça (1973);
- a Comissão de Ordenamento do Território nas Regiões Fronteiriças entre a Alemanha e a Áustria (1973);

- a Comissão para o estudo dos problemas de vizinhança entre o cantão de Genebra e os departamentos franceses de Ain e da Alta Sabóia (assinada pela França e pela Suíça, e não pelas entidades infra-estatais mencionadas na sua designação) (1973);
- a Comissão internacional para o estudo da solução dos problemas de vizinhança nas regiões fronteiriças entre a Alemanha, a França e a Suíça (1975);
- a Comissão Fronteira entre a França e a Itália (1981).

Devido, muito provavelmente, aos esforços empreendidos no âmbito do Conselho da Europa, retomados posteriormente em quadros bilaterais, visando a criação de um quadro jurídico que permitisse o desenvolvimento de uma cooperação por iniciativa das comunidades infra-nacionais, estas modalidades de cooperação foram sendo progressivamente abandonadas. Salientemos, contudo, que, a partir de 1993, essa prática foi retomada nas relações entre Estados da Europa Central e Oriental, e o resultado de acordos inicialmente concluídos a nível interestatal traduziu-se em numerosas realizações transfronteiriças. Assim, por exemplo, e embora a sua designação possa ser enganosa, a Euro-região dos Cárpatos é fruto de um acordo, em 1993, entre os ministros dos Negócios Estrangeiros da Hungria, da Polónia, da Eslováquia e da Ucrânia, a cujo funcionamento se associam intervenientes locais. Do mesmo modo, o Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste foi adoptado em Colónia, entre representantes estatais, mas associando às modalidades de implantação das cooperações agentes territoriais locais e regionais.

A cooperação transfronteiriça tinha entrado numa lógica de subsidiariedade, em que os intervenientes nacionais definiam o enquadramento jurídico por meio de acordos-quadro (ver abaixo) e os agentes locais e regionais negociavam e executavam projectos concretos no âmbito daqueles. O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 constitui, pois, uma espécie de revolução, ao reposicionar os Estados entre os actores dos projectos de cooperação territorial e ao deixar de os confinar ao papel de organizadores do quadro jurídico¹³⁷, restituindo-lhes a perspectiva de agentes na lógica de uma gestão conforme aos princípios da governação multinível das relações entre Estados europeus e os seus territórios¹³⁸. Princípios que, de resto, estão, desde 2001, na base da abordagem de governação europeia preconizada pela Comissão Europeia¹³⁹ e que o Regulamento relativamente aos AEET apenas transpõe para o quadro específico da cooperação territorial.

Assim, os vários mecanismos pontuais estabelecidos no âmbito destas cooperações bilaterais podem constituir objectos de estudo interessantes visando alcançar soluções concretas para a criação de AEET heterogéneos.

2. *Acordos-quadro*

O principal vector do desenvolvimento, em particular após o final da década de 1980, da cooperação transfronteiriça é o da clara divisão de tarefas entre os Estados, que definem os quadros jurídicos da cooperação entre entidades infra-estatais de Estados diferentes, e os actores regionais ou locais que, no âmbito das suas competências próprias e para satisfazer as necessidades das populações em questão, elaboram e implementam projectos concretos de cooperação. Esta lógica está presente na Convenção-Quadro de Madrid, de 1980, que destaca no seu anexo os acordos a concluir entre Estados, por um lado, e entre comunidades territoriais, por outro (v. ponto A.1.1. *supra*, deste capítulo).

Estes acordos-quadro irão desenvolver o conceito de estrutura de cooperação entre entidades infra-estatais e estabelecer modalidades de cooperação que, frequentemente, prevêm a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriça dotado de personalidade jurídica. Vamos, pois, analisar as diferentes soluções encontradas e propostas, a fim de podermos avaliar a sua pertinência relativamente aos AEET (e reciprocamente, na medida em que o recurso aos AEET não é, de modo algum, obrigatório¹⁴⁰, o que significa que alguns agentes territoriais, desde que se encontrem em território onde exista uma solução prevista por um acordo-quadro bilateral, podem privilegiar o recurso a estas soluções jurídicas "em detrimento" dos AEET).

As modalidades de cooperação relevantes seriam as seguintes: possibilidade para os agentes territoriais de recorrer à cooperação baseada no direito, mas sem uma estrutura jurídica (sem um organismo de cooperação transfronteiriça) específica (2.1.). Seguidamente, a possibilidade de os parceiros confiarem a execução de uma tarefa, em nome da sua comunidade, a apenas um deles (2.2.). O caso mais complexo, que temos de dividir em subcategorias, é aquele em que se prevê a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriça (2.3.); aqui, será necessário distinguir entre organismo de cooperação transfronteiriça sem personalidade jurídica (2.3.1.), organismo de cooperação transfronteiriça com personalidade jurídica de direito privado (2.3.2.), organismo de cooperação transfronteiriça com personalidade de direito público a título de uma estrutura existente num direito nacional (2.3.3.) e organismo de cooperação transfronteiriça cujas características são essencialmente definidas pelos parceiros e, subsidiariamente, por um direito nacional (2.3.4.).

2.1. Possibilidade de um acordo de cooperação transfronteiriça sem estrutura permanente (convenção)

Em termos jurídicos, esta solução é a mais simples e pode, no caso de determinadas tarefas cuja solução reside unicamente na regulamentação, revelar-se eficaz. Assim, por exemplo, um acordo sobre a retrocessão fiscal transfronteiriça ou sobre o financiamento comum de uma realização situada no território de um só Estado pode ser inteiramente regulada por uma convenção, sem exigir a criação de uma estrutura permanente de cooperação para assegurar a execução da solução. O Protocolo adicional à Convenção de Madrid previa implicitamente esta solução (o n.º 2 do artigo 1.º e os artigos 2.º e 3.º fazem referência a “acordos de cooperação transfronteiriça”, ainda que não exista uma definição destes). Sabe-se que esses acordos não podem produzir um efeito directo¹⁴¹, que “obriga[m] apenas as colectividades ou autoridades territoriais que o[s] concluem”¹⁴² e que podem, se necessário, “criar um organismo de cooperação transfronteiriça” (artigo 3.º). Em contrapartida, não é dada qualquer indicação sobre o direito aplicável à própria convenção. Felizmente, esta falha será corrigida nos acordos bilaterais subsequentes.

A Convenção Benelux de 1986 é mais explícita quanto à denominação, pois contempla a conclusão de “acordos administrativos”¹⁴³, embora pouco se saiba sobre o direito que lhes será aplicado e sobre os eventuais limites do seu conteúdo.

O Acordo de Isselburg-Anholt, que liga a Alemanha aos Países Baixos, prevê, por seu lado, a conclusão de acordos de direito público entre organismos públicos, “sempre que, por força do seu direito interno, os organismos públicos interessados sejam autorizados a fazê-lo”.¹⁴⁴ A conclusão desses acordos está, pois, subordinada às disposições do direito interno. Estes acordos têm necessariamente de ter forma escrita¹⁴⁵ e devem incluir uma disposição relativa às condições em que se pode pôr termo à cooperação¹⁴⁶ e uma disposição que define o procedimento a observar pelos parceiros em caso de responsabilidade em relação a terceiros com base no acordo¹⁴⁷. Na mesma lógica que a do Protocolo adicional à Convenção de Madrid, está ainda previsto que “salvo disposição expressa em contrário pela presente Convenção, o direito aplicável é o do Estado contratante em cujo território deve ser realizada a obrigação em causa decorrente do acordo.”¹⁴⁸

O Tratado de Baiona (França – Espanha) prevê “convenções de cooperação transfronteiriça”, as quais “constituem o meio de cooperação transfronteiriça no âmbito do presente Tratado”¹⁴⁹ e “cujo objectivo consiste em permitir às comunidades territoriais, nos domínios de interesse comum, criar e gerir equipamentos ou serviços públicos e coordenar as suas decisões.”¹⁵⁰ Em contrapartida, como acontece no caso dos AECT, é especificado que “não podem ser objecto de convenção os poderes policiais nem os de regulamentação, nem as atribuições cometidas às comunidades territoriais ou às suas autoridades enquanto agentes do Estado, para a parte francesa, ou decorrentes do poder delegado do Estado, para a parte espanhola”¹⁵¹. Por último, está previsto, tal como no Acordo de Isselburg-Anholt, que as partes podem escolher como direito aplicável ao Acordo o de um dos Estados Partes, mas também “que, em caso de litígio a respeito destas obrigações, o órgão jurisdicional

competente será o da Parte Contratante cujo direito foi escolhido.”¹⁵² Esta precisão afigura-se extremamente útil em termos de segurança jurídica. No entanto, tem o inconveniente de aumentar a desigualdade em direito entre os parceiros do acordo de cooperação transfronteiriça, pois obriga um deles a agir, não só no que respeita ao fundo como nos procedimentos, em conformidade com o direito do Estado vizinho, e não com o seu.

Outro contributo nesta matéria vem da formulação das limitações definidas para este tipo de convenção de cooperação através do Acordo de Karlsruhe, cujo articulado, mais claro, diz: “não podem ser objecto de convenções de cooperação nem os poderes exercidos por uma autoridade local enquanto agente do Estado, nem os poderes policiais, nem os de regulamentação.”¹⁵³ Mais interessante ainda, embora pareça evidente, este acordo especifica que “a convenção de cooperação não pode resultar na alteração dos estatutos nem das competências das comunidades territoriais ou organismos públicos locais que nela são partes.”¹⁵⁴ Destaquemos ainda o Tratado de Valência (entre Espanha e Portugal) que estabelece uma lista de possíveis conteúdos de convenções de cooperação entre comunidades territoriais, distinguindo entre finalidades, objectivos e matérias, que contêm exclusões do mesmo âmbito que as do acordo de Karlsruhe¹⁵⁵. Estes limites, que se encontram no Regulamento relativo aos AECT¹⁵⁶ parecem pois, ser geralmente aceites, com excepção do Acordo Benelux de 1985, o qual prevê que, no âmbito da criação de um organismo público de cooperação por meio de uma convenção, as comunidades ou autoridades territoriais “podem atribuir-lhe competências de regulamentação e de administração.”¹⁵⁷ Esta solução, isolada, não parece ter dado origem a uma prática substancial, e a limitação das tarefas que podem ser reguladas por meio de convenção entre comunidades infra-nacionais afigura-se razoável.

Parece contudo necessário sublinhar que as limitações existentes nos vários acordos analisados são mais restritas do que as previstas no n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT, o qual, proibindo qualquer missão que diga respeito aos “poderes conferidos pelo direito público”, parece tornar impossível a realização de qualquer outra missão, uma vez que as competências das comunidades territoriais de todos os Estados europeus são definidas pelo direito público. Trata-se mesmo de um princípio fundamental da noção de Estado de direito, cujo respeito é obrigatório para todos os Estados-Membros da UE nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do TUE¹⁵⁸. A perspectiva comparativa indica, portanto, que no que respeita às missões que podem ser realizadas no âmbito de uma cooperação territorial, o regulamento de 2006 pode ser considerado excessivamente restritivo.

Outra ilação interessante deste estudo comparativo é a constatação de que em todos os instrumentos jurídicos, a cooperação por meio de uma convenção entre parceiros – sem necessariamente conduzir à implantação de uma estrutura permanente de cooperação transfronteiriça – constitui uma modalidade autónoma de cooperação, o que não acontece com o Regulamento relativo aos AECT. Em consequência, nos casos em que a cooperação não exige um organismo de cooperação transfronteiriça, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 não será apropriado¹⁵⁹, e será útil para os parceiros interessados disporem de um outro instrumento jurídico de enquadramento que sirva de base à sua cooperação, instrumento que está longe de existir em todas as fronteiras da Europa.

2.2. Convenção de cooperação que permite confiar a execução de uma tarefa de interesse comum a um dos parceiros

Esta solução, relativamente simples em termos institucionais, pode revelar-se bastante eficaz quando a realização de determinada tarefa está claramente localizada no território de um único parceiro. A solução está expressamente contemplada nos acordos de Isselburg-Anholt, que parece atribuir como principal missão dos acordos de direito público a implantação de um mecanismo desta natureza¹⁶⁰, e de Karlsruhe, onde se prevê que um ou vários parceiros possam confiar a um dos parceiros ou a um organismo de cooperação transfronteiriça, através de uma convenção de cooperação, um mandato, uma delegação ou uma concessão de serviço público¹⁶¹. Este acordo especifica que, em idênticas circunstâncias, o parceiro ou organismo de cooperação transfronteiriça

que executa uma ou várias tarefas a cargo de outro fá-lo “em nome e segundo as directivas deste último”¹⁶², respeitando o direito interno do parceiro que detém competências directivas” (n.º 1 do artigo 5.º). Esta solução parece complexa em termos de eficácia e de segurança jurídica.

É de salientar que o Regulamento relativo aos AECT prevê expressamente, no n.º 5 do artigo 7.º, esta modalidade de cooperação particular – com a especificidade, porém, de se tratar, neste caso, de uma delegação pelo AECT da execução da sua missão num dos membros do agrupamento. Cabe perguntar se esta solução, bastante original face às experiências já existentes, resulta da dificuldade estrutural de o Regulamento relativo aos AECT não prever a possibilidade de concluir uma convenção sem estabelecer um AECT – ou seja, de uma complicação que decorre de restrições contidas no seu próprio texto. Ou tratar-se-á, pelo contrário, de uma regra original que visa favorecer a criação de um organismo transfronteiriço comum, permitindo-lhe, perante o risco possível de bloqueio da sua acção, contornar o problema transferindo para um dos membros do AECT, após decisão unânime de todos, a missão inicialmente atribuída ao agrupamento? A nossa investigação não nos esclareceu sobre este ponto. Todavia, é incontestável que, apesar das semelhanças, as soluções previstas pelos acordos-quadro bilaterais e a prevista pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006 são substancialmente diferentes.

2.3. Possível criação pelos parceiros de um organismo de cooperação transfronteiriça

Esta solução, que, na prática, parece revestir-se de grande importância, corresponde em grande medida ao objectivo do Regulamento relativo aos AECT. Responde também ao objectivo que a Comissão há muito tinha atribuído às entidades que criassem programas de cooperação transfronteiriça de estabelecer uma autoridade única capaz de gerir o programa e as acções de ambos os lados da fronteira¹⁶³. Nestas circunstâncias, enquanto na prática a possibilidade de criar estas estruturas é amplamente reconhecida, as soluções jurídicas variam substancialmente. Assim, em certos casos, prevê-se a criação de uma estrutura sem personalidade jurídica, ou, então com personalidade jurídica, que tanto poderá ser de direito público, como de direito privado. Veremos que os AECT se distinguem em vários pontos das soluções já planeadas na prática.

Determinados acordos, seguindo o modelo do Protocolo adicional à Convenção de Madrid¹⁶⁴, defendem, em primeiro lugar, o princípio da criação de um organismo de cooperação transfronteiriça por meio de uma convenção, antes de especificar diversas categorias. Assim, os Acordos de Karlsruhe e de Bruxelas (2002) referem que, “as convenções de cooperação transfronteiriça podem prever a criação de organismos sem personalidade jurídica (artigo 9.º), a criação de organismos dotados de personalidade jurídica (artigo 10.º) e a criação de um agrupamento local de cooperação transfronteiriça (artigo 11.º), com vista à eficaz consecução da cooperação transfronteiriça.”¹⁶⁵ Geralmente, são indicadas determinadas categorias de organismo de cooperação transfronteiriça. O Regulamento relativo aos AECT, que prevê um só tipo de organismo de cooperação transfronteiriça, enuncia o seu único objectivo logo no primeiro artigo.

2.3.1. Criação de uma estrutura sem personalidade jurídica

Tratando-se do caso mais simples e previsto praticamente em todos os acordos-quadro bilaterais, este cenário não corresponde às necessidades da cooperação territorial identificadas pela Comissão, que, há muito reclama a viabilização de uma estrutura institucional comum, com capacidade, nomeadamente, para gerir fundos (por exemplo, abrir uma conta num banco em seu nome¹⁶⁶). É de referir, contudo, que uma capacidade jurídica sem personalidade jurídica própria – um ministério, por exemplo, que pode ter capacidade jurídica própria embora faça parte da pessoa colectiva que é o Estado – constitui uma solução possível. Ainda na perspectiva da cooperação transfronteiras, mas destinada *a priori* a entidades económicas privadas, o Regulamento relativo ao Agrupamento Europeu de Interesse Económico prevê que “o agrupamento assim constituído tem capacidade, em seu próprio nome, para ser titular de direitos e de obrigações de qualquer natureza, para celebrar contratos ou praticar outros actos jurídicos e estar em juízo”¹⁶⁷, deixando aos Estados-Membros a preocupação de

decidir se tais associações possuem ou não personalidade jurídica. Assim, esta solução pode, apesar do seu formalismo restrito e de um alcance simbólico limitado, revelar-se viável, ainda que o Regulamento relativo aos AECT não preveja essa possibilidade.

Importa recordar, contudo, que vários destes acordos-quadro bilaterais especificam expressamente que as estruturas desprovidas de personalidade jurídica não podem adoptar actos com efeitos (jurídicos) vinculativos, quer relativamente a terceiros, quer aos seus próprios membros. É o que acontece com o "agrupamento de trabalho inter-municípios" previsto no artigo 7.º do Acordo de Isselburg-Anholt de 25 de Junho de 1991. O artigo 9.º do Acordo de Karlsruhe de 23 de Janeiro de 1996 estabelece que os organismos "sem personalidade jurídica nem autonomia orçamental, como conferências, grupos de trabalho inter-municípios, grupos de estudo e de reflexão ou comités de coordenação para o estudo de questões de interesse comum, a elaboração de propostas de cooperação, o intercâmbio de informação ou o fomento da adopção, pelos organismos envolvidos, das medidas necessárias à execução dos objectivos definidos" devem, no entanto, respeitar um formalismo mínimo. O artigo 9.º do Acordo de Bruxelas de 18 de Setembro de 2002 está redigido em termos idênticos.

Como se pode constatar, esta modalidade de cooperação fica muito aquém das ambições enunciadas nas diferentes versões dos programas INTERREG para a constituição de estruturas institucionais comuns. Nunca estarão, portanto, em concorrência com os AECT, mas poderão, pela sua flexibilidade de instalação e de funcionamento, revelar-se úteis ao desenvolvimento dos primeiros elementos de uma cooperação, no caso das comunidades que não possuem ainda uma experiência substancial do funcionamento de mecanismos transfronteiriços ou transnacionais.

2.3.2. *Criação de uma personalidade jurídica de direito privado*

Os pareceres da doutrina e os exemplos práticos variam substancialmente quanto a esta questão. Certos autores consideram que a participação de parceiros públicos estrangeiros depende unicamente das condições de participação definidas por cada direito nacional para as suas formas jurídicas de direito privado. Consequentemente, para estes autores, desde que as tarefas ou missões confiadas a essa estrutura possam ser realizadas por um organismo de direito privado – é evidente que o uso do poder público por uma entidade de direito privado está, na maioria dos ordenamentos jurídicos, proibido ou estritamente limitado às normas de delegação (por exemplo, no âmbito de um contrato de concessão, ou de uma delegação de serviço público) – e desde que o direito nacional no qual se inscreve a comunidade parte não se oponha¹⁶⁸, a participação numa entidade jurídica de direito privado, nacional ou estrangeira, é uma possibilidade que não exige uma regulamentação especial. A Convenção Benelux de 1986 apresenta a mesma lógica ao mencionar, no artigo 1.º: "sem prejuízo das possibilidades de colaboração resultantes do direito privado, as comunidades ou autoridades territoriais das partes contratantes mencionadas no artigo 1.º podem, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pelo direito interno do seu país, cooperar com base na presente convenção [...]". Uma solução jurídica deste tipo é, pois, de acordo com esta Convenção, possível fora do quadro jurídico definido pela própria Convenção. A mesma regra pode ser adoptada após a entrada em vigor do Regulamento comunitário relativo aos AECT, e essa cooperação, dentro dos limites expostos, continuará a ser possível.

Outros acordos bilaterais definem a participação nessas estruturas jurídicas de direito privado ou exigem mesmo que essa participação esteja expressamente prevista no direito interno¹⁶⁹.

Na prática, convém distinguir duas categorias principais de estruturas de direito privado acessíveis a entidades públicas para organizarem o âmbito da cooperação. Por um lado, há a possibilidade de recurso a estruturas de cooperação sem fins lucrativos, que, genericamente, se podem agrupar sob a forma de associações. Tratando-se de estruturas jurídicas relativamente flexíveis, os limites às suas actividades económicas não levantam, geralmente, problemas às comunidades territoriais (que não visam também a obtenção de lucros). Porém, o funcionamento dessas estruturas não garante, de forma alguma, os direitos de terceiros (nomeadamente dos cidadãos), motivo pelo qual parece razoável

recomendar a limitação do seu uso a casos bem específicos, em que os direitos dos cidadãos – protegidos por normas de direito público nacional – praticamente não corram o risco de ser substancialmente comprometidos. Para além destas pessoas colectivas compostas pelos seus membros, convém assinalar que os Estados de tradição jurídica germânica admitem o recurso a estruturas jurídicas sem fins lucrativos fundadas sobre um capital – do tipo das fundações¹⁷⁰ –, as quais podem, de facto, revelar-se úteis para as acções direccionadas que não requerem a utilização do poder público, mas que impõem a mobilização de capitais (por exemplo, estabelecer um operador económico que contribua para a constituição de reservas fundiárias com vista a projectos de ordenamento do território transfronteiriços ou para oferecer apoio transfronteiriço a iniciativas privadas, em particular nos domínios cultural, educativo ou desportivo).

A segunda categoria refere-se a estruturas privadas de tipo comercial (sociedade anónima, sociedade cooperativa, sociedade de responsabilidade limitada). Como acontece com o Agrupamento Europeu de Interesse Económico (cujo âmbito de aplicação cobre precisamente as actividades económicas), tal solução é possível, desde que a actividade de cooperação seja de natureza principalmente económica (por exemplo, a gestão comum de infra-estruturas ou de serviços utilizáveis mediante pagamento de taxas)¹⁷¹. A principal questão, no caso vertente, diz respeito à capacidade das comunidades territoriais de, respeitando as disposições do seu direito público nacional, aceder a essas estruturas, em particular no quadro de um direito estrangeiro, para levar a cabo actividades que relevam das suas competências como entidade pública.

Assinalemos ainda que, em determinados Estados¹⁷², podem ser constituídas sociedades de economia mista com parceiros privados e públicos com vista ao fornecimento de alguns serviços públicos. O direito francês prevê expressamente a utilização destas estruturas (empresa local de economia mista) para reunir colectividades territoriais francesas e estrangeiras e operadores privados¹⁷³.

A participação em todas estas estruturas continuará a ser possível. Referimos, a este respeito, que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 atribui explicitamente personalidade jurídica aos AECT, mas não especifica se esta é de direito público ou privado. Em função dos direitos nacionais subsidiariamente aplicáveis (nos termos do n.º 1, alínea c) do artigo 2.º do regulamento), é possível que um AECT, em função das missões que lhe serão confiadas, esteja sujeito ao direito privado (ver análise deste ponto no capítulo 4, secção A, ponto 2). Contudo, mesmo neste caso, não se trata de associar o AECT a uma forma jurídica de direito privado preexistente, mas somente de uma qualificação (não desprovida – antes pelo contrário – de consequências jurídicas) da forma jurídica específica que constitui os AECT.

2.3.3. Criação de uma personalidade jurídica de direito público

É, de um ponto de vista jurídico, o caso mais complexo. Com efeito, enquanto as estruturas jurídicas de direito privado visam organizar relações entre parceiros de forma a permitir à nova estrutura realizar actividades próprias, independentes das dos seus membros, em prol destes ou de terceiros, mas sem necessariamente incluir, com rigor, estas estruturas jurídicas num sistema jurídico específico (o direito privado nacional serve de base, mas não constitui obrigatoriamente o quadro principal no qual esta nova pessoa colectiva irá situar-se), a situação é inteiramente diferente no direito público. Na verdade, cada direito público nacional organiza-se de acordo com uma estrutura hierarquizada exacta, na qual a nova pessoa colectiva de direito público terá de se inserir. Em termos jurídicos, o problema é, pois, bastante mais complexo e merece ser analisado com mais detalhe, incluindo o caso dos acordos-quadro.

Tecnicamente, existem duas modalidades de criação de estruturas jurídicas transfronteiriças dotadas de personalidade jurídica associada ao direito público nacional. A primeira consiste em adaptar uma personalidade de direito público nacional concebida para fins de cooperação (apenas no quadro nacional) entre entidades de direito público (por exemplo, entre municípios). Esta modalidade é objecto do ponto 2.3.3.1 infra. A segunda consiste em autorizar, o que permite ter mais em conta a

especificidade da cooperação transfronteiriça, que comunidades territoriais de Estados diferentes criem, de acordo com as suas necessidades, uma estrutura jurídica específica, a fim de a incluir posteriormente no direito público dos Estados em questão. Esta segunda solução é a adoptada para os AECT; embora pareça ser a que está em melhores condições de se ajustar às necessidades precisas dos parceiros da cooperação territorial, suscita interrogações jurídicas complexas quanto à sua inclusão no sistema jurídico nacional (2.3.3.2.).

2.3.3.1. CRIAÇÃO DE UMA PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO RECORRENDO A UMA ESTRUTURA PREVISTA NO DIREITO NACIONAL

Esta é a solução mais frequentemente adoptada nos acordos-quadro bilaterais. O acordo limita-se a autorizar a participação em instituições públicas de cooperação entre comunidades territoriais existentes no direito interno. Trata-se, pois, de associações municipais¹⁷⁴ ou de estruturas equivalentes¹⁷⁵, ou ainda de associações de interesse público¹⁷⁶. A vantagem desta solução consiste na segurança jurídica. Com efeito, na medida em que a estrutura jurídica do organismo de cooperação transfronteiriça corresponde a uma forma jurídica do direito nacional, as modalidades do seu funcionamento e os princípios jurídicos que lhe são aplicáveis são já conhecidos, em especial graças à jurisprudência nacional apropriada. Porém, não se pode subestimar as necessidades de adaptação das normas nacionais à especificidade das situações transfronteiras. O acordo-quadro bilateral constitui assim, essencialmente, a norma que autoriza a participação das colectividades territoriais numa estrutura jurídica específica, com poucas ou nenhuma normas de fundo.

Por outro lado, esta situação não é inteiramente satisfatória no que se refere às relações recíprocas entre parceiros. Na verdade, aquele ou aqueles que se situam do lado da fronteira cujo direito foi escolhido estarão num ambiente jurídico muito mais favorável que o(s) seu(s) parceiro(s) estrangeiro(s). Esta desigualdade estrutural relativa à situação das partes torna esta solução pouco satisfatória.

Refira-se ainda o caso de uma remissão generalizada para estruturas de cooperação existentes em cada sistema jurídico nacional. É, logicamente, o caso previsto pelo Protocolo adicional à Convenção de Madrid, o qual não pode recorrer a uma determinada estrutura cooperativa nacional e ter em conta, ao mesmo tempo, a diversidade das situações nacionais de cada Estado-Membro. Deste modo, para a definição das características da personalidade jurídica, a remissão é feita para a “lei da Parte contratante na qual [a estrutura] tem a sua sede estatutária” – quer a lei comum, quer uma lei específica que preveja ou adapte, na ordem jurídica nacional, uma estrutura cooperativa específica para as acções transfronteiriças. Igualmente gerais nos seus termos, mas exigentes quanto às normas que têm em conta as especificidades transfronteiriças do agrupamento, os acordos de Karlsruhe e de Bruxelas (2002) estipulam que: “as colectividades territoriais ou organismos públicos locais podem participar em organismos ou criar organismos dotados de personalidade jurídica se estes pertencerem à categoria dos organismos autorizados pelo direito interno da Parte onde têm a sua sede estatutária a incluir comunidades territoriais estrangeiras.”¹⁷⁷ A remissão para o direito nacional pelo acordo-quadro bilateral só se torna efectiva se o próprio direito nacional for adaptado. Embora esse acordo não beneficie de um mecanismo jurisdicional que garanta a aplicação, esta situação assemelha-se bastante à relação estabelecida pelo Regulamento (CE) n.º 1081/2006 entre o direito interno e o direito internacional.

2.3.3.2. CRIAÇÃO DE UMA PERSONALIDADE JURÍDICA EM CONFORMIDADE COM A CONVENÇÃO INTERNACIONAL, COM BASE EM ESTATUTOS QUE REMETEM PARA O DIREITO NACIONAL

É a solução que mais se assemelha à criada para os AECT. Encontramo-la nos acordos mais recentes, nomeadamente nos Tratados de Karlsruhe (1996), Valência e Bruxelas (ambos de 2002). A vantagem desta solução é permitir mais facilmente aos parceiros adaptarem a estrutura jurídica do

organismo de cooperação transfronteiriça às suas necessidades específicas. Deste modo, a Convenção e os estatutos podem definir as características principais e fundamentais do organismo de cooperação – um agrupamento local de cooperação transfronteiriça (ALCT) segundo os acordos de Karlsruhe e Bruxelas (2002) – dentro dos limites estabelecidos pelo direito interno. O artigo 11.º destes dois acordos especifica nos mesmos termos: "este agrupamento local de cooperação transfronteiriça está sujeito ao direito interno aplicável às instituições públicas de cooperação intermunicipal da Parte onde tem a sua sede estatutária."

Esta formulação distingue, em dois pontos essenciais, o agrupamento local de cooperação transfronteiriça dos AECT. Em primeiro lugar, decorre claramente que a lógica da redacção destes dois acordos é a de permitir a cooperação entre autarquias locais e não, como acontece com os AECT, a inclusão de vários actores com estatuto diferente. Todavia, este ponto de vista deve ser relativizado, dado que as colectividades territoriais que podem participar nessas estruturas cooperativas se enquadram, na prática, não só no nível local, mas também no regional¹⁷⁸, o que aliás é confirmado explicitamente pelo legislador francês, que assimila o AECT a uma associação mista aberta, ou seja, que reúne comunidades territoriais de diferentes níveis¹⁷⁹. Esta primeira diferença não é, pois, tão importante como poderíamos imaginar.

A segunda diferença parece acarretar maiores consequências. Com efeito, os AECT – ou os estatutos de uma estrutura transfronteiriça prevista no Tratado de Valência¹⁸⁰ – devem obedecer às normas do direito interno. No âmbito do AECT, o artigo 2.º, relativo ao direito aplicável, cria uma hierarquia¹⁸¹ que permite que o estatuto dos AECT, desde que o seu conteúdo não exceda o que é autorizado pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, prevaleça sobre as normas do direito interno¹⁸². Assim, o AECT constituirá uma pessoa colectiva de direito comunitário, e não uma pessoa colectiva definida por uma ordem jurídica nacional, à qual as colectividades sujeitas a um sistema jurídico estrangeiro podem aceder graças a um instrumento internacional (nos casos vertentes, uma convenção bilateral ou multilateral, como os acordos de Karlsruhe, de Bruxelas ou de Valência).

Há ainda a destacar duas grandes diferenças entre a estrutura do agrupamento local de cooperação transfronteiriça e a do AECT. Por um lado, o AECT não cobre apenas a cooperação transfronteiriça, mas aplica-se a todos os tipos de cooperação territorial; por outro lado, os Estados-Membros podem fazer parte dessas estruturas, o que, do ponto de vista jurídico, traz consequências significativas (que desenvolveremos adiante, em particular no capítulo 5).

C. A NÍVEL NACIONAL

Teoricamente, e em virtude do princípio de territorialidade do direito público, o direito nacional não é apropriado para regulamentar uma situação que, por natureza, comporta elementos que ultrapassam o âmbito do Estado, ou seja, o âmbito de aplicação desse direito. Com efeito, as disposições nacionais só serão operativas nessas situações em conjugação com normas de uma outra ordem jurídica, seja ela também nacional (autorizando a participação das suas entidades de direito público em acções de cooperação reguladas por outro direito nacional), internacional (como no caso dos acordos internacionais multilaterais ou bilaterais que analisámos e cujas disposições fundamentam a legitimidade do direito nacional – regra geral, por remissão – para estabelecer normas que produzem efeitos jurídicos em situações transfronteiriças) ou comunitária (e aqui reside a grande novidade do Regulamento relativo aos AECT). O direito nacional não pode, portanto, em si mesmo, criar normas aplicáveis em situações de cooperação transfronteiriça ou territorial.

O direito nacional – além de algumas das suas normas de direito público se manterem aplicáveis (definição das competências e das modalidades do respectivo exercício pelas comunidades territoriais¹⁸³, garantia dos direitos dos cidadãos face à actuação dos poderes públicos¹⁸⁴) – revela-se pertinente em dois aspectos. Por um lado, na regulamentação da participação das entidades de direito

público em actividades de cooperação territorial e, por outro, no enquadramento jurídico das actividades das estruturas de cooperação transfronteiriça ou territorial que estão sediadas ou simplesmente operam no seu âmbito territorial, proporcionando-lhes a máxima segurança jurídica.

Quanto ao primeiro ponto, parece haver hoje um consenso europeu no sentido de se considerar que os Estados não podem restringir indevidamente o acesso das suas autoridades regionais ou locais a actividades de cooperação. Esse consenso traduz-se em compromissos internacionais dos Estados europeus, em particular através dos dois protocolos adicionais à Convenção-Quadro do Conselho da Europa¹⁸⁵. Mesmo para além dos compromissos formais, há exemplos, como o do órgão jurisdicional supremo da Itália – país que subordina a possibilidade de as suas comunidades participarem numa iniciativa de cooperação transfronteiriça a um acordo a nível estatal¹⁸⁶ –, que desautorizou o Governo nacional na contestação deste à participação de uma província e de duas regiões num programa INTERREG III A Áustria-Itália por não terem obtido o seu acordo prévio. Sobre esta matéria, na sua decisão de 8 de Julho de 2004¹⁸⁷, o Tribunal Constitucional italiano considerou desnecessária qualquer medida adicional a nível nacional, pois as comunidades territoriais limitaram-se a dar seguimento à aplicação de um programa comunitário já aprovado pelo Governo italiano (o PO). Portanto, independentemente das reservas levantadas pela Itália quanto à aplicação da Convenção-Quadro de Madrid, é o direito comunitário, directamente aplicável, que habilita as colectividades a decidirem a sua participação em acções transfronteiriças que se inscrevem neste quadro.

Assim sendo, parece reduzida a margem de manobra dos Estados para legislarem de forma restritiva sobre a participação nos AECT (fazendo uso do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do regulamento, que permite aos Estados imporem limitações ao acesso a esta estrutura jurídica), o que é importante para a implantação desses organismos. Todavia, o n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT autoriza expressamente cada Estado-Membro a “sempre que tal for exigido nos termos da lei nacional [...] elaborar uma lista completa das funções já exercidas pelos membros de um AECT definidos no n.º 1 do artigo 3.º e constituídos nos termos da sua lei, no que se refere à cooperação territorial no interior desse Estado-Membro”. Sem ser explicitamente restritiva, a redacção desta disposição parece deixar em aberto a possibilidade de um Estado instituir por este meio uma lista que, no âmbito da aplicação do n.º 3 do artigo 4.º, irá posteriormente considerar de modo restritivo (v. uma análise detalhada desta hipótese no ponto 1 da secção D do capítulo 4).

No que se refere ao segundo ponto, ou seja, a adopção de normas de direito interno relativas ao acolhimento de estruturas transfronteiriças, afigura-se importante o papel da legislação nacional, quer porque os acordos internacionais remetem para o direito nacional, quer porque, como acontece com o Regulamento comunitário relativo aos AECT, que o exige expressamente, os Estados-Membros são chamados a adoptar um quadro jurídico que complemente as normas comunitárias. É o que determina o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 “no que respeita a questões [aliás bastante numerosas] não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento”, bem como o artigo 16.º, ao estipular: “Os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento.”

Estando, pois, estabelecida a necessidade de normas nacionais, duas abordagens serão possíveis. Uma consistiria em apontar para a convergência das estruturas de cooperação transfronteiriça em toda a União Europeia. Era essa, num quadro jurídico e geográfico ainda mais amplo, a ambição proclamada no projecto de Protocolo¹⁸⁸, que se tornou o projecto da Convenção que institui a lei uniforme do Conselho da Europa, no qual os Estados-Membros se dizem “convencidos de que a adopção de uma lei uniforme visa apenas permitir a realização deste objectivo”. No entanto, aquando da redacção do projecto de Protocolo, o perito consultor exprimiu algumas dúvidas quanto à pertinência de uma tal abordagem, adiantando que, se, “como parece, a ambição do Protocolo sobre as Euro-regiões é criar um direito completamente uniforme aplicável a relações idênticas, independentemente do território e da ordem jurídica em que produzirem efeitos”, se assistirá, “de facto, ao estabelecimento de um sistema jurídico completo, derogatório do direito comum de cada

Estado”¹⁸⁹. Por conseguinte, esta abordagem parece não ter sido bem aceite até ao momento, tendo vários Estados-Membros levantado sérias objecções quanto à sua pertinência.

A abordagem comunitária, pelo contrário, não parece visar a harmonização. De facto, no considerando 5 do preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, é afirmado que “o presente instrumento não tem por objectivo [...] prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade”. Note-se, contudo, que a obrigação imposta pelo artigo 16.º do mesmo regulamento poderia, de modo mais rápido e eficaz do que uma hipotética convenção do Conselho da Europa, cujo processo de ratificação – supondo que os Estados chegam a acordo sobre a adopção do instrumento, o que actualmente não parece provável – seria certamente lento e desigual, conduzir à harmonização das soluções a nível comunitário. De qualquer modo, é ainda demasiado cedo para analisar as leis nacionais que serão adoptadas para garantir a efectiva aplicação do Regulamento relativo aos AECT. As conclusões deste estudo (v. capítulo 6) incluirão propostas no sentido de que o Comité das Regiões apoie a Comissão Europeia¹⁹⁰ no acompanhamento e análise das legislações nacionais complementares ao Regulamento relativo aos AECT.

CAPÍTULO 3: IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO E ADOÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006

Embora, em termos materiais, não se trate de um regulamento relativo à coordenação e gestão dos fundos estruturais, mas sim de um instrumento autónomo de carácter normativo, o regulamento em análise está intimamente relacionado com a política estrutural da Comunidade (A).

Este capítulo demonstra que a importância atribuída pela Comissão ao apoio e ao desenvolvimento da cooperação entre autoridades regionais e locais tem sido uma constante (A.1).

No entanto, a concessão de apoio financeiro às autoridades que participam nesse tipo de cooperação não permite o desenvolvimento de mecanismos de cooperação institucionalizados (A.2).

Além disso, o financiamento de projectos transfronteiriços debatia-se com dificuldades de ordem prática e de natureza jurídica que justificavam a instauração de um quadro normativo novo e claro (A.3).

Apesar de corresponder a uma necessidade evidente, a adopção de um regulamento que facultasse um quadro normativo à cooperação territorial não estava antecipadamente garantida. Por um lado, porque o Tratado comunitário não prevê uma base de competência explícita para a adopção desse acto (B.1); por outro, porque nem todos os Estados-Membros estavam convencidos da necessidade e da conveniência da adopção desse regulamento (B.2).

O aditamento de uma referência à cooperação transfronteiriça no artigo 265.º do TCE não constitui uma base de competência suficiente para fundamentar a elaboração de um acto comunitário. Não obstante, convém sublinhar a importância dessa referência para o Comité das Regiões, pois a cooperação transfronteiriça é a única matéria em relação à qual o Tratado lhe reconhece competência específica (B.1.1).

De acordo com uma lógica funcional facilmente compreensível, a Comissão irá basear a sua proposta no capítulo relativo à coesão económica e social, visto que o Tratado não possui uma base clara de competência comunitária para a adopção de um acto normativo que fundamente juridicamente a cooperação entre autoridades regionais e locais (B.1.2).

A análise do processo de adopção revela os importantes contributos das recomendações formuladas no parecer do Comité das Regiões e das propostas de alteração do Parlamento Europeu para as modificações introduzidas na proposta da Comissão. Estes dois contributos permitiram a melhoria da qualidade e do rigor das disposições desta ferramenta regulamentar, bem como o alargamento do respectivo âmbito de aplicação (para além da vizinhança estrita) e um maior reconhecimento dos interesses das autoridades regionais e locais (B.2).

É de notar, contudo, que, não obstante ter sido adoptado em simultâneo com os regulamentos relativos aos fundos estruturais e visar um objectivo – a cooperação territorial – que depende destes, o Regulamento relativo aos AECT distingue-se daqueles pela sua base jurídica, os seus efeitos no tempo e os seus objectivos (B.3).

O regulamento em análise, que oferece enormes potencialidades no sentido de se conseguirem avanços decisivos no processo de integração europeia, porquanto fornece um instrumento jurídico de direito comunitário que permite às autoridades regionais e locais da União Europeia cooperarem directamente entre si com base no direito comunitário, surge num momento muito particular desse mesmo processo de integração cada vez mais profunda entre os Estados-Membros da União Europeia. Efectivamente, em 1 de Maio de 2004, consumou-se um alargamento sem precedentes da União Europeia, do qual resultou que mais dez Estados – a maioria dos quais (oito) tinha abandonado o sistema económico e político do socialismo real alguns anos antes – se associaram plenamente ao processo de integração e, conseqüentemente, passaram a participar de pleno direito nos diversos mecanismos jurídicos e de transferências financeiras que vigoram nesse âmbito. A integração destes novos membros em nada afecta o normal funcionamento da estrutura institucional e jurídica da União Europeia, mas trouxe grandes alterações em algumas políticas, especialmente na política de coesão económica e social.

Esta última, instituída em 1988¹⁹¹, desenvolvera-se e consolidara-se com um dinamismo notável, conciliando as exigências do Tratado no que respeita à concentração e coordenação das intervenções dos fundos estruturais com a permanente preocupação da Comissão Europeia – apoiada pelos Estados-Membros em várias ocasiões¹⁹² – de associar o mais possível as autoridades de base territorial¹⁹³ da União Europeia à programação e execução daquela que se torna, em 1 de Janeiro de 2007, a mais importante rubrica do orçamento comunitário. De facto, com os cerca de 36% do orçamento da Comunidade que lhe foram consignados, a política de coesão económica e social ultrapassa pela primeira vez a política agrícola comum em termos de recursos disponibilizados. O Regulamento relativo aos AECT foi publicado, como todos os regulamentos relacionados com a coordenação e a gestão dos fundos estruturais para o período de programação de 2007-2013, no Jornal Oficial L 210 de 31 de Julho de 2006. Formalmente, porém, não se trata de um regulamento do mesmo tipo, mas sim de uma “acção específica não inserida no âmbito dos fundos”, prevista no terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE, o que explica que, ao contrário do que acontece com os outros regulamentos adoptados simultaneamente, a sua validade não caduque em 31 de Dezembro de 2013. Neste ponto, é elucidativa a diferença entre o teor do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT e o do artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (ver anexos I e II). No primeiro caso (Regulamento relativo aos AECT), a Comissão apresenta, se for caso disso, propostas de alteração ao regulamento, ao passo que, no caso do Regulamento relativo ao FEDER, é estipulado que “o Parlamento Europeu e o Conselho reexaminam o presente regulamento até 31 de Dezembro de 2013”. Seja como for, o regulamento em análise encontra-se intimamente relacionado com os restantes, desde

logo pelo seu objecto. De facto, a cooperação territorial que a instituição dos AECT vai permitir corresponde ao Objectivo Prioritário n.º 3 definido no Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 é explícito ao estipular: “Especificamente, as funções do AECT limitam-se sobretudo à execução de programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e/ou do Fundo de Coesão”; e, na sua parte final, o mesmo n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT remete expressamente para o artigo 6.º do Regulamento FEDER, de 5 de Julho de 2006.

Acresce que a base jurídica também se encontra no título sobre a coesão económica e social, pois se entendeu que o regulamento configura uma “acção específica não inserida no âmbito dos fundos”, cuja eventual necessidade é contemplada no terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE. A letra do artigo indica claramente que se trata de acções não inseridas no âmbito dos fundos estruturais, mas, ao mesmo tempo, a organização do texto do Tratado indicia fortemente que tais acções estão intimamente ligadas à política de coesão económica e social. Aliás, o facto de este regulamento ter sido adoptado no mesmo dia¹⁹⁴ em que o foram os outros regulamentos relativos aos fundos estruturais não deixa quaisquer dúvidas sobre a importância dessa ligação.

A seguir, abordamos resumidamente as circunstâncias e os motivos das alterações substanciais introduzidas em 2006 na coordenação e gestão dos fundos estruturais. Começaremos por uma exposição (secção A) das questões específicas relacionadas com o Objectivo Prioritário n.º 3 (cooperação territorial), que “substitui” a iniciativa comunitária INTERREG. É certo que o contributo de disciplinas como a ciência política ou a análise económica poderia alargar a compreensão desta matéria, mas, no âmbito do presente estudo, cabe-nos examinar os aspectos jurídicos do desenvolvimento da cooperação territorial. Logo, a análise centrar-se-á nas questões jurídicas colocadas pela necessidade de, por um lado, aprofundar a cooperação territorial e, por outro, encontrar uma base jurídica satisfatória no direito comunitário, bem como nos condicionamentos dela decorrentes. A segunda secção deste capítulo (secção B) é dedicada à análise do processo de adopção do regulamento.

A. IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE COESÃO DA COMUNIDADE

Apesar das profundas reformas introduzidas na política de coesão da Comunidade, de uma amplitude sem precedentes, devidas, sobretudo, ao alargamento de 2004 e consequente aumento das disparidades económicas entre parcelas do território da UE, as diversas modalidades de cooperação (transfronteiriça, transnacional e inter-regional) não foram esquecidas. Mais: no novo período de programação, não só o que era uma iniciativa comunitária se transforma num dos objectivos prioritários da política estrutural da Comunidade como, além disso, a cooperação entre autoridades regionais e locais – cujo défice de enquadramento normativo subsistiu desde a sua origem até à actualidade – se vê contemplada com um instrumento jurídico de direito comunitário concebido para permitir a sua efectiva realização. É a conjunção destes dois acontecimentos que explica a encomenda, por parte do Comité das Regiões, deste estudo prospectivo sobre o futuro da cooperação territorial.

No início, o estudo incidia, porém, em objectos virtuais, visto que ainda não tinham sido adoptados nem o quadro normativo dos fundos estruturais para o período de 2007-2013, nem o Regulamento relativo aos AECT. No caso deste último, como adiante se verá (secção B.1), entre a proposta inicial da Comissão e a versão adoptada em 5 de Julho de 2006, o respectivo texto foi razoavelmente alterado – no essencial, para melhor.

Para se estar em condições de acompanhar a análise (efectuada no capítulo 4) das opções feitas no decurso da redacção do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, convirá examinar as razões subjacentes aos processos de elaboração e de adopção desse regulamento comunitário. Antes de mais, importa compreender por que motivo e em que medida a cooperação entre autoridades regionais e locais no interior do espaço comunitário e nas fronteiras externas constitui, ao mesmo tempo, um desafio primordial da integração europeia e uma questão jurídica de rara complexidade que exige soluções originais e ainda precárias. Esta primeira secção ocupa-se de algumas questões prévias; na segunda, será analisado o processo de adopção. Tal como no resto do estudo, também aqui a perspectiva jurídica será dominante.

1. Importância da cooperação territorial para a Comunidade

No seu terceiro relatório sobre a coesão económica e social, a Comissão Europeia faz notar que “a cooperação entre países e regiões constitui um elemento essencial da política de coesão da UE”¹⁹⁵. Como é referido no capítulo 1 deste estudo, a Comissão Europeia revelou-se desde muito cedo consciente da natureza genuína e necessariamente europeia da cooperação entre agentes públicos de proximidade de ambos os lados das fronteiras nacionais. Atendendo aos seus actores, estas iniciativas não podem ser classificadas como relações internacionais de tipo clássico, porque não se trata de um processo intergovernamental, mas também não podem ser submetidas a uma jurisdição nacional, dadas as actividades abrangidas. Este tipo de cooperação, antes transfronteiriça, agora territorial, é um factor característico e emblemático da integração europeia. Aliás, como também foi mencionado no capítulo 1, a integração europeia, em vez de atenuar a necessidade de desenvolver este tipo de cooperação, reforça a solicitação dos intervenientes públicos regionais e locais – confrontados com a crescente mobilidade territorial das actividades dos actores privados na Europa, que contrasta com as restrições de carácter jurídico que o princípio da territorialidade inerente aos direitos públicos nacionais continua a impor às suas actividades – para que lhes sejam facultados mecanismos que permitam o exercício pleno das suas competências no espaço europeu.

Assim, a cooperação transfronteiriça, que era anteriormente uma actividade marginal, isto é, prosseguida à margem da actuação pública por algumas colectividades territoriais cujas actividades necessárias à satisfação das solicitações dos cidadãos extravasavam a área geográfica e institucional – local, regional ou mesmo nacional – em que podiam exercer os seus poderes, passou a estar inserida, embora mantendo-se sujeita a restrições muito específicas, no âmbito normal do exercício de competências por parte das autoridades infra-estatais. Este facto é ainda mais real no interior de um espaço plenamente integrado no plano económico, como é o caso do território da Comunidade Europeia.

Do mesmo modo, a actividade transfronteiriça de um número crescente de autoridades regionais e locais estrutura-se e apresenta-se como política pública de prospectiva, quando antes não passava de uma actividade meramente reactiva face às solicitações de actores privados confrontados com dificuldades originadas por fronteiras internacionais que atravessam as zonas onde vivem e/ou actuam (trabalhadores fronteiriços, poluição transfronteiriça, racionalização da prestação de certos serviços de proximidade que requerem infra-estruturas dependentes de factores de ordem geográfica). Os decisores planeiam o ordenamento do território em termos transfronteiriços e projectam um desenvolvimento económico regional integrado, superando os espaços e os quadros de referência estritamente nacionais. A parceria com actores implantados no outro lado da fronteira torna-se uma modalidade corrente da acção pública local e o vector de um autêntico processo de “integração vertical” a nível europeu¹⁹⁶.

A Comissão Europeia, consciente tanto das carências da cooperação territorial como do potencial que esta representa para a integração europeia, irá apoiar essas iniciativas a partir de 1975, no âmbito

do FEDER. Porém, na ausência de uma base jurídica adequada – e de uma conjuntura política favorável a progressos inovadores nesta matéria –, a acção comunitária continuará restringida.

As soluções jurídicas propostas até agora estavam desfasadas das práticas dos intervenientes no terreno e resultavam num bloqueio da dinâmica transfronteiriça ou, pelo menos, na criação de pontos de atrito que impediam o salto qualitativo no desenvolvimento desejado pela grande maioria dos intervenientes em projectos transfronteiriços. É possível que a lógica actual do direito da cooperação transfronteiriça, claudicante no que respeita à segurança jurídica e incapaz de garantir a igualdade entre as partes própria de uma relação contratual, acabe por inibir tanto as veleidades de cooperação das autoridades regionais e locais como a vontade dos Estados de adaptarem os quadros normativos.

Nestas circunstâncias, afigura-se indispensável uma alteração de estratégia e de lógica na evolução das normas aplicáveis para satisfação das necessidades cada vez maiores das populações cujas actividades quotidianas sofrem os efeitos da existência de uma fronteira internacional no espaço comunitário. O facto de essas necessidades serem ainda mais intensas num contexto de vizinhança explica por que motivo a Comissão optou inicialmente por privilegiar a cooperação transfronteiriça ao conceber o novo instrumento jurídico, cujo campo de aplicação só posteriormente, por proposta do Comité das Regiões e do Parlamento, foi alargado à cooperação territorial.

2. Insuficiências dos instrumentos de incentivo financeiro

Também de um ponto de vista estritamente jurídico se tornava indispensável a adopção de um quadro jurídico de direito comunitário. Aliás, a base jurídica em que assenta o regulamento (terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE) só pode ser invocada “se se verificar a necessidade” de uma, como neste caso, ou de várias “acções específicas” – na acepção desta disposição – para a realização da coesão económica e social, condição que, do ponto de vista jurídico, se verifica neste contexto

De facto, embora exista, desde 1990, um programa de iniciativa comunitária destinado a apoiar financeiramente as acções de cooperação entre poderes de proximidade ao longo de todas as fronteiras da União, a prioridade que ele estabelece aos actores dessas acções e beneficiários do financiamento comunitário é a necessidade da “criação de estruturas institucionais e administrativas comuns de apoio e promoção da cooperação”¹⁹⁷. O desígnio de propiciar a criação de estruturas institucionais transfronteiriças, de que os AECT são uma variante, será ainda reforçado na segunda fase desse programa (INTERREG II, 1994-1999), que chega mesmo a explicitar como principal objectivo prioritário para a concessão de financiamentos comunitários o apoio à “criação de estruturas institucionais ou administrativas partilhadas”¹⁹⁸, ou seja, também neste caso se verifica uma ampla coincidência com a matéria tratada no regulamento agora em análise.

Todavia, faltam os meios para concretizar esta ambição, em especial os jurídicos, o que levou o Tribunal de Contas Europeu a afirmar que a realização de acções no quadro deste programa se revela problemática no que se refere à sua conformidade com os princípios de execução orçamental. Assim, o Tribunal faz notar que “as medidas decididas no âmbito dos 31 PO não correspondem sempre ao carácter transfronteiriço desta IC. O exame dos PO mostra que uma pequena parte das despesas previstas diz directamente respeito a acções de cooperação transfronteiriças. A maior parte reagrupa acções situadas de um ou de outro lado da fronteira e que são frequentemente realizadas sem qualquer cooperação inter-regional. Estes projectos teriam podido ser realizados no âmbito de outras intervenções comunitárias existentes”¹⁹⁹. E conclui: “O conjunto destas observações mostra que se devem realizar progressos importantes com vista ao reforço da parceria transfronteiriça. As operações a título destes diferentes programas poderiam ter sido efectuadas tão bem ou mesmo melhor no âmbito de PO clássicos”²⁰⁰.

No seguimento destas críticas, em relação às quais a Comissão se justificou invocando precisamente a inexistência de um instrumento jurídico capaz de enquadrar a criação e o funcionamento de estruturas transfronteiriças, o programa INTERREG III (relativamente ao INTERREG II era já demasiado tarde, não tendo sido possível fazer progressos nessa frente) fixa objectivos menos ambiciosos no que respeita a essas mesmas estruturas institucionais de cooperação transfronteiriça²⁰¹. O projecto de regulamento em análise visa precisamente pôr termo a esse desfasamento entre, por um lado, a prioridade política da Comissão, concretizada nas parcelas cada vez maiores do orçamento comunitário destinadas a apoiar as actividades transfronteiriças e, por outro, a inexistência de um instrumento que enquadre juridicamente a execução de políticas genuinamente transfronteiriças.

Note-se, contudo, que a proposta de um regulamento que estabelece um regime jurídico para as estruturas de cooperação transfronteiriça só é apresentada quase quinze anos depois da tentativa (infrutífera) de promover o desenvolvimento dessas estruturas exclusivamente através de incentivos financeiros. O termo é justamente esse, tentativa, porque, na prática, a inexistência de um dispositivo legal credível que sustentasse a respectiva instituição e funcionamento impediu que os agentes envolvidos criassem essas estruturas institucionais partilhadas.

Com efeito, num relatório especial sobre a programação da iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia INTERREG III, o Tribunal de Contas volta a salientar a “falta de carácter transfronteiriço dos projectos e ausência de cooperação transfronteiriça, incluindo na gestão dos programas de iniciativa comunitária”²⁰². Uma vez mais, o Tribunal de Contas atribui o problema à inexistência de um dispositivo jurídico idóneo – referindo de passagem que o recurso aos agrupamentos europeus de interesse económico não surtiu efeito²⁰³ – e, nas suas conclusões, aconselha vivamente a que, no caso de a iniciativa se prolongar para além de 2006, “os trabalhos iniciados no que respeita aos instrumentos legais da cooperação deverão prosseguir para permitir a sua aplicação no âmbito da iniciativa Interreg”²⁰⁴. Esta recomendação do Tribunal parece ter sido levada em conta, e, ainda que já não seja no âmbito do INTERREG, é evidente que a possibilidade de recorrer a um instrumento jurídico credível e eficaz para enquadrar o processo da cooperação, seja ela transfronteiriça ou territorial, deverá proporcionar um avanço significativo, capaz de eliminar a enorme distância que existia e existe entre as ambições proclamadas a propósito da cooperação territorial no âmbito da coesão económica e social e a realidade concreta dos resultados obtidos.

3. *Desafios jurídicos do financiamento de projectos transfronteiriços na Europa*

Como acertadamente refere a Comissão, as acções respeitantes à cooperação transfronteiriça ou interterritorial “são [...] de implementação mais complicada do que os outros programas dos fundos estruturais”²⁰⁵, especialmente quando envolvem o financiamento de actividades transfronteiriças ou transnacionais por entidades públicas. Note-se que a utilização de fundos públicos está sujeita em todos os Estados que respeitam o princípio do Estado de Direito – o que, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, do primeiro parágrafo do artigo 49.º e do artigo 7.º do TUE, é, por definição, a situação de todos os Estados-Membros da UE – a controlos bastante rigorosos. Ora, o facto de uma actividade ser prosseguida em comum por agentes públicos subordinados a diferentes sistemas jurídicos não pressupõe que os requisitos desses sistemas sejam necessária e integralmente compatíveis, o que, evidentemente, pode levantar problemas na realização de acções concretas de cooperação transfronteiriça ou territorial.

Do ponto de vista comunitário, o problema resulta do facto de a concessão de fundos comunitários ao abrigo da política de coesão económica e social ser feita quase sempre²⁰⁶ com o concurso de fundos nacionais (princípio da adicionalidade). Acontece que, na cooperação especificamente transnacional ou transfronteiriça, não basta articular a ordem jurídica comunitária com uma ordem jurídica nacional:

é necessário compatibilizar as exigências de pelo menos três ordens jurídicas distintas (a comunitária e duas nacionais), cujas regras e preceitos de contabilidade pública não são necessariamente compatíveis.

Esta questão tem sido frequentemente invocada por parceiros em acções de cooperação para justificar a limitação da capacidade de co-financiamento de órgãos comuns e, portanto, da capacidade operacional de estruturas transfronteiriças. No entanto, um estudo realizado em 2000 pela Associação de Regiões Fronteiriças Europeias revela que estas dificuldades são muitas vezes alegadas mesmo quando realmente não se verifica qualquer impedimento legal e que, em muitos casos, existem procedimentos que permitem garantir o financiamento das actividades transfronteiriças apesar dos condicionalismos legais relacionados com a gestão de fundos públicos nos diferentes Estados²⁰⁷.

Do ponto de vista comunitário, a Comissão é responsável pela execução orçamental²⁰⁸ perante o Conselho e o Parlamento²⁰⁹, que, no exercício da sua função de controlo, contam com a colaboração do Tribunal de Contas²¹⁰. No que respeita à execução das políticas de coesão, a Comissão comparticipa financeiramente em programas que são elaborados e geridos sob responsabilidade dos Estados-Membros²¹¹. Quanto aos programas a título do futuro Objectivo Prioritário n.º 3, os resultados do programa INTERREG são integralmente retomados no Regulamento relativo ao FEDER²¹² (PO único para toda a zona abrangida, autoridade de gestão única, conta única, elegibilidade das despesas, comité de acompanhamento, etc.). Note-se, a propósito, que uma das principais vantagens da adopção de um regulamento que permite a criação de estruturas de cooperação territorial – os AECT – é a de assim se dispor de entidades capazes de gerir programas comuns num quadro transfronteiriço, transnacional ou inter-regional. Nesta perspectiva, é de lamentar (mas porventura tecnicamente inevitável) que o artigo 6.º do Regulamento relativo aos AECT fixe regras de controlo da gestão dos fundos públicos diferentes consoante haja ou não participação comunitária²¹³.

Em relação a cada Estado, a questão depende das respectivas regras de contabilidade pública. É evidente que o Estado propriamente dito tem competência para gerir fundos fora do sistema de contabilidade pública nacional. Mas nem sempre é assim no caso das autoridades regionais e locais: uma contribuição paga uma estrutura jurídica “estrangeira”, mesmo que o contribuinte seja parte nessa estrutura, pode causar problemas junto das entidades fiscalizadoras nacionais. Nem a existência de normas internacionais que determinassem claramente que as despesas previstas no orçamento de uma instituição cooperativa transfronteiriça são obrigatórias para as colectividades participantes abalaria as convicções das autoridades financeiras de alguns Estados. Assim sendo, o facto de o Regulamento relativo aos AECT não explicitar que as despesas inscritas no orçamento dos AECT são despesas obrigatórias para os respectivos membros constitui uma lacuna imperdoável que pode comprometer a eficácia dessas estruturas nos Estados cujas autoridades administrativas não adoptem uma atitude cooperante.

B. PROCESSO DE ADOÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006

Pela análise do processo de adopção deste regulamento vê-se a evolução positiva do texto desde a proposta inicial da Comissão, de 14 de Julho de 2004, e a sua adopção, em 5 de Julho de 2006 (tendo em conta a complexidade e o carácter bastante inovador do documento, tratou-se de um processo extremamente célere). A análise permite também salientar o contributo decisivo do Comité das Regiões e do Parlamento Europeu para a evolução do conteúdo, em especial no que se refere à maior atenção dada aos interesses das autoridades regionais e locais. O papel fundamental das duas instituições, sobretudo do Comité das Regiões, também explica o interesse especial deste em garantir uma aplicação rápida, efectiva e integral do regulamento.

1. Fundamento da regulamentação: a questão da base de competência comunitária

A exigência de uma base jurídica para qualquer acto do direito comunitário derivado decorre directamente do princípio da legalidade, que constitui um dos fundamentos da ordem jurídica comunitária²¹⁴. Aliás, a inexistência de uma base jurídica clara constitui motivo de anulação de qualquer acto comunitário²¹⁵; o princípio da atribuição explícita de competências à Comunidade foi expressamente formulado em Maastricht no artigo relativo ao princípio da subsidiariedade, que determina que “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado”²¹⁶. É, pois, necessário, antes da elaboração de qualquer acto normativo comunitário, estabelecer a base jurídica sobre a qual assentará a proposta de regulamento. O que se passou no caso em análise?

1.1. Referência à cooperação transfronteiriça no Tratado

Com a revisão de Amesterdão dos tratados comunitários e do Tratado da União Europeia surge no texto do tratado comunitário, na primeira frase do artigo 198.º-C (actual artigo 265.º) respeitante aos procedimentos de consulta ao Comité das Regiões, um aditamento que esclarece que ele deve ser “consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no presente Tratado e em todos os outros casos, *nomeadamente aqueles que digam respeito à cooperação transfronteiriça*, em que uma destas instituições o considere oportuno”²¹⁷. O que surpreende neste caso é que, tratando-se da primeira referência no Tratado a esse tipo de cooperação, ela ocorra a propósito do processo de consulta ao Comité das Regiões e na parte respeitante à aplicação das disposições do Tratado pelas instituições. Por isso, era difícil, antes de a Comissão ter apresentado a proposta do Regulamento relativo aos AECT, determinar um sentido exacto para esta norma, que parecia aplicar-se apenas a casos meramente teóricos.

Em contrapartida, a introdução dessa referência é facilmente explicável. Acontece que o então recentemente criado Comité das Regiões²¹⁸ se viu de imediato confrontado com um processo de revisão dos Tratados. Embora essa seja uma matéria da competência soberana dos Estados-Membros²¹⁹, as diversas instituições apresentam os seus pareceres e reivindicações no âmbito desse processo. O Comité das Regiões não podia deixar de o fazer e, num denso parecer de iniciativa²²⁰, faz numerosas recomendações com vista a melhorar o Tratado que institui a Comunidade Europeia, tanto no que diz respeito à sua própria situação institucional, como em relação a uma maior atenção a dar aos interesses das autoridades regionais e locais no texto do Tratado. Quanto a este último aspecto, o Comité recomenda, por exemplo, que fique consignado no TCE um reconhecimento explícito da importância da cooperação transfronteiriça e interterritorial²²¹. A Conferência Intergovernamental satisfaz parcialmente o pedido, aprovando o aditamento acima transcrito. O enunciado é, obviamente, surpreendente, na medida em que se trata da atribuição ao Comité de uma competência consultiva específica e não, como solicitado pelos membros do Comité da Regiões, do reconhecimento pelo Tratado da importância daquele tipo de cooperação, que teria permitido a elaboração de um quadro normativo comunitário adequado.

Seja como for, essa referência – embora difícil de qualificar no plano jurídico – é útil para a acção da Comunidade neste domínio e muito em especial para a do Comité das Regiões. Efectivamente, trata-se da única referência a uma matéria precisa (uma espécie de competência material) nos artigos consagrados ao Comité das Regiões. É exactamente neste ponto que se estriba a proposta de uma acção específica de acompanhamento da aplicação do regulamento, a levar a cabo pelo Comité das Regiões com fundamento nesta base jurídica²²².

Embora o artigo 159.º, no qual se baseia o Regulamento relativo aos AECT, preveja expressamente a consulta ao Comité das Regiões – e, de resto, também ao Comité Económico e Social –, convém sublinhar que várias das recomendações incluídas no parecer do Comité das Regiões²²³ foram acolhidas pela Comissão na sua versão revista²²⁴ e mantidas no texto adoptado em 5

de Julho de 2006. Acontece também que essas propostas do Comité das Regiões coincidiam em grande medida com as do Parlamento Europeu, que, no âmbito da adopção de “acções específicas” nos termos do artigo 159.º, terceiro parágrafo, dispõe do poder de co-decisão (regulada pelo artigo 251.º do TCE).

Ainda que a referência à cooperação transfronteiriça no Tratado não constitua uma base jurídica suficiente para uma acção comunitária nesse domínio, a verdade é que confere ao Comité das Regiões uma legitimidade especial para actuar no único domínio de competência material que lhe é expressamente atribuído pela ordem jurídica comunitária. Além disso, em virtude do princípio jurídico do efeito útil, frequentemente invocado pelo Tribunal de Justiça na sua Jurisprudência, esta referência revelar-se-ia particularmente importante se a validade do Regulamento relativo aos AECT viesse a ser posta em causa perante os órgãos de jurisdição comunitária: ao aprovar o texto do artigo 265.º do Tratado CE, os Estados-Membros deixaram expresso que consideravam que a Comunidade poderia ser competente na matéria.

1.2. Que base jurídica para um regulamento sobre a cooperação territorial?

Embora a única menção à cooperação transfronteiriça se encontre no artigo 265.º, como se viu, essa disposição não pode, manifestamente, constituir uma base jurídica satisfatória para um acto de direito comunitário, razão por que se terá de apurar um outro fundamento jurídico para esta iniciativa. O Tratado comunitário contém algumas normas genéricas de atribuição de competência. As mais frequentemente invocadas são as seguintes: por um lado, o artigo 308.º e, por outro, o artigo 94.º e seguintes.

O artigo 308.º – ex-artigo 235.º – determina: “Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas”. Quanto a esta disposição e à sua possível utilização, devem ser retidos dois pontos importantes. Por um lado, a formulação indica claramente que o recurso a esta norma deve ser supletivo, ou seja, a disposição só deve ser invocada nos casos em que o Tratado não tenha previsto os poderes de acção necessários para atingir um dos objectivos da Comunidade²²⁵. Além disso, a disposição remete para um procedimento no âmbito do qual o Parlamento não tem poder de decisão, sendo apenas consultado. Mesmo quando constitui uma formalidade obrigatória²²⁶, como é o caso, a consulta não impõe que a instituição que a fez tome em consideração o parecer apresentado. Essa é, de resto, uma das razões²²⁷ por que o Parlamento Europeu contesta tantas vezes os actos adoptados nesta base²²⁸. Este procedimento exige também a unanimidade dos Estados-Membros (o que não acontece com o terceiro parágrafo do artigo 159.º, invocado como fundamento do Regulamento relativo aos AECT).

A outra disposição que confere uma competência ampla – para além dos domínios de competências explicitamente referidos no Tratado – é o artigo 95.º do TCE²²⁹, que faculta a possibilidade de o Conselho e o Parlamento adoptarem directivas (artigo 94.º) ou medidas (artigo 95.º) “relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno”. Contrariamente ao artigo 308.º, neste caso a competência atribuída não tem carácter supletivo. Contudo, por um lado, não é certo que a criação dos AECT tenha uma relação directa com o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno e, por outro, o objectivo do Regulamento relativo aos AECT não é aproximar disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros, desígnio que, bem pelo contrário, o considerando 5 do respectivo preâmbulo afasta explicitamente²³⁰.

Em contrapartida, o Tratado estabelece, no domínio da coesão económica e social, uma base de competências específicas, cujo enunciado, no respeitante às condições em que o legislador comunitário está autorizado a exercer essas competências, lembra o artigo 308.º. Pelo contrário, o procedimento para adopção de medidas com base nesta competência específica é o da co-decisão (artigo 251.º do TCE), que prevê o pleno envolvimento do Parlamento Europeu. Embora as “acções específicas” previstas no terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE não estejam “inseridas no âmbito dos fundos” coordenados no quadro da política de coesão económica e social, devem permanecer no quadro geral desta política e ser executadas “sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das restantes políticas da Comunidade”. As acções devem, pois, limitar-se à política de coesão económica e social.

Isto explica que este regulamento não tenha como objectivo estabelecer um quadro comunitário geral para a cooperação territorial, como justamente recorda o considerando 5 do seu preâmbulo – de contrário ultrapassaria as competências atribuídas à Comunidade e poderia, por isso, ser anulado –, mas sim o propósito fundamental de facultar o recurso a uma estrutura jurídica comunitária indispensável para a realização de um dos objectivos prioritários definidos no âmbito da política de coesão económica e social. Quanto à cooperação territorial, trata-se de um objectivo de coesão económica e social tão legítimo como, por exemplo, a competitividade regional. Aliás, no âmbito do processo de revisão dos Tratados, ainda em curso, o Comité das Regiões²³¹ e a Comissão²³², e seguidamente os Estados-Membros na Conferência Intergovernamental, aprovaram a inclusão da coesão territorial como um novo objectivo consignado no Tratado, a par da coesão económica e social²³³.

Existe, portanto, nos Tratados uma base jurídica clara para o regulamento, o que não era evidente para ninguém. Entre outros, o estudo do Comité das Regiões sobre a cooperação transeuropeia entre autoridades regionais e locais (realizado sob os auspícios da Associação de Regiões Fronteiriças Europeias), embora identifique o artigo 308.º e o terceiro parágrafo do artigo 159.º como possíveis bases jurídicas, considera que, não permitindo as disposições do actual Tratado a criação de um instrumento comunitário de enquadramento, o segundo grande problema reside na necessidade de introduzir no Tratado uma base legal adequada para esse efeito²³⁴. O texto adoptado em 5 de Julho de 2006 explora, de forma perfeitamente correcta, as potencialidades dessa fundamentação jurídica. Além do mais, a base jurídica prevê a consulta do Comité das Regiões e a co-decisão do Parlamento Europeu, o que permitirá a estas duas instituições coordenar os seus esforços no âmbito do processo de adopção do acto e influenciar positivamente o respectivo conteúdo, como se verá a seguir.

2. *Adopção do regulamento*

A adopção do regulamento, que levanta uma questão juridicamente tão complexa e politicamente tão sensível, foi surpreendentemente rápida, já que decorreram menos de dois anos entre a proposta da Comissão²³⁵ e a conclusão do processo de co-decisão, ao passo que, por exemplo, nos casos dos regulamentos dos AEIE, das SE e das SCE, decorreram, entre a proposta da Comissão e a adopção, onze, doze e “apenas” dez anos, respectivamente. A ligação com a programação dos fundos estruturais e os condicionalismos decorrentes do alargamento contribuíram certamente para que o regulamento fosse concluído de forma tão expedita.

Convém notar que a proposta da Comissão é, no que respeita ao conteúdo, relativamente modesta – para não dizer minimalista²³⁶ –, pois inclui poucas normas de direito substantivo, o que, naturalmente, torna o seu conteúdo menos controverso.

A proposta da Comissão, de 14 de Julho de 2004, tem 15 considerandos e 9 artigos. A exposição de motivos ocupa apenas uma página, mas uma parte do terceiro relatório sobre a coesão económica e social aborda desenvolvidamente a necessidade deste regulamento à luz das reformas da política

estrutural da Comunidade na sequência do alargamento, pelo que pode ser considerada, *de facto*, como estando incluída numa exposição de motivos mais pormenorizada. Quanto à proposta em si, o título refere apenas a cooperação transfronteiriça, o que se explica facilmente por duas razões. Por um lado, é no âmbito desta cooperação que as realizações são mais concretas e, portanto, aquele onde mais se faz sentir a necessidade de estruturas jurídicas que possam ser titulares de direitos e de obrigações nas suas relações com terceiros. Por outro lado, porque é, de longe, o domínio da cooperação territorial ao qual serão atribuídos os recursos mais volumosos.

Acresce que a proposta apresentava lacunas graves quanto aos órgãos dos AECT e aos respectivos processos de decisão, incluindo a adopção dos estatutos. Felizmente, estas falhas foram corrigidas na proposta revista apresentada pela Comissão no início de Março de 2006. Por último, a proposta não contém praticamente nenhuma disposição sobre o controlo da participação de entidades infra-estatais nos AECT. A maior parte dos aditamentos que se encontram na versão adoptada em Julho de 2006 referem-se exactamente a este aspecto.

Uma das possíveis explicações para as disposições relativas à fiscalização relaciona-se com o primeiro parágrafo do artigo 2.º da proposta relativa à composição dos AECT, onde se pode ler: “O AECT pode ser constituído por Estados-Membros e/ou órgãos de poder local e/ou regional ou outros organismos públicos locais, a seguir designados por ‘membros’.” Esta redacção preocupou o Comité das Regiões e, depois, também o Parlamento Europeu, tendo ambos salientado a ambiguidade dos termos e da sua utilização e adiantado que “a (possível) participação das regiões e das autarquias locais enquanto parceiros de uma cooperação transeuropeia, sem interferência dos níveis nacionais, corresponde ao espírito da colaboração transeuropeia”²³⁷. Esta reivindicação é inteiramente coerente com as experiências de cooperação transfronteiriça em curso, a qual, mesmo nos termos dos instrumentos jurídicos anteriores a esta proposta da Comissão, está reservada a entidades públicas infra-estatais, ou seja, exclui a participação dos Estados. O Comité das Regiões congratula-se, tal como o Parlamento Europeu, com tudo o que diga respeito à inclusão dos Estados ao lado das autoridades regionais e locais.

Um segundo contributo importante do Comité das Regiões correspondeu à sua pretensão, partilhada pelo Parlamento, de que este instrumento jurídico não ficasse limitado à cooperação transfronteiriça, mas pudesse ser utilizado no âmbito da cooperação transeuropeia, que, para além daquela, inclui também a cooperação transnacional e a cooperação inter-regional²³⁸. Embora recorrendo à designação “cooperação territorial”, que tem a vantagem de coincidir com a utilizada na definição do Objectivo Prioritário n.º 3 do próximo período de programação dos fundos estruturais, o Parlamento também apresentou uma recomendação no mesmo sentido, a qual foi aceite, sem qualquer objecção, pela Comissão e pelos Estados-Membros.

A terceira recomendação específica do Comité das Regiões no sentido de ele próprio se responsabilizar por manter um registo dos AECT²³⁹ foi apoiada pelo Parlamento Europeu em segunda leitura, já depois de acolhida pela Comissão na sua proposta revista²⁴⁰. Verifica-se, pois, que o Comité das Regiões, que foi o primeiro a pronunciar-se, logo em Novembro de 2004, apresentou importantes propostas, depois retomadas pelo Parlamento e finalmente aceites pela Comissão e pelos Estados-Membros.

As propostas de alteração do Parlamento Europeu inserem-se na mesma linha que as do Comité das Regiões, mas apresentam alguns aditamentos úteis sobre os métodos de fiscalização da actuação dos AECT e sobre a responsabilidade dos respectivos membros, bem como alguns requisitos quanto à publicitação (publicação no Jornal Oficial) dos AECT constituídos.

Os Estados-Membros conduziram as negociações sobre o projecto de regulamento em paralelo com as negociações muito difíceis do pacote financeiro para o período de 2007-2013. Por isso, os trabalhos referentes ao regulamento quase não avançaram enquanto a questão das contribuições para o orçamento comunitário e da repartição das despesas não foi resolvida. Porém, logo que se chegou a acordo, os Estados-Membros progrediram com uma certa rapidez, apesar da oposição aberta de alguns deles. A Presidência austríaca actuou de modo eficaz, impedindo a separação entre este projecto de regulamento e os dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, o que permitiu a sua adopção simultânea no Verão de 2006. Saliente-se ainda – as disposições do regulamento adoptado serão objecto de análise no próximo capítulo – que o procedimento previsto no terceiro parágrafo do artigo 159.º autoriza a adopção de um regulamento deste tipo nos termos do artigo 251.º do TCE (co-decisão, portanto), que apenas exige maioria qualificada do Conselho. Este regulamento não obteve a unanimidade.

O preço da adopção rápida será provavelmente cobrado na fase de aplicação, quando se verificar a existência de algumas lacunas e imperfeições. Contudo, uma vez que, por um lado, a utilização desta estrutura jurídica não é obrigatória para os Estados-Membros (a constituição dos AECT é, nos termos do artigo 1.º, da iniciativa dos seus futuros membros) e, por outro, os Estados podem, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º, exercer um amplo controlo sobre a participação das suas entidades públicas infra-estatais, em conformidade com as disposições do seu direito nacional e que, por último, está prevista uma revisão em 2011, as poucas deficiências que foram apuradas no presente estudo e as que a prática dos próximos anos não deixará de evidenciar constituem um tributo muito modesto a pagar quando comparadas com as vantagens de se poder dispor, doravante, de um instrumento jurídico de direito comunitário para a realização de iniciativas de cooperação territorial.

3. O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 e os outros regulamentos relativos aos fundos estruturais para o período de 2007-2013

O Regulamento relativo aos AECT está estreitamente relacionado com os outros regulamentos relativos aos fundos estruturais, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999, e o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

Os Regulamentos (CE) n.º 1081/2006 (relativo ao Fundo Social Europeu), n.º 1084/2006 (relativo ao Fundo de Coesão) e n.º 1085/2006 (que institui um Instrumento de Assistência de Pré-Adesão)²⁴¹ são menos relevantes para o objecto deste estudo, embora façam parte do mesmo conjunto de regulamentos.

De um ponto conjuntural e temporal, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 tem uma ligação estreita com todos estes regulamentos. De facto, foi adoptado em conjunto com os regulamentos relativos à coesão económica e social. A proposta da Comissão Europeia foi apresentada em simultâneo com as dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, em 14 de Julho de 2004. O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 viria a ser adoptado conjuntamente com os Regulamentos n.º 1080 e n.º 1081, em 5 de Julho de 2006. Os Regulamentos n.º 1083 e n.º 1084 sê-lo-iam em 11 de Julho e, finalmente, o Regulamento n.º 1085 em 17 de Julho. A adopção quase simultânea não correspondeu a uma inevitabilidade jurídica, tendo mesmo vários Estados-Membros insistido em que a adopção do Regulamento relativo aos AECT fosse dissociada da dos restantes. Felizmente, tal não aconteceu.

No entanto, da sua base jurídica decorre claramente que se trata de uma “acção específica não inserida no âmbito dos fundos” (terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE). Não subsistem quaisquer dúvidas a esse respeito.

Por outro lado, quer pelo conteúdo, quer pelos meios que colocam à disposição da execução da política de coesão económica e social, os regulamentos relativos aos fundos estruturais estão vinculados ao financiamento plurianual da Comunidade e, consequentemente, produzem efeitos jurídicos limitados no tempo. Todos eles devem obrigatoriamente ser reexaminados até 31 de Dezembro de 2013²⁴². Pelo contrário, o Regulamento relativo aos AECT produz efeitos ilimitados no tempo, embora o seu artigo 17.º contenha uma cláusula de revisão que obriga a Comissão a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a respectiva aplicação, eventualmente acompanhado de propostas de alteração. Contudo, essa obrigação de proceder ao reexame do regulamento não abrange o Parlamento nem o Conselho. O argumento aduzido pela Comissão para justificar esta derrogação a uma regra aplicada desde 1988 a todos os instrumentos relativos aos fundos estruturais baseia-se, em primeira linha, numa interpretação literal do tratado comunitário. Efectivamente, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 159.º do Tratado CE, não se trata de um regulamento relativo aos fundos estruturais. Por outro lado, este regulamento, ao contrário dos restantes regulamentos analisados nesta secção, não envolve compromissos financeiros específicos por parte da Comunidade. Finalmente, tendo em atenção que o seu objectivo é o de estruturar a cooperação territorial em torno de instituições jurídicas de duração indeterminada, não faria sentido fixar um termo de validade para o instrumento legal em que essas instituições se irão basear²⁴³.

Em todo o caso, é evidente que o regulamento em análise está estreitamente relacionado com o Regulamento que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (Regulamento (CE) n.º1083/2006), incluindo a instituição do Objectivo Prioritário n.º3 e a fixação dos montantes que lhe são atribuídos. A este propósito, o considerando 6 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 faz referência ao Regulamento (CE) n.º 1083/2006. O artigo 21.º deste último regulamento determina que, para aquele objectivo prioritário, são reservados um pouco mais de 7 750 milhões de euros, assim distribuídos: 73,86% (5 576 358 149 EUR) para a cooperação transfronteiriça, 20,95% (1 581 720 322 EUR) para a cooperação transnacional e 5,19% (392 002 991 €) para a cooperação inter-regional, as redes de cooperação e o intercâmbio de experiências²⁴⁴. Existe também um nexos especial com o Regulamento relativo ao FEDER, que define os procedimentos respeitantes à cooperação territorial²⁴⁵. Além do mais, há uma remissão para o artigo 6.º deste último regulamento no artigo 7.º, n.º 3, terceiro parágrafo do Regulamento relativo aos AECT, que autoriza os Estados-Membros a limitarem as funções que os AECT podem exercer sem participação financeira da Comunidade, desde que fiquem salvaguardadas as acções de cooperação elegíveis para essa participação ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento relativo ao FEDER.

Por conseguinte, embora tenha sido adoptado conjuntamente com o “pacote” dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, o Regulamento relativo aos AECT distingue-se deles pela base jurídica, efeitos no tempo e objectivos. Isto não significa, porém, como acaba de ser salientado, que o Regulamento relativo aos AECT não tem uma relação estreita com a execução da política estrutural da Comunidade para o período 2007-2013.

SEGUNDA PARTE: VIRTUALIDADES DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL A PARTIR DE 2007

Não estando em condições de prognosticar os efeitos do novo regulamento no desenvolvimento da cooperação territorial, nem de propor a sua cabal interpretação, que só a prática e, se for caso disso, as decisões judiciais poderão determinar, a presente parte é dedicada a examinar e expor o significado das escolhas feitas na redacção deste regulamento.

Um primeiro capítulo, que constitui o cerne do presente estudo, propõe uma análise detalhada do texto do regulamento, tentando explicar as consequências jurídicas das disposições formuladas (capítulo 4). Põe em evidência, em relação ao estágio actual do direito e da prática da cooperação entre autoridades locais e regionais na Europa, as soluções que decorrem de um desenvolvimento normal e as que, pelo contrário, constituem inovações substanciais.

Um outro capítulo debruça-se sobre os desafios da aplicação do regulamento, tanto ao nível comunitário como no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais, de cuja mobilização depende em parte a eficácia da aplicação do regulamento (capítulo 5). Por fim, um último capítulo, breve, contendo alguns elementos prescritivos, foca os papéis que o regulamento atribui aos diversos actores comunitários (Comissão, Parlamento e, sobretudo, o Comité das Regiões) nacionais e infra-nacionais (capítulo 6).

CAPÍTULO 4 : QUADRO JURÍDICO DOS AECT E SUAS VIRTUALIDADES

Por mais inovador e importante que seja este novo instrumento jurídico que é o AECT, as características específicas que lhe confere o presente regulamento tornam-no mais adaptado a determinados objectivos de cooperação e menos – ou mesmo nada – a outros. A leitura deste capítulo deve ser, portanto, Abordada de um ponto de vista positivo – para compreender o que é um AECT – e negativo – a fim de identificar aquilo que, embora constitua objecto legítimo (e, por vezes, central) de projectos de cooperação territorial, não exige necessariamente o recurso à figura jurídica do AECT.

A apresentação do regulamento não ajuda à identificação dos desafios e potencialidades do AECT, ainda que o conteúdo das suas disposições na versão aprovada se revele mais claro do que nos projectos discutidos (A).

O AECT deve ser qualificado em relação aos seus elementos constitutivos, que são em número de sete (B), aos membros que o constituem (C) e às funções que lhe estão atribuídas (D).

Os elementos constitutivos do AECT são:

Em primeiro lugar, o carácter transfronteiriço do organismo (B), que exige que seja composto por membros “situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros”. Isto significa, nomeadamente, que não é possível uma cooperação bilateral numa fronteira externa da UE.

Em segundo lugar, o AECT é dotado de personalidade jurídica (B.2). Esta realidade consignada no n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento relativo aos AECT oculta questões jurídicas não solucionadas pelo texto do regulamento. Os redactores deste estudo demonstram que se trata de personalidade jurídica de direito comunitário (B.2.1), mas que, em contrapartida, na medida em que o direito aplicável no território da sedes do AECT terá um papel importante na determinação da forma jurídica do AECT, a este poderá ser atribuída, segundo os casos, personalidade de direito público ou de direito privado (B.2.2).

Em terceiro lugar, a personalidade jurídica implica “a mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional”. Esta fórmula deve, no entanto, ser relativizada, visto a capacidade do AECT estar limitada, nomeadamente, ao exercício das funções que lhe são confiadas pelos seus estatutos

(B.3).

Em quarto lugar, o AECT baseia-se num convénio e em estatutos; a coexistência de dois instrumentos jurídicos distintos não parece muito justificada; no entanto, as exigências feitas pelo Regulamento n.º 1082/2006 relativamente a cada um deles permitem definir com bastante precisão os limites dentro dos quais se deverão inserir os futuros AECT. Neste parágrafo (B.4) é assinalado um certo número de dificuldades ou de formulações a evitar.

Em quinto lugar, a escolha de uma única sede estatutária, imposta pelo regulamento, é um elemento constitutivo que tem importantes consequências jurídicas, uma vez que determina, nomeadamente, o direito aplicável subsidiariamente ao AECT, assim como os órgãos responsáveis pelo seu controlo, o que provoca uma considerável desigualdade entre os parceiros. Além disso, e se bem que o regulamento não o proíba, a transferência da sede estatutária para o território de um outro Estado-Membro seria uma operação complicada e arriscada no plano jurídico (B.5).

Em sexto lugar, para poder exprimir a sua vontade enquanto pessoa colectiva própria, o AECT tem de dispor de órgãos. O regulamento impõe a existência de uma Assembleia, na qual estão representados todos os membros, e de um director. No entanto, deixa aos membros a possibilidade de preverem, se for caso disso, outros órgãos (B.6).

Em sétimo lugar, o AECT disporá de um orçamento anual, que deve ser aprovado pela assembleia. Embora o regulamento não o especifique, as contribuições dos membros para o orçamento do AECT devem ser consideradas por estes como despesas obrigatórias (B.7).

A terceira secção (C) deste capítulo examina as categorias dos membros potenciais de um AECT. O artigo 3.º do regulamento prevê cinco categorias de membros, o que poderá ter por consequência uma certa complexidade e, eventualmente, uma grande heterogeneidade na composição dos AECT. No entanto, a exigência de que cada membro potencial aja unicamente dentro dos limites das competências que lhe atribui o seu direito nacional deverá limitar a flexibilidade na composição dos AECT.

A possibilidade de os Estados-Membros da UE participarem num organismo de cooperação territorial constitui uma inversão da prática que os excluía, até agora, deste tipo de estruturas. As regras relativas aos controlos prévios à constituição de um AECT por autoridades nacionais não parecem dever aplicar-se aos próprios Estados-Membros (C.1).

As autoridades regionais (C.2) e locais (C.3) podem, evidentemente, participar em AECT. A sua capacidade para participar dependerá, no entanto, do âmbito das suas competências no direito interno.

São igualmente analisadas as possibilidades de outros actores – nomeadamente as entidades cujos fundos são considerados como principalmente públicos (C.4), as associações de entidades pertencentes às categorias anteriores (C.5), ou mesmo entidades de territórios não comunitários – participarem num AECT e as

consequências que daí decorrem.

O princípio da especialidade, comum a todos os organismos de cooperação (a saber, que o organismo não dispõe de uma competência geral e só pode agir dentro dos limites das competências que lhe estão atribuídas), aplica-se ao AECT. No entanto, este estudo revela que o efeito cumulativo das disposições do regulamento que limitam a capacidade de acção conduz a uma solução muito restritiva e à eventualidade de os AECT se revelarem instrumentos bem pouco eficazes a não ser que se faça uma interpretação muito flexível, baseada, por exemplo, no princípio do efeito útil (D).

Entre as funções especificamente previstas pelo regulamento, figura como prioritária a realização do objectivo de cooperação territorial europeia, que constitui o Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural para os anos 2007-2013. O estudo sugere que o AECT não seja visto unicamente como um meio para a realização deste objectivo, mas que a sua criação possa ser considerada como uma parte da realização do objectivo (e, por conseguinte, ser subsidiada pelos fundos estruturais, eventualmente sob a forma de um projecto-piloto). As diferentes formas como este objectivo se concretiza, tal como decorrem dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, são analisadas a seguir (D1).

O AECT permite igualmente a realização de acções associadas a outras políticas comunitárias, como a política estrutural, tal como prevê o artigo 7.º do regulamento que o institui. Assim, dada a sua possível composição heterogénea, o AECT pode revelar-se também um instrumento útil para o desenvolvimento de uma governação europeia, no prolongamento do Livro Branco que a Comissão Europeia aprovou sobre este tema em 2001 (D.2).

Por outro lado, o AECT constitui igualmente uma estrutura que os parceiros podem adoptar para realizar uma cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional, à margem de qualquer financiamento comunitário (D.3).

O estudo chama, no entanto, a atenção para o carácter extremamente restritivo do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento, cuja aplicação estrita poderá entravar a realização de muitos projectos por um AECT (D.4).

A quinta secção deste capítulo (E) aborda a questão do direito aplicável ao AECT e aos seus actos. Se uma primeira leitura do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 pode permitir esperar uma solução simples, uma vez que o artigo 2.º do regulamento, intitulado “direito aplicável”, contém regras que parecem claras, a realidade é muito mais complexa. Por um lado, porque as normas contidas no regulamento fazem numerosas remissões para o direito nacional, o que torna a situação pouco legível (E.3) e, por outro, porque as diferentes fases e os diferentes actos do AECT estão sujeitos a regras diferentes.

São assim identificadas as regras aplicáveis à constituição de um AECT que, por força do artigo 4.º do regulamento, dependem do respectivo direito nacional e permitem aos Estados exercer um vasto controlo sobre a participação num AECT das

entidades sob a sua soberania (E.1).

As regras aplicáveis à interpretação do convénio e dos estatutos são as do direito do país onde o AECT tem a sede estatutária (E.2), regra clara e simples, mas que não assegura a igualdade entre as partes num convénio.

Os actos do AECT estão sujeitos a controlos diferenciados, segundo a sua natureza; as regras aplicáveis ao controlo financeiro variam consoante o controlo é exercido sobre actividades financiadas por fundos comunitários ou não; neste último caso, o regulamento parece carecer de precisão, devendo ser previstos procedimentos normalizados (E.4.1).

Além disso, qualquer Estado-Membro em causa pode exercer um controlo extraordinário em defesa do interesse público; ainda que tais medidas sejam excepcionais, importa salientar que também não estão especificados os procedimentos que deverão reger o exercício deste controlo (E.4.2).

Os membros podem, em grande medida, estabelecer no convénio e nos estatutos, as regras que presidirão às suas relações mútuas. Em muitos casos, no entanto, prevalecerá a lei do Estado em cujo território se situa a sede estatutária do AECT (E.5).

As relações contratuais do AECT com terceiros podem, na medida em que não existam normas imperativas, reger-se pelo direito escolhido pelas partes. Em muitos casos, no entanto (por exemplo, no caso das relações laborais), o princípio da aplicação territorial determinará as normas imperativas pelas quais se devem reger essas relações (E.6).

O regime de responsabilidade dos membros de um AECT em relação a terceiros pode, nos termos do artigo 12.º do regulamento, conhecer soluções diferenciadas, desde uma responsabilidade restrita até uma responsabilidade muito ampla, indo, se for caso disso, para além da sua participação num AECT. Esta diversidade de soluções possíveis é o reflexo da diversidade das situações nacionais quanto à aplicação da responsabilidade de entidades públicas (E.7).

A responsabilidade dos Estados-Membros dependerá da sua situação em relação ao AECT; se não forem membros, não são responsáveis pelos actos do agrupamento, excepto, se for caso disso, a título da sua responsabilidade pela utilização de fundos comunitários (E.8). Se forem membros, estão sujeitos às mesmas regras de responsabilidade dos restantes.

Por último, a dissolução de um AECT pode resultar da aplicação de uma disposição dos seus estatutos que a preveja ou de um acto de uma autoridade de controlo competente; neste último caso, aplicar-se-á o direito público que regula os actos desta autoridade. Em todos os casos, as regras de liquidação deverão ser as do Estado da sede estatutária do AECT (E.9).

Dada a variação em todos estes factores quanto aos membros, às tarefas atribuídas aos AECT e aos diferentes direitos aplicáveis consoante os actos praticados, o AECT

não representa um tipo único de estrutura. Importa, portanto, identificar diferentes tipos de AECT, que estarão sujeitos a condicionalismos jurídicos diferenciados. São propostos seis critérios que permitem classificar os AECT por categorias (F).

Por último, este longo capítulo termina com uma apresentação sumária dos principais elementos de continuidade e das inovações mais significativas dos AECT (G).

Como foi salientado no capítulo precedente, a forma jurídica concreta de um AECT não é determinada unicamente pelo direito comunitário. Muitos elementos de direito nacional participam igualmente na definição concreta de um AECT. Nesta medida, a presente análise, ao concentrar-se nas disposições do regulamento comunitário, não pode ser exaustiva. O exercício é, porém, necessário por duas razões principais.

Em primeiro lugar, porque o carácter inovador do conteúdo deste regulamento, tanto em relação ao direito de cooperação transfronteiriça, tal como se desenvolveu na Europa nos últimos trinta anos (ver capítulo 2 *supra*), como em relação ao direito comunitário previamente existente (ver capítulo 3, secções C e D, *supra*), justifica uma leitura detalhada e comentada do texto deste instrumento. Depois, como foi salientado anteriormente, as relações com os ordenamentos jurídicos nacionais podem ser de três tipos (ver capítulo 3, secção D, ponto 2.2, *supra*), em função do conteúdo de cada regra. Este segundo ponto implicará, portanto, para cada disposição uma análise destes efeitos na relação da disposição comunitária com o direito nacional. Em consequência destes dois parâmetros, para cada regra examinada será indicada a interpretação mais provável – com base tanto nos trabalhos preparatórios como nos princípios de interpretação do direito comunitário – e nos seus efeitos previsíveis nos direitos nacionais.

De sublinhar ainda que pareceu preferível aos peritos apresentar os AECT em função das características próprias deste instrumento de cooperação e não segundo a organização do regulamento, que será evidenciada numa primeira fase (A). O AECT é seguidamente examinado em quatro secções: a primeira apresenta e analisa as características constitutivas do AECT (B). A segunda foca os membros que podem constituir o AECT e as condições específicas que poderão vir a ser impostas a diferentes tipos de AECT – seja no processo de constituição, seja no que se refere às regras de funcionamento – por força desta diversidade de categorias de membros (C). A terceira secção debruça-se sobre as funções que um AECT pode exercer (D), e a última aborda a questão do direito aplicável aos AECT e aos seus actos (E). Esta última e importante secção mostra que a questão não deve ser tratada de forma monolítica e que devem ser dadas diferentes respostas, segundo o tipo de acto praticado pelo AECT ou segundo os actores envolvidos nas suas actividades.

Daqui decorre que, se bem que os AECT constituam uma estrutura única de cooperação fundada no direito comunitário, a diversidade das tarefas, dos actores e das normas jurídicas que lhes estão associadas implica na prática a existência de AECT de forma e de natureza jurídica muito variadas. A última secção deste longo capítulo propõe, por conseguinte, uma tipologia das diferentes categorias jurídicas de AECT (F), cada uma delas acompanhada de breves considerações sobre as modalidades de aplicação e a pertinência das soluções propostas pelo direito.

Por último, quase como conclusão deste capítulo central, uma breve secção (G) põe em evidência o carácter inovador – ou, pelo contrário, a continuidade em relação às regras e práticas pré-existentes – das soluções decorrentes deste regulamento. De salientar ainda que esta análise, necessária, se é certo que visa clarificar o significado de cada disposição do regulamento, não permite, em contrapartida, dar uma visão de conjunto das consequências da constituição de um AECT, as quais dependerão

substancialmente das condições de aplicação do regulamento nos diversos contextos nacionais. Assim, este último capítulo deve ser lido em articulação com o capítulo seguinte, o qual põe em evidência as dificuldades potenciais com que se confrontará a aplicação das disposições do regulamento segundo os peritos e os agentes consultados (capítulo 5).

A. ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006

O Regulamento relativo aos AECT surpreende, como se viu no capítulo anterior, pela sua redacção, que se assemelha, em muitos aspectos, ao texto de uma directiva, mais do que a um regulamento. Mas este tipo específico de regulamento, que institui uma personalidade jurídica nova e vai buscar a inspiração para algumas das suas características a um acto comunitário e para outras a disposições de direito nacional para as quais remete, não é único e pode ser comparado aos regulamentos relativos ao Agrupamento Europeu de Interesse Económico (GEIE), à Sociedade Europeia (SE) ou à Sociedade Cooperativa Europeia (SCE). O que é mais notável, porém, neste caso, é a brevidade e concisão das regras, cujo objecto é, contudo, tão complexo como o dos três outros casos referidos. Assim, o Regulamento relativo aos AECT contém apenas 18 artigos, que cabem em seis páginas do Jornal Oficial, enquanto o Regulamento relativo ao Agrupamento Europeu de Interesse Económico conta com 43 artigos (9 páginas do JO). Quanto ao Regulamento relativo à Sociedade Europeia, contém 70 artigos e dois anexos (21 páginas do JO) e o relativo à SCE, 80 longos artigos, que ocupam 24 páginas do Jornal Oficial.

Esta sobriedade do texto é tanto mais surpreendente quanto o âmbito de aplicação deste regulamento parece ser extremamente vasto, cobrindo não só a cooperação transfronteiriça²⁴⁶ mas também a cooperação transnacional e inter-regional (as actuais componentes B e C da Iniciativa INTERREG III), acrescentadas na sequência dos pareceres convergentes sobre esta matéria do Comité das Regiões²⁴⁷ e do Parlamento Europeu²⁴⁸. Além disso, afigura-se que a Comissão Europeia tinha por principal objectivo, com a sua proposta inicial, instituir uma estrutura de tipo transfronteiriço que pudesse ser útil à aplicação de contribuições comunitárias no quadro da política de coesão. Na medida em que a responsabilidade pela boa execução orçamental cabe sempre, em última instância, aos Estados-Membros, a sua ambição era instituir uma estrutura à qual pudessem recorrer os Estados-Membros e, eventualmente, as suas autoridades regionais e locais, para receber fundos comunitários num quadro não estritamente nacional (é o que são, por natureza, os projectos transfronteiriços). Assim, a proposta inicial da Comissão não contém regras relativamente ao controlo da participação das autoridades regionais e locais antes da constituição de um AECT, prevendo o texto do artigo 2.º da proposta inicial que “o AECT pode ser composto por Estados-Membros e órgãos de poder local e regional [...]”, o que parece não permitir a constituição de tal estrutura jurídica apenas por autoridades regionais e locais, sem os seus Estados-Membros. O Comité das Regiões e o PE reagiram e pediram a alteração do texto, o que foi aceite pela Comissão, mas que implica então que o Estado-Membro cujas autoridades regionais e locais pretendam participar num AECT sem ele exerça um controlo prévio. Foram acrescentadas disposições para este efeito (principalmente os artigos 4.º, 13.º e 14.º na versão adoptada). Daqui resulta um texto algo confuso.

Do ponto de vista da organização, o texto começa por definir o AECT (artigo 1.º), o direito que lhe é aplicável (artigo 2.º), as entidades que podem constituir um AECT (artigo 3.º), as modalidades e procedimentos de constituição de AECT e de aquisição da sua personalidade jurídica (artigos 4.º e 5.º), as regras relativas à gestão de fundos públicos por um AECT (artigo 6.º), as funções que um AECT pode exercer (artigo 7.º), as regras relativas ao convénio (artigo 8.º) e aos estatutos que instituem o AECT (artigo 9.º), os princípios de organização do AECT (artigo 10.º) e as regras relativas ao seu orçamento (artigo 11.º) e à sua dissolução e liquidação (artigos 12.º a 14.º). Segue-se um artigo muito importante sobre as competências judiciais em relação a actos do AECT (artigo 15.º) e, depois, as disposições finais (artigos 16.º a 18.º).

A respeito desta redacção, afigura-se necessário tecer algumas críticas. Em primeiro lugar, o problema principal reside aparentemente no facto de o artigo 2.º relativo ao direito aplicável regular apenas alguns aspectos da questão, mas nos artigos 4.º, 12.º, 13.º, 14.º e 15.º figurarem princípios importantes e derogatórios à hierarquia naquele indicada. O título deste artigo 2.º e a dispersão pelo texto de regras específicas são, ao que parece, susceptíveis de induzir em erro os utilizadores potenciais deste instrumento.

Em segundo lugar, a diversidade dos membros que podem constituir um AECT tem, certamente, incidência significativa na aplicabilidade das regras de controlo estabelecidas nos artigos 4.º, 13.º e 14.º; parece óbvio, nomeadamente, que se um Estado pretender associar-se a um AECT, não vai aplicar a si próprio os procedimentos de controlo concebidos para serem aplicados a uma cooperação territorial entre autoridades infra-estatais. Algumas indicações neste sentido seriam úteis para clarificar o âmbito de aplicação e o alcance destas regras. O mesmo se pode dizer da aplicação de disposições de direito nacional a um AECT, a qual, tratando-se de direito público, parece problemática em caso de participação de um Estado estrangeiro.

Em terceiro lugar, a distinção entre convénios e estatutos, retirada dos instrumentos-quadro existentes em matéria de cooperação transfronteiriça, não faz sentido no caso em apreço. Com efeito, em todas as experiências anteriores, a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriça é apenas uma das modalidades possíveis de realização dessa cooperação. Os parceiros podem optar por formas de cooperação menos institucionais e menos pesadas. Não é o que acontece aqui: este regulamento visa apenas autorizar a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriça de tipo específico – o AECT –, e a distinção entre convénio e estatutos só pode trazer complicações e confusões.

Em quarto lugar, teria sido provavelmente mais lógico colocar o artigo relativo ao controlo e gestão de fundos públicos (artigo 6.º) na proximidade imediata dos artigos relativos ao orçamento (artigo 11.º) e à responsabilidade financeira dos membros em caso de dissolução (artigo 12.º).

Não obstante estas críticas relativas à organização, verifica-se, em contrapartida, que a redacção das disposições da versão adoptada é, de uma maneira geral, mais clara e mais completa do que a dos textos propostos nas versões anteriores – o que não impede que continue a haver dificuldades com certas formulações, como adiante se verá – e que a matéria parece ser tratada por vezes de forma algo elíptica, mas completa.

B. CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS DO AECT

O AECT é um instrumento novo que o direito comunitário põe à disposição dos parceiros da cooperação territorial. Importa recordar que o recurso a esta estrutura jurídica de cooperação depende da vontade e das necessidades dos parceiros de um processo cooperativo. O considerando 8 do regulamento especifica na parte final que “o recurso aos AECT deverá ser facultativo”, o que parece confirmar o n.º 1 do artigo 4.º do regulamento, que indica: “A constituição de um AECT é decidida por iniciativa dos seus membros potenciais”. Esta condição necessária mostra que não é com base em critérios determinados pelo direito comunitário que se pode constituir um AECT, mas sim por opção das partes. Mais importante ainda, nos regulamentos relativos aos fundos estruturais para o período 2007-2013, nenhuma disposição, nem do Regulamento de coordenação²⁴⁹ nem do Regulamento relativo ao FEDER²⁵⁰, torna obrigatório, seja para que actividade for no âmbito da gestão dos fundos estruturais, o recurso ao AECT. No entanto, como especifica o considerando 1 na parte final “o desenvolvimento harmonioso da Comunidade no seu conjunto e o reforço da coesão económica, social e territorial implicam um reforço da cooperação territorial. Para o efeito, é conveniente adoptar as medidas necessárias para melhorar as condições em que são executadas as acções de cooperação territorial”. O direito comunitário passa a contar, portanto, graças a este regulamento, com um

instrumento que permite, quando for o caso, uma melhor execução das acções de cooperação territorial e que está a disposição dos parceiros envolvidos nessas acções.

A fim de ajudar os parceiros potencialmente interessados em determinar se o recurso a este instrumento corresponde às suas necessidades e ambições comuns, esta primeira secção específica quais as características próprias dos AECT. Sete são identificadas e detalhadas a seguir. Importa também ter em conta que elementos que podem – e, manifestamente, vão – pesar de forma decisiva na opção dos parceiros de recorrerem ou não a tal estrutura, por exemplo, no que diz respeito ao financiamento de acções de cooperação específicas (eventualmente, pelo orçamento comunitário), não são determinantes para a constituição ou não de um AECT. Esta última consideração parece importante e, sublinhe-se, por mais inovador e significativo que seja este novo instrumento jurídico, as características que o regulamento confere aos AECT fazem deste um instrumento que será mais adaptado a determinados objectivos de cooperação, e menos – ou mesmo nada – a outros. A leitura desta primeira secção deve ser, portanto, abordada de um ponto de vista positivo – para compreender o que é um AECT – e negativo – a fim de identificar aquilo que, embora constitua objecto legítimo (e, por vezes, central) de projectos de cooperação territorial, não exige necessariamente o recurso à figura jurídica do AECT.

Os sete elementos característicos do AECT são os seguintes:

1. o carácter “transfronteiriço”;
2. a existência de personalidade jurídica;
3. a localização desta nova pessoa colectiva numa sede estatutária única, necessariamente situada no território da Comunidade;
4. o reconhecimento em cada ordenamento jurídico nacional de uma ampla capacidade jurídica;
5. a possibilidade de os membros do AECT definirem, em convénio e estatutos, as características próprias às missões e ao funcionamento do AECT;
6. a existência de órgãos que permitam exprimir a vontade própria desta nova pessoa colectiva e agir por sua conta;
7. um orçamento.

Segue-se uma apresentação pormenorizada de cada uma destas características e respectiva definição.

1. *Carácter transfronteiriço*

A proposta original da Comissão Europeia²⁵¹ visava a instituição de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça²⁵². Por razões políticas relevantes, o Comité das Regiões²⁵³ e o Parlamento Europeu (primeira alteração, integrada pela Comissão na sua proposta revista de Março de 2006) vão pretender alterar o título do regulamento e a designação do instrumento por ele definido. Trata-se hoje, portanto, de um agrupamento de cooperação territorial. No entanto, esta cooperação territorial – neologismo no vocabulário jurídico europeu – corresponde à cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional²⁵⁴, o que quer dizer que abrange as três componentes (A, B e C) do programa INTERREG III.

A expressão “cooperação territorial” remete igualmente para a coesão territorial²⁵⁵, a qual não tem necessariamente uma dimensão que transcende as fronteiras nacionais. Porém, no que se refere ao AECT, esta dimensão é necessária. Com efeito, o n.º 2 do artigo 3.º do regulamento que regula a composição do AECT, especifica: “O AECT é constituído por membros situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros”. É preciso, portanto, que um AECT possua necessariamente este carácter transfronteiriço.

De sublinhar ainda que esta ligação indissociável a uma dimensão transfronteiriça no sentido amplo – isto é, não necessariamente limitada aos países vizinhos – se aplica diferentemente às fronteiras internas e externas da UE. Com efeito, se é certo que a importância e a utilidade da cooperação transfronteiriça nas fronteiras externas da UE é amplamente reconhecida²⁵⁶, o presente regulamento constata que não pode, por razões jurídicas, propor a constituição de um AECT consagrado especificamente a uma fronteira externa da União. Com efeito, o último considerando, acrescentado ao preâmbulo no final das negociações, recorda esta preocupação e as razões que impedem de lhe dar resposta através do regulamento. Assim, afirma-se neste considerando: “O terceiro parágrafo do artigo 159.º do Tratado²⁵⁷ não permite a inclusão de entidades de países terceiros em legislação que se baseie nessa disposição. A adopção de uma medida comunitária que permita a criação dos AECT não deverá, porém, excluir a possibilidade de entidades de países terceiros participarem num AECT constituído nos termos do presente regulamento quando a legislação dos países terceiros ou acordos entre Estados-Membros e países terceiros o permitam”.

Não é, pois, de excluir a participação de entidades de países terceiros, ou dos próprios países terceiros, num AECT; mas este terá sempre de incluir, por força do n.º 2 do artigo 3.º do regulamento, membros situados no território de, pelo menos dois Estados-Membros. Consequentemente, nos termos actuais do regulamento²⁵⁸, não é possível um AECT transfronteiriço bilateral numa fronteira externa da UE.

2. *Personalidade jurídica*

Este é a característica mais fundamental do AECT. O AECT não só constitui “um instrumento de cooperação a nível comunitário”²⁵⁹, mas também permite sobretudo estabelecer uma estrutura de cooperação dotada de personalidade jurídica própria, o que implica uma capacidade jurídica que o autorize a agir directamente em relação aos seus membros, a instituições comunitárias ou a terceiros – o que, se se tiver presente o difícil desenvolvimento do direito europeu (no sentido amplo) da cooperação territorial (capítulos 1 e 2 *supra*), constitui um desafio importante desta cooperação.

No Regulamento relativo aos AECT, a questão é apresentada de forma simples e incontestável. Com efeito, o n.º 3 do artigo 1.º do regulamento afirma-o peremptoriamente: “O AECT tem personalidade jurídica”. É, pois, um aspecto indiscutível e de inegável interesse deste instrumento. No entanto, sob a limpidez da fórmula, escondem-se duas questões jurídicas substanciais e complexas, ambas respeitantes à natureza desta personalidade jurídica. Em primeiro lugar, trata-se de uma personalidade jurídica de direito comunitário ou de uma personalidade jurídica de direito interno, à qual o direito comunitário reconhece e confere determinados direitos e prerrogativas no conjunto de território comunitário? Em segundo lugar, e qualquer que seja a resposta dada a esta primeira pergunta, convirá determinar se se trata de uma personalidade de direito público ou de direito privado²⁶⁰.

Estas duas questões – relativamente técnicas, é certo – têm, consoante a resposta que lhes for dada, incidências importantes nas regras jurídicas, nomeadamente nacionais, que serão aplicáveis a estas estruturas, assim como, se for caso disso, nos procedimentos judiciais a instaurar pelo AECT ou contra a sua pessoa e os seus actos. Procurar-se-á, pois, com base nos dados disponíveis, fornecer elementos que respondam a estas duas questões. A primeira permite, no nosso entender, uma resposta clara a

favor de uma personalidade jurídica de direito comunitário, ao passo que a segunda não pode ser respondida previamente, no estado actual do direito; as partes poderão, a nosso ver, escolher uma personalidade jurídica de direito privado ou público para o seu AECT²⁶¹. As qualificações do direito nacional poderão, eventualmente, ter por consequência limitar as possibilidades de escolha ou impor uma ou a outra solução.

2.1. Personalidade jurídica de direito comunitário

O AECT tem, indiscutivelmente, personalidade jurídica, já que a redacção do n.º 3 do artigo 1.º não deixa margem para qualquer ambiguidade a este respeito; falta, contudo, determinar se se trata de personalidade jurídica de direito comunitário ou, pelo contrário, de personalidade jurídica fundada no direito interno, mas cujo reconhecimento o direito comunitário impõe a todos os Estados-Membros. A resposta não é límpida, pois a personalidade jurídica de cada AECT resulta de uma combinação de elementos do direito comunitário e do direito interno. Assim, torna-se evidente que é o direito comunitário que reconhece personalidade jurídica ao AECT (n.º 3 do artigo 1.º) e que é ele que determina que “o AECT goza, em cada um dos Estados-Membros, da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional desse Estado-Membro”²⁶². Do mesmo modo, o artigo 2.º do regulamento especifica que o direito nacional do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária só se aplica “no que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento”, o que parece indicar uma subordinação do direito nacional ao direito comunitário, apontando, consequentemente, para uma personalidade jurídica de direito comunitário.

Ao mesmo tempo, porém, é no seguimento do registo ou da publicação “nos termos da lei nacional aplicável no Estado-Membro onde o AECT em questão tiver a sua sede estatutária” que “o AECT adquire personalidade jurídica no dia do registo ou da publicação, consoante o que ocorrer primeiro”²⁶³. Também aqui podem ser aplicadas numerosas regras de direito nacional²⁶⁴ que condicionam a própria existência do AECT. Por último, “a lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio (...) é a lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária” (n.º 2, alínea e), do artigo 8.º).

Apesar da complexidade da questão, afigura-se possível optar sem hesitação pela personalidade jurídica de direito comunitário, pelas seguintes razões.

Em primeiro lugar, uma questão perfeitamente idêntica foi examinada pelo advogado-geral nas suas conclusões apresentadas em 12 de Julho de 2005 no processo C-436/03, que opunha o Parlamento Europeu ao Conselho no que respeita à validade do regulamento relativo ao estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia. Com efeito, um argumento avançado pelo Parlamento Europeu consistia em que “o regulamento não contém um regime jurídico completo ou, na formulação do Parlamento, uma SCE só pode existir juntamente com o direito nacional”²⁶⁵. O que conduz a uma interrogação sobre a natureza jurídica destas SCE: trata-se de uma nova forma jurídica de direito comunitário ou de uma sociedade nacional de carácter europeu, como o afirmam a Comissão e o Parlamento? Em relação a este ponto, o advogado-geral constata que “está em aberto a questão de saber onde termina a fronteira entre figuras jurídicas absolutas ou completamente novas e as figuras jurídicas novas às quais se aplica também o direito nacional.”²⁶⁶. Ressalvando que “na doutrina da especialidade é defendido o entendimento de que se trata de uma forma de sociedade à escala comunitária, de uma figura jurídica europeia, de uma pessoa colectiva de direito comunitário ou de uma estrutura empresarial supranacional.”²⁶⁷, o advogado-geral conclui, a justo título que “o factor determinante é o conteúdo normativo do regulamento.”²⁶⁸

A este respeito, são determinantes dois elementos. Em primeiro lugar, um dos considerandos refere o “carácter comunitário específico”²⁶⁹ da SCE e outro é ainda mais claro, invocando expressamente “a instituição de um estatuto jurídico europeu”²⁷⁰. Em seguida, embora constatando que “na verdade, o regulamento refere, em vários pontos, o direito nacional e declara a sua

aplicabilidade em áreas amplas do regime das SCE²⁷¹, o advogado-geral sublinha: “Porém, o regulamento contém uma disposição expressa que regula de forma inequívoca a hierarquização das normas aplicáveis: o artigo 8.º, que estabelece de forma clara o primado do regulamento”. Combinando esta constatação com o facto de que “diversas partes do regulamento contêm inovações genuínas”²⁷², conclui que “o regulamento controvertido criou a nova figura jurídica da SCE [...], uma estrutura comunitária paralela às estruturas nacionais”²⁷³.

Voltando agora ao Regulamento (CE) n.º 1082/2006 de 5 de Julho de 2006 e aplicando os critérios utilizados pelo Tribunal de Justiça ao caso específico do AECT, pode-se deduzir o argumento principal, a saber, que o direito aplicável ao AECT, tal como é enunciado no artigo 2.º do regulamento, segue exactamente a mesma hierarquia que o do artigo 8.º do regulamento relativo ao estatuto da SCE. Uma vez que as mesmas causas devem, logicamente, produzir os mesmos efeitos, é forçoso concluir que, só por este facto, o AECT constitui uma figura jurídica de direito comunitário e, como afirmou o Tribunal de Justiça a propósito do estatuto da SCE, “esta consideração não é afectada pelo facto de o regulamento impugnado não fixar de forma exaustiva a totalidade das normas aplicáveis (...) e remeter, em determinados pontos, para a legislação do Estado-Membro (...)”. De sublinhar ainda a este respeito que no único outro caso de uma estrutura de cooperação transfronteiriça baseada num acordo internacional e regida por estatutos próprios, que foi examinada no capítulo 2 – o agrupamento local de cooperação transfronteiriça previsto nos Acordos de Karlsruhe e de Bruxelas – se especifica no artigo 11.º de cada um destes acordos que “este agrupamento local de cooperação transfronteiriça está sujeito ao direito interno aplicável aos estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal da Parte onde tem a sua sede estatutária”²⁷⁴. A subordinação é inversa; são, de facto, estruturas de direito nacional, enquanto no caso do AECT, tal como no da SCE, são o direito comunitário e os estatutos baseados neste que prevalecem sobre o direito nacional.

Além disso, tal como no Regulamento relativo à SCE, o considerando 8 do Regulamento relativo aos AECT afirma que “é necessário criar um instrumento de cooperação a nível comunitário destinado à criação no território da Comunidade de agrupamentos de cooperação dotados de personalidade jurídica”²⁷⁵. Esta afirmação exprime, pois, claramente a vontade do Parlamento e dos Estados-Membros, ao adoptarem este regulamento, de constituir uma pessoa colectiva de direito comunitário e não de impor aos Estados-Membros o reconhecimento de uma forma jurídica nacional. Por outro lado, de modo ainda mais evidente do que para a sociedade cooperativa europeia, é inevitável constatar que o AECT não corresponde a qualquer pessoa colectiva conhecida num ordenamento jurídico nacional. Além disso, é claramente o artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 que atribui a personalidade e a capacidade jurídicas a esta nova pessoa colectiva. E as remissões para o direito nacional nada alteram neste caso particular.

Com efeito, se é verdade que é o registo ou a publicação nos termos do direito nacional que permite a aquisição da personalidade jurídica do AECT (artigo 5.º do regulamento), não é menos verdade que é o regulamento que impõe ao Estado-Membro onde se situa a sede estatutária do AECT a aceitação do registo de tal estrutura jurídica desconhecida no direito nacional e fixa o dia do registo ou da publicação, consoante o que ocorrer primeiro, como data de aquisição da personalidade jurídica, se for caso disso em derrogação a regras nacionais que possam prever um prazo mais longo entre a publicação e a aquisição da personalidade jurídica. Também quando o regulamento especifica que “ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT, o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais”, isto significa *a contrario* que em relação aos outros elementos relativos à constituição do AECT, os Estados-Membros não aplicam as regras nacionais, mas as regras comunitárias. Do mesmo modo, quando o artigo 12.º indica que “no que se refere a liquidação, insolvência, cessação de pagamentos e outros processos análogos, o AECT rege-se pela lei do Estado-Membro onde tiver a sua sede estatutária”, isto significa que, em relação a todos os outros aspectos relativos ao funcionamento do AECT, este não está, *a contrario*, sujeito às regras do direito nacional, a não ser nas condições previstas no artigo 2.º, isto é, “no que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento”.

Estabelece-se, assim, que o AECT constitui uma pessoa colectiva de direito comunitário, em que alguns aspectos são regidos pelo direito nacional, porque o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 assim o indica ou é omissivo a esse respeito.

2.2. Personalidade de direito público ou de direito privado?

O regulamento não resolve esta questão. Os Países Baixos e a Itália pretendiam que o artigo 1.º do regulamento especificasse que a personalidade jurídica do AECT é de direito público²⁷⁶. Mas esta proposta não vingou. Já vimos, na análise das normas jurídicas existentes que se aplicam à cooperação transfronteiriça, que podem ser criados organismos de cooperação dependentes quer do direito público, quer do direito privado para estruturar uma cooperação transfronteiriça²⁷⁷. Na ausência de uma opção clara indicada pelo texto do Regulamento relativo aos AECT, é possível que, tanto quanto a legislação nacional o permita, a personalidade jurídica do AECT seja quer de direito público, quer de direito privado.

É evidente que a natureza das disposições do regulamento em análise, as regras relativas ao controlo prévio da participação de entidades pelo Estado nacional, nomeadamente fundadas numa concepção do interesse geral (n.º 3 do artigo 4.º) ou do interesse público (n.º 1 do artigo 13.º), a proibição de confiar a um AECT funções que digam “respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público [ou] de funções destinadas a salvaguardar os interesses gerais do Estado ou de outros poderes públicos, como sejam competências policiais ou de regulamentação [...]” fazem inevitavelmente pensar no direito público.

Sublinhe-se, no entanto, que o recurso ao direito privado não está expressamente excluído. Além disso, entre os membros potenciais de um AECT, alguns podem ser estruturas de direito privado, quer seja a título do n.º 1, alínea d), deste artigo²⁷⁸ ou do último parágrafo do mesmo número²⁷⁹. Mais interessante ainda, a redacção do n.º 4 do artigo 7.º (“As funções cometidas ao AECT pelos seus membros não podem dizer respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público”)²⁸⁰ leva a pensar que apenas podem ser confiadas ao AECT actividades de gestão no âmbito do direito privado²⁸¹. O que implicaria então que esta estrutura desenvolvesse actividades por natureza do âmbito do direito privado, pelo que seria mais simples constituir o AECT segundo as regras deste mesmo direito.

Quanto à disposição do n.º 3 do artigo 15.º relativa à competência judicial, que especifica que “nada no presente regulamento priva os cidadãos de exercerem o seu direito constitucional de recorrerem das decisões de entidades públicas que sejam membros de um AECT no que se refere a: a) Decisões administrativas respeitantes a actividades exercidas por um AECT; b) Acesso a serviços na sua própria língua; e c) Acesso à informação”, esta pode aplicar-se tanto a um AECT de direito público como de direito privado. O que especifica, pelo contrário, é que, seja qual for a natureza jurídica do AECT e o direito a que ele esteja sujeito, a relação dos administrados com as autoridades que exercem competências públicas que lhes digam respeito não é afectada pela participação da autoridade em questão num AECT. Esta regra não fornece, porém, qualquer indicação útil para determinar a natureza jurídica da personalidade.

Quanto à regra relativa ao direito aplicável ao convénio²⁸², é certo que ela indica que se trata de um direito nacional, mas não especifica se, no âmbito deste, se trata de normas de direito público (por exemplo, as regras relativas à cooperação entre autoridades públicas, o direito dos contratos administrativos ou o direito dos estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal) ou de direito privado (direito das obrigações ou das associações²⁸³ ou das sociedades). É mesmo perfeitamente possível imaginar um convénio sujeito ao direito público que, em razão da natureza de entidade pública das partes, institua uma entidade sujeita – a título subsidiário, em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 – ao direito privado.

Assim, esta questão não pode ser resolvida nos termos do Regulamento relativo aos AECT. As duas soluções, um AECT sujeito, a título subsidiário (em conformidade com o artigo 2.º do regulamento) às normas de direito privado de um Estado-Membro (por exemplo, o direito relativo às associações), ou um AECT sujeito, a título subsidiário (em conformidade com o artigo 2.º do regulamento) às normas de direito público de um Estado-Membro (por exemplo, o direito relativo à cooperação intermunicipal). Do nosso ponto de vista, devem ser tidos em consideração vários critérios para determinar se um AECT constitui uma personalidade jurídica de direito privado ou de direito público. Os critérios deverão ser, por ordem, os seguintes:

As funções confiadas aos AECT. – Saber se se trata de funções do âmbito do direito público (a fronteira em questão nem sempre é clara e, por exemplo, no domínio dos serviços públicos, os limites entre direito público e direito privado podem variar de um Estado para outro) ou do direito privado; este parece ser o critério fundamentalmente determinante.

As soluções jurídicas propostas pelas leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária (critério de conexão imposto pelo n.º 1, alínea c), do artigo 2.º). – Será possível neste ordenamento jurídico que as autoridades públicas acedam a um tipo determinado de estruturas de direito privado ou de direito público? Este critério é tão importante como o anterior. No entanto, em caso de soluções divergentes consoante os diversos sistemas jurídicos em presença (o direito dos Estados interessados na criação de um determinado AECT), a solução mais conforme ao que ditasse o primeiro critério (as funções) deveria influenciar os parceiros na determinação do local da sede estatutária do AECT (e, portanto, do direito aplicável a título subsidiário).

O terceiro critério é, evidentemente, o da vontade dos parceiros que instituem o AECT. Já que estes podem definir nos estatutos as funções que atribuem ao AECT, deveriam também pronunciar-se sobre a forma jurídica nacional à qual entendem sujeitar, a título subsidiário, o AECT. É evidente que o juiz nacional chamado a decidir não estará necessariamente vinculado por esta opção, nomeadamente se disposições imperativas do direito público nacional impuserem outra, mas esta indicação poderá constituir um importante elemento de apreciação da situação por um juiz e, por conseguinte, melhorar a segurança jurídica do ponto de vista das partes no AECT.

No caso de um AECT no qual seja parte um Estado diferente do Estado da sede, seria mais simples que este seja assimilado a uma estrutura de direito privado e, consequentemente, sujeito a um direito nacional privado, do que a uma estrutura de direito público.

3. *Ampla capacidade jurídica limitada a funções precisas*

“O AECT goza, em cada um dos Estados-Membros, da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional desse Estado-Membro. Pode, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, contratar pessoal e estar em juízo.”²⁸⁴ Esta disposição retoma, *mutatis mutandis*, o artigo 282.º do Tratado CE²⁸⁵, que visa a capacidade jurídica da Comunidade nos sistemas jurídicos de cada um dos Estados-Membros. O símbolo é forte, mas a disposição pode ser enganadora.

Com efeito, esta capacidade jurídica será limitada pelas funções que forem atribuídas ao AECT, uma vez que o n.º 2 do artigo 7.º deste regulamento especifica que “O AECT age no quadro das funções que lhe são atribuídas, as quais se limitam à facilitação e promoção da cooperação territorial tendo em vista reforçar a coesão económica e social e são determinadas pelos membros”. É, portanto, um princípio de atribuição – tal como no caso da Comunidade Europeia, por força do n.º 1 do artigo 5.º do TCE –, que limita a capacidade de agir do AECT

Esta limitação não é apenas material, em função das competências que são atribuídas ao AECT, mas também territorial. Com efeito, o n.º 2, alínea b), do artigo 8.º especifica que o convénio de que decorre o AECT deve indicar “em que âmbito territorial o AECT pode exercer as suas funções”. Consequentemente, a capacidade de agir do AECT em conformidade com o direito, se bem que deva ser definida pelo direito nacional como equivalente à mais ampla capacidade reconhecida às pessoas colectivas no âmbito deste ordenamento jurídico, tem uma limitação material e territorial. É evidente que, sejam quais forem as regras nacionais relativas à capacidade de uma pessoa colectiva à qual o direito interno poderá assimilar o AECT, as limitações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 prevalecerão sobre as normas nacionais, por força da hierarquia definida no artigo 2.º deste regulamento.

O princípio da limitação material das competências das pessoas colectivas não constitui um problema em si e é mesmo, em geral, a regra²⁸⁶. O que, no caso vertente, coloca um problema é que o n.º 2 do artigo 7.º, na parte final, especifica que “todas as funções [que podem ser atribuídas a um AECT] devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional”, com o risco de restarem ao AECT funções muito pouco substanciais²⁸⁷ e, portanto, uma capacidade bastante reduzida.

Para encerrar este tema, importa referir que as questões da capacidade jurídica e da personalidade jurídica podem ser articuladas com relativa flexibilidade²⁸⁸. Por último, sejam quais forem as qualificações atribuídas por um direito nacional à personalidade jurídica à qual seja assimilado, do ponto de vista do direito interno, o AECT ou pela qual seja regulamentado, a capacidade deste deve ser a prevista no Regulamento n.º 1082/2006, ainda por força da hierarquia estabelecida no seu artigo 2.º, sem prejuízo dos limites definidos no próprio regulamento e acima realçados.

4. *Convénio e estatutos*

Como foi demonstrado na análise da estrutura do regulamento, a distinção entre estatutos e convénio não parece ser, no quadro da constituição de um AECT, muito justificada.

Com efeito, estes dois documentos são adoptados pelas mesmas entidades, ou seja, os membros do AECT em vias de constituição, segundo o mesmo processo: aprovação por unanimidade²⁸⁹ e, muito provavelmente, em simultâneo. É certo que o texto estabelece que “os estatutos do AECT são aprovados pelos seus membros [...] com base no convénio”²⁹⁰, o que sugere a anterioridade deste. Contudo, na medida em que tanto o convénio como os estatutos têm de ser transmitidos ao Estado-Membro (ou seja, o Estado no sentido dos Tratados; esses Estados-Membros “designam as autoridades competentes para receber as notificações e os documentos”²⁹¹) para aprovação, que deverá ter lugar no prazo de três meses (“regra geral” nos termos do n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 4.º, o que permite excepções), o mais lógico será com certeza para a maior parte dos actores que os dois documentos sejam transmitidos simultaneamente.

É perfeitamente plausível que os membros de um futuro AECT optem por proceder em duas fases e apresentar primeiro o convénio e, só depois deste aprovado, adoptá-lo, elaborar os estatutos, submetê-los a aprovação e aprová-los. Mas este cenário parece pouco provável, por duas razões. Em primeiro lugar, seria mais demorado e implicaria um duplo risco por ocasião dos controlos (pois um convénio, por si só, não tem qualquer utilidade no contexto da aplicação deste regulamento). Por isso, não parece provável que se opte por esta alternativa. Por outro lado, não é certo que os Estados aceitem examinar e aprovar um convénio isolado, sem os estatutos. Com efeito, os Estados dispõem de um prazo de três meses para decidir sobre a oportunidade da constituição de um AECT no qual participe uma das suas autoridades (v. ponto E.1 *infra* sobre os elementos relativos a este processo) “a contar da recepção de uma candidatura admissível nos termos do n.º 2.”²⁹². Ora, a alínea b) do n.º 2 deste artigo indica que cada membro potencial de um AECT “envia a esse Estado-Membro uma cópia

do convénio e estatutos propostos a que se referem os artigos 8.º e 9.º”. Caberia, pois, às autoridades nacionais competentes interpretar se é possível uma aprovação prévia do convénio ou se um pedido de aprovação apenas do convénio deve ser considerado como incompleto e não admissível, uma vez que a alínea b) especifica o convénio e os estatutos.

A única diferença processual entre estes dois documentos refere-se à sua eventual alteração. Com efeito, nos termos do n.º 6 do artigo 4.º, “quaisquer alterações do convénio” devem ser aprovadas pelos Estados-Membros, enquanto no caso dos estatutos, só as alterações significativas necessitarão de aprovação. Além disso, pode-se conceber que os membros de um AECT prevejam regras menos estritas (por exemplo, uma maioria qualificada) para a alteração dos estatutos do que para a alteração do convénio²⁹³, permitindo assim uma certa flexibilidade nas questões organizativas.

Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, o convénio deve conter, pelo menos, os seguintes pontos:

- “A designação do AECT”;
- “A sua sede estatutária, que deve situar-se num Estado-Membro nos termos de cuja lei pelo menos um dos seus membros se constituiu” (este aspecto é desenvolvido mais adiante, no ponto 5 desta secção);
- “Em que âmbito territorial o AECT pode exercer as suas funções”; esta disposição, que corresponde a exigências similares dos acordos bilaterais relativos à cooperação transfronteiriça²⁹⁴, é, por um lado, formulada em termos excessivamente estritos²⁹⁵, e, por outro, faz pouco sentido no caso de AECT constituídos para fins de cooperação transnacional ou inter-regional.
- “O objectivo específico” do AECT. Esta expressão só aparece no n.º 2, alínea c), do artigo 8.º; encontra-se uma referência a um objectivo, que consiste em “facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional”, o que é manifestamente mais vasto do que o objectivo específico. Encontra-se igualmente referência a acções específicas (n.º 2, 2.º parágrafo, do artigo 7.º), a atribuições e competências (considerando 10)²⁹⁶, a programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade (n.º 3 do artigo 7.º e considerando 11) e, naturalmente, a funções, que é o termo genérico utilizado pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006 para referir, nomeadamente no seu artigo 7.º, o que os membros atribuem ao AECT. Por último, o n.º 2 do artigo 5.º menciona os “objectivos” do AECT, os quais devem ser objecto de publicação no Jornal Oficial da União Europeia. Este “objectivo específico” não é, portanto, referido no regulamento. Trata-se, provavelmente, de uma disposição de alcance geral que explicita as finalidades visadas pelos parceiros quando recorrem a um AECT. Poderá, se bem que os termos diferem um pouco, corresponder aos “objectivos” visados pelo n.º 2 do artigo 5.º do regulamento. Recomendá-íamos, para evitar uma excessiva confusão gerada pela multiplicação de terminologias e redacções – como, aliás, é o caso, na nossa opinião, do regulamento comunitário – que este objectivo específico coincida o mais possível com “os objectivos” que serão publicados no Jornal Oficial da UE.
- “A função” do AECT. [Não se aplica à versão portuguesa do regulamento.] Estranha-se a utilização do singular, tanto mais que o n.º 1 do artigo 7.º precisa que “O AECT exerce as funções que lhe são atribuídas pelos seus membros nos termos do presente regulamento.” Como no caso do objectivo específico – é, aliás, possível entender-se por “o objectivo específico e as funções do AECT” uma única e mesma exigência –, a ideia veiculada por esta exigência refere-se provavelmente a uma disposição de aplicação geral.
- A “duração” do AECT. O regulamento não fixa qualquer restrição. No entanto, recorrendo à experiência passada no domínio dos organismos de cooperação transfronteiriça, recorda-se que o Tribunal de Contas, retomando neste caso as orientações que a Comissão fixava para a iniciativa comunitária INTERREG III, sublinhou que era desejável que a “elaboração e gestão conjuntas (fossem feitas) de preferência por uma organização transfronteiriça permanente”²⁹⁷. Considerando o custo em tempo e em capital

político da criação de uma tal estrutura, parece preferível prever uma duração longa, ou mesmo indeterminada. Acontece, porém, que neste último caso, a formulação assusta os parceiros potenciais e que a solução de uma duração determinada relativamente longa (por exemplo, 10 anos), com uma renovação tácita – o que quer dizer que, no termo deste período, cada uma das partes pode anunciar a sua retirada da estrutura, mas que esta pode continuar em funcionamento por um novo período predeterminado sem qualquer negociação, caso nenhuma das partes se oponha – por um novo período longo (por exemplo, 5 anos), pode constituir uma boa solução.

- “As condições que regem a sua dissolução”; neste caso, as partes do convénio estão longe de ser livres nas suas escolhas. Com efeito, o artigo 12.º do regulamento remete para a legislação do Estado-Membro no qual se situa a sede estatutária do AECT no que se refere à liquidação e à responsabilidade dos membros do AECT, elementos que devem ser tidos em conta no momento de uma dissolução. Por outro lado, o artigo 14.º prevê igualmente: “Não obstante as disposições em matéria de dissolução previstas no convénio, o tribunal ou autoridade competente do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária deve, a pedido de uma autoridade competente com interesse legítimo, decretar a liquidação do AECT caso verifique que este deixou de cumprir os requisitos estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º ou no artigo 7.º ou, em especial, que o AECT está a agir fora do âmbito das funções estabelecidas no artigo 7.º”. Sublinha-se, no entanto, que “o tribunal ou autoridade competente pode conceder ao AECT um prazo para regularizar a sua situação”, mas que “se o AECT não regularizar a situação no prazo fixado, o tribunal ou autoridade competente decreta a sua liquidação”. Como vemos, a questão da dissolução só marginalmente é deixada à discrição das partes.

Por outro lado, e se bem que isto não seja exigido pelo regulamento no que se refere ao conteúdo do convénio, mas se situe no mesmo registo, parece importante aos peritos chamarem a atenção dos futuros membros de um AECT para a disposição do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, que permite a um “organismo competente” de um Estado-Membro em cujo território “um AECT exerça uma actividade que viole disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro, ou que viole o interesse público de um Estado-Membro” “proibir essa actividade no seu território ou exigir que os membros constituídos nos termos da sua lei se retirem do AECT, a menos que este cesse a actividade em causa.” Trata-se, evidentemente, de uma disposição do regulamento imposta aos membros do AECT – aliás, o artigo 2.º especifica-o bem, mas afigura-se lógico que o regulamento prevaleça sobre o convénio e os estatutos. Em contrapartida, pareceria razoável que as partes previssem um procedimento ou regras internas aplicáveis para fazer face a uma destas eventualidades – proibição de o AECT agir no território de um dos membros em questão ou obrigação imposta pelo Estado a que pertence o AECT a um ou mais dos seus membros para dele se retirar(em).

Igualmente surpreendente é o facto de o regulamento não exigir que o convénio ou os estatutos contenham uma disposição relativa à possível retirada de um membro. Este silêncio pode ser interpretado de duas maneiras, mas nenhuma delas feliz. A primeira será que este silêncio equivale a uma proibição de se retirar; talvez no caso de um AECT com duração determinada tal proibição fosse aceitável, mas tornaria difícil a constituição de AECT de duração indeterminada (quando a possibilidade de instituir estruturas de cooperação permanente é um dos objectivos reconhecidos da Comissão no quadro da sua política de apoio, pelo menos no caso da cooperação transfronteiriça). Isto seria lamentável. A alternativa seria considerar que o regulamento não previu esta possibilidade porque os seus autores consideram que a saída de um membro implica necessariamente a dissolução do AECT. No entanto, nada nos trabalhos preparatórios permite pensar que esta questão tenha sido considerada; consequentemente, esta interpretação será excessiva. Este silêncio, não qualificado, do regulamento permite-nos pensar que é possível e, segundo os peritos, desejável que a questão da retirada de um membro (as condições e as consequências) seja regulada pelo convénio que institui o AECT. Evidentemente que a solução escolhida pelos parceiros pode ser igualmente a de proibir a

retirada, ou de considerar que uma retirada implica necessariamente a dissolução do AECT. Mas seria preferível regular esta questão *a priori*, no quadro do convénio.

Se isto não for feito e vier a ocorrer um caso de retirada, voluntária ou coerciva, segundo o procedimento do artigo 13.º, as partes do convénio que pretendessem continuar a cooperação no quadro de um AECT amputado poderiam tentar fazê-lo recorrendo aos procedimentos de alteração do convénio e dos estatutos, que esses, sim, devem obrigatoriamente estar previstos. Sublinha-se, no entanto, que esta solução implicará necessariamente a aprovação desta alteração pelos Estados, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 4.º do regulamento (esta deverá ser também a solução se se optar por estabelecer antecipadamente um procedimento específico).

- “A lista dos membros do AECT”.
- “A lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio, que é a lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária”. Tal como está formulada – integrando uma proposta de alteração do PE – esta disposição faz pouco sentido, uma vez que constitui uma regra material. É o regulamento que decide esta questão, e a sua integração no texto do convénio não pode, em caso algum, divergir deste preceito comunitário. Esta solução – que o mesmo direito seja aplicável à interpretação e aplicação do convénio e, a título subsidiário, ao AECT (como prescreve o artigo 2.º do regulamento) – apresenta uma vantagem em termos de coerência, sendo assim os mesmos princípios de interpretação aplicados ao AECT e ao convénio que o institui. Comporta, no entanto, o inconveniente de aumentar ainda mais a desigualdade entre as partes, sendo algumas obrigadas a submeter-se a um direito estrangeiro, tanto no que se refere à sua participação nas actividades do AECT como, eventualmente, para fazer valer os seus direitos em relação aos seus parceiros com base no convénio. Tanto mais que, por força do n.º 2, primeiro parágrafo do artigo 15.º, na parte final, o foro será igualmente o do Estado-Membro onde o AECT tem a sua sede estatutária.
- “Os acordos adequados de reconhecimento mútuo, nomeadamente para efeitos de controlo financeiro”. Esta disposição parece difícil de incluir num convénio relativo a um AECT no qual sejam partes autoridades de um Estado-Membro, mas não o próprio Estado-Membro. Com efeito, a determinação de tais acordos não é da competência de autoridades regionais e locais. Neste caso, convirá fazer validar previamente a redacção de tal disposição pelas autoridades nacionais competentes, ou esperar que estas, com base na injunção que lhes faz o artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, adoptem regras ou um procedimento nacional que permitam às suas autoridades regionais e locais integrarem uma tal disposição num convénio que institua um AECT no qual sejam partes.
- “Os procedimentos de alteração do convénio, que devem respeitar as obrigações estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º”; em tal disposição, as partes deverão questionar-se se é oportuno prever uma possível alteração do convénio segundo um processo decisório diferente do da unanimidade exigida para a adopção inicial do convénio.

Evidentemente que as partes em tal convénio são livres, dentro dos limites do respeito do regulamento e das suas competências em direito interno, de incluir outras disposições no convénio. No entanto, recomenda-se às partes interessadas que procurem manter os textos dos seus convénios tão sóbrios quanto possível.

No que se refere ao estatutos, para além de “no mínimo, todas as disposições do convénio”, o n.º 2 do artigo 9.º exige que figurem igualmente os seguintes elementos:

- Funcionamento dos “órgãos do AECT e as respectivas competências”. A fórmula não é muito feliz. Com efeito, os órgãos do AECT devem, nos termos do artigo 10.º, ser, pelo menos, dois, uma assembleia e um director. Por outro lado, podem ser previstos pelos estatutos “outros órgãos, com competências claramente definidas”²⁹⁸. Se é evidente que o director e os órgãos suplementares constituem órgãos cujas competências devem ser

definidas, como será no caso da assembleia? O regulamento é omissivo sobre a questão. À semelhança, nomeadamente, dos convénios e acordos bilaterais existentes, esta injunção relativa aos órgãos não deveria referir-se à assembleia, que é constituída por representantes dos membros²⁹⁹, e, a esse título, deveria dispor de uma competência geral para tratar de todos os assuntos respeitantes ao AECT³⁰⁰. Se bem que o regulamento não o especifique nem o imponha, apela-se a que este princípio da competência geral da assembleia seja especificado nos estatutos, a fim de evitar qualquer dificuldade posterior no funcionamento do agrupamento, e, em particular, nas relações entre o director e a assembleia. Por outro lado, parece-nos difícil regular nos estatutos todas as questões de competência e talvez seja oportuno prever nos estatutos a remissão para um regulamento que a assembleia poderá aprovar sobre um certo número de pontos, definindo apenas as principais competências do director e de outros eventuais órgãos.

- “Disposições em matéria de funcionamento dos órgãos do AECT”: mais uma vez se recomenda que se fique pelo nível dos princípios no quadro dos estatutos, remetendo as questões de detalhe para um regulamento interno que a assembleia poderá aprovar (o que é preciso, evidentemente, prever nos estatutos).
- “Número de representantes dos membros nos órgãos pertinentes”. Esta disposição induz uma certa confusão quanto à repartição de funções entre a assembleia – órgão no qual estão representados os membros e que aparece à cabeça dos órgãos de direcção – e o director, em relação ao qual, sendo ele único, como indica o n.º 1, alínea b), do artigo 10.º, dificilmente se poderá prever que os membros nele estejam representados. Consequentemente, esta exigência, no nosso entender, só pode aplicar-se na hipótese de, em conformidade com o n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, serem mencionados nos estatutos outros órgãos nos quais esteja prevista uma representação.
- “Procedimentos de tomada de decisões do AECT” – e, evidentemente, os de cada um dos seus órgãos, designadamente as regras de convocatória, os procedimentos de votação (quórum, maiorias, etc.). Assinala-se, a este respeito, que a prática de outros organismos de cooperação transfronteiriça dotados de personalidade jurídica e de órgãos nos quais estão representados os membros revela, por vezes, a existência de regras complexas de distribuição dos votos – não se exige que todos os membros disponham do mesmo número de votos, e a diferentes categorias de membros poderá ser atribuído um peso diferente nas votações ou os votos podem ser distribuídos de forma paritária entre grupos de entidades oriundas de um mesmo Estado – que permitam alcançar ou garantir equilíbrios complexos.
- “Língua ou línguas de trabalho”.
- “Mecanismos de funcionamento, designadamente no que respeita à gestão do pessoal, às regras de recrutamento e à natureza dos contratos do pessoal”. Esta questão afigura-se delicada, em termos jurídicos. Com efeito, cada ordem jurídica nacional dispõe de regras relativas às condições de emprego do pessoal das entidades públicas. Estas regras poderão aplicar-se em função da localização da sede estatutária, o que permite remeter para um direito nacional. A este respeito, a questão da natureza jurídica da personalidade do AECT – direito público ou direito privado – poderá ter incidências consideráveis nas regras aplicáveis na matéria. Mas, ao mesmo tempo, visto o n.º 2, alínea b), do artigo 9.º prever que os estatutos podem regular esta questão e o modo como o artigo 2.º está organizado fazer aparentemente prevalecer as regras contidas no convénio ou nos estatutos sobre as regras do direito nacional³⁰¹, os membros do AECT poderão incluir nos seus estatutos regras derogatórias ao direito nacional habitualmente aplicável aos membros do AECT. As partes têm, portanto, interesse em fixar claramente tais regras nos estatutos, eventualmente em derrogação do direito territorialmente aplicável, o que pode permitir ter em conta exigências específicas do contexto transfronteiriço ou transnacional. É possível que certas derrogações se tornem, pois, necessárias devido ao carácter específico destas operações que ultrapassam o quadro nacional. Em contrapartida, regras demasiado estranhas a um ordenamento jurídico nacional criam o risco de incitar as autoridades

nacionais competentes por força do artigo 4.º do regulamento, a entravar ou mesmo recusar a constituição de um AECT nestes termos. Será certamente útil, portanto, elaborar essas regras a incluir nos estatutos em estreita cooperação com os diferentes actores interessados.

- “Regime de contribuição financeira dos membros e normas contabilísticas e orçamentais aplicáveis, nomeadamente em questões financeiras, de cada um dos membros do AECT em relação ao agrupamento”. As partes não têm, de facto, grande liberdade de acção na matéria, uma vez que o n.º 2 do artigo 11.º do regulamento especifica: “A elaboração das contas, incluindo, quando necessário, do relatório anual que as acompanha, bem como a revisão legal e publicação dessas contas, é regida pela alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º”, ou seja, em conformidade com as regras nacionais da sede estatutária do agrupamento. Em contrapartida, e para além do regime de contribuição e das regras contabilísticas e orçamentais, parece-nos igualmente desejável que os membros de um AECT introduzam no estatuto deste, ou no convénio anexo, o princípio segundo o qual as despesas inscritas no orçamento e da responsabilidade dos membros são obrigatórias para estes. Com efeito, esta disposição faz falta no Regulamento (CE) n.º 1082/2006, e a prática já demonstrou que, não havendo uma disposição clara na matéria, podem surgir grandes dificuldades, quer com as assembleias deliberativas de algumas entidades, quer com as autoridades nacionais de controlo.
- “Disposições relativas à responsabilidade que impende sobre os membros por força do n.º 2 do artigo 12.º [do Regulamento (CE) n.º 1082/2006]”. Aqui, mais uma vez, o artigo 12.º fixa regras materiais bastante claras, que limitam, a nosso ver, a liberdade de escolha das partes. Em contrapartida, a obrigação de reproduzir nos estatutos as disposições materiais contidas no regulamento comunitário, sendo uma questão que interessa directamente a terceiros, parece-nos útil em termos de publicidade, uma vez que os estatutos são, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º, obrigatoriamente registados ou publicados no Estado em que se situa a sede estatutária do agrupamento, o que permitirá aos terceiros acompanharem o evoluir desta importante questão.

Por outro lado, não é exigido que figure nos estatutos nem é regida pelo regulamento a questão da responsabilidade dos membros entre si. Será desejável que esta questão seja regida *a priori* por uma ou mais disposições dos estatutos.

- “As autoridades responsáveis pela designação de auditores independentes externos”. Esta questão não coloca, por si só, grandes dificuldades, a não ser no caso de um direito nacional não impor o recurso a auditoria externa (por exemplo, para um AECT de direito privado, que não gira fundos comunitários). Esta exigência de fazer figurar este elemento nos estatutos deverá ser, pois, interpretada como a exigência de que um auditor externo independente seja competente para verificar as contas de qualquer AECT, sejam quais forem as disposições nacionais, prevalecendo esta exigência do regulamento sobre o direito nacional, por força do n.º 1 do artigo 2.º do regulamento.
- “Procedimentos de alteração dos estatutos, que devem respeitar as obrigações estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º”. Os princípios e questões enunciados supra para efeitos de alteração do convénio aplicam-se em termos semelhantes no caso dos estatutos. Recordar-se que, no que se refere aos estatutos, e contrariamente ao convénio, qualquer alteração deve ser registada ou publicada (nos termos do direito nacional aplicável) a nível nacional. Pelo contrário, alterações dos estatutos que não sejam substanciais podem ser aprovadas unicamente pelas partes, sem o controlo das autoridades nacionais, tal como está previsto no artigo 4.º do regulamento.

5. Sede estatutária única no território da UE

A questão da sede estatutária do AECT é essencial. É esta que determina, nomeadamente, o direito aplicável ao registo ou à publicação dos estatutos (artigo 5.º do regulamento), ao AECT a título subsidiário (n.º 1 do artigo 2.º do regulamento) e ao convénio a título principal (n.º 2, alínea e), do artigo 8.º), à responsabilidade perante terceiros em caso de insolvência (n.º 1 do artigo 12.º), às modalidades de controlo dos fundos públicos (n.º 1 do artigo 6.º) e, se for caso disso, à dissolução (artigo 14.º). Contrariamente às modalidades de cooperação mais flexíveis e menos formais que podemos encontrar frequentemente na prática da cooperação transfronteiriça ou transnacional, a solução de uma sede estatutária rotativa segundo as presidências, ou de actividades repartidas pelos diferentes parceiros, sem uma sede principal, não é praticável neste caso. Com efeito, e tal como os outros tipos de organismos de cooperação transfronteiriça com uma personalidade jurídica definida nos seus estatutos³⁰², esta deve estar sujeita a um ordenamento jurídico nacional, o qual é determinado pela localização da sede estatutária. A possibilidade de transferir a sede estatutária de um Estado para outro não está prevista no regulamento³⁰³ e, mesmo que isso fosse possível, pois, como atrás ficou demonstrado, a personalidade jurídica de um AECT deriva do direito comunitário e não de um direito nacional, não seria de recomendar em caso algum. Com efeito, as numerosas remissões para o direito nacional que a estrutura jurídica escolhida para o AECT pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006 implica terão por consequência que a estrutura jurídica de um AECT cuja sede estatutária se situe no território de um determinado Estado será fortemente influenciada pelo direito nacional deste Estado-Membro. Salvo raras excepções, sempre possíveis, a ideia de transferir uma estrutura deste tipo para um outro ambiente jurídico é arriscada ou mesmo aberrante, pois surgirão inevitavelmente efeitos jurídicos indesejáveis da interacção entre os estatutos e as regras de funcionamento do AECT com um novo ambiente jurídico. A solução da dissolução do AECT e da constituição de outro parece, *a priori*, mais simples.

Esta opção da sede estatutária única e as consequências jurídicas que ela implica criam, como já foi aqui referido várias vezes, uma grande desigualdade entre as partes no AECT. Sendo assim, na medida em que o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento relativo aos AECT determina que os estatutos do AECT podem, quando for caso disso, derrogar às regras do direito nacional, alguns aspectos mais gritantes de tal desigualdade poderão, se necessário, ser corrigidos por este meio.

Importa sublinhar ainda que, devido às numerosas consequências jurídicas que implica, a escolha da localização da sede estatutária deve ser feita após ponderada reflexão, tomando em consideração as vantagens e inconvenientes que apresente o ambiente jurídico do Estado escolhido para instalar a sede estatutária do AECT. Esta consideração tornará interessante o estudo comparado das legislações e regulamentações nacionais que serão adoptadas para garantir a aplicação efectiva do regulamento com base no seu artigo 16.º.

Evidentemente, na medida em que a localização da sede estatutária de um AECT implica uma aplicação conjugada do direito comunitário e do direito nacional, isto só pode acontecer no território comunitário (como o exige expressamente o n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento n.º 1082/2006), não podendo ser imposta a um Estado terceiro a obrigação de aplicar as disposições deste regulamento.

6. Órgãos constitutivos

Como qualquer pessoa colectiva, o AECT deve ter órgãos que lhe permitam exprimir a sua vontade, por um lado, e em que os seus membros estejam representados, por outro. O órgão encarregado da representação é o director, nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 10.º do regulamento. Esta opção corresponde a uma tradição de gestão anglo-saxónica, mas contraria as práticas dos países latinos, nos quais a função principal de representação compete a um presidente,

geralmente titular de um mandato electivo. Assim, e tendo o regulamento comunitário um efeito directo, os países de tradição latina terão de se adaptar. Os actos do director comprometem o AECT e, sendo caso disso, os seus membros, de acordo com as disposições do n.º 2 do artigo 12.º do regulamento, mesmo que o director actue para além das suas competências ou “mesmo quando tais actos não se insiram no âmbito das funções do AECT”. Assim, a confiança de terceiros na realidade da pessoa colectiva do AECT – dotada, recordemo-lo, “da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas” – prevalece sobre a protecção dos interesses financeiros dos seus membros.

O outro órgão previsto pelo regulamento é a assembleia, “composta por representantes dos seus membros” (n.º 1, alínea a), do artigo 10.º). Esta assembleia não tem, nos termos do regulamento, poder de representação. Parece-nos, no entanto, que deveria poder comprometer o AECT. As modalidades de representação dos membros na assembleia não são minimamente especificadas no regulamento e cabe aos estatutos, como acabamos de ver, reger esta questão (n.º 2, alínea a), do artigo 9.º). Do mesmo modo, o regulamento é omissivo no que se refere às relações entre a assembleia e o director, deixando para os estatutos a regulação destas questões. Pareceria razoável que os estatutos indicassem que a assembleia é o órgão principal do AECT e que designa (elege) o director e controla as suas actividades. Estas questões deveriam ser definidas, precisamente, nos estatutos, em função das necessidades de funcionamento de cada AECT.

Os estatutos podem prever outros órgãos, mas o regulamento exige que as suas competências sejam claramente definidas (n.º 2 do artigo 10.º). A tendência, nas estruturas de cooperação transfronteiriça ou inter-regional sem personalidade jurídica, de multiplicar os órgãos suplementares não deverá reproduzir-se nos AECT. Só os órgãos que correspondam a uma necessidade operacional devem ser previstos. Na hipótese de os membros desejarem ser mais amplamente representados nas instâncias do AECT, será preferível constituir comissões no âmbito da assembleia, em vez de criar novos órgãos dotados de competências específicas.

7. Orçamento

O AECT dispõe de um orçamento anual, que deve ser aprovado pela assembleia (n.º 1 do artigo 11.º). Já manifestámos o nosso cepticismo sobre o facto de as despesas que este orçamento impõe aos membros não serem, por força do próprio regulamento, consideradas como despesas obrigatórias. Sugerimos com insistência que este princípio seja inscrito nos estatutos de todos os AECT. Por outro lado, este orçamento conterà, “em especial, uma componente relativa às despesas de funcionamento e, se necessário, uma componente operacional”. As questões relativas à estrutura e à importância do orçamento dependerão, em grande medida, das funções que forem atribuídas ao AECT e dos meios postos à sua disposição. Convém recordar, no entanto, que o objectivo principal deste Regulamento relativo aos AECT, tal como é enunciado pela Comissão no seu terceiro relatório sobre a coesão económica e social, é constituir um instrumento para a execução de projectos transfronteiriços, transnacionais ou inter-regionais no âmbito da política estrutural comunitária, nomeadamente utilizando fundos comunitários no âmbito de programas que se inscrevam no Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural comunitária para o período 2007-2013. Esta política está dotada, para o referido período, de um orçamento de 7 750 milhões de euros. Se bem que todos os agentes consultados e os responsáveis deste programa nos serviços da Comissão estejam conscientes de que nenhum AECT será constituído a tempo de gerir desde o início os fundos neste quadro financeiro plurianual, o objectivo continua a ser a prazo estar em condições de utilizar os AECT principalmente para este fim. É o que se lê no n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT, que reza: “Especificamente, as funções do AECT limitam-se sobretudo à execução de programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e/ou do Fundo de Coesão.”

Assim, parece essencial, tanto do ponto de vista das experiências que serão efectuadas com os primeiros AECT como do ponto de vista das regras aplicáveis a nível nacional a estas novas pessoas colectivas de direito comunitário, que sejam elaboradas regras precisas e eficazes a nível nacional e comunitário. Existem actualmente práticas muito divergentes no que se refere à utilização dos fundos públicos nos diferentes Estados europeus e seria desejável que, no âmbito desta cooperação territorial, se chegue a acordo sobre um número limitado de princípios que permitam articular as regras orçamentais e contabilísticas das diferentes ordens jurídicas em questão. Recorde-se, a este respeito, que embora seja o direito nacional do Estado da sede estatutária o que se aplica às disposições contabilísticas e orçamentais, no tocante ao controlo da gestão de fundos públicos, “caso as funções de um AECT a que se referem os primeiro e segundo parágrafos do n.º 3 do artigo 7.º abranjam acções co-financiadas pela Comunidade, é aplicável a legislação relativa ao controlo dos fundos proporcionados pela Comunidade.” Há, portanto, a possibilidade de, quando necessário, criar regras comunitárias específicas, aplicáveis no contexto transfronteiriço ou transnacional.

C. PARCEIROS QUE PODEM CONSTITUIR UM AECT

O artigo 3.º do regulamento define os membros que, “dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional,”³⁰⁴ podem constituir um AECT. O próprio regulamento define cinco categorias de membros potenciais, que serão a seguir analisados: os Estados-Membros (1), as autoridades regionais (2), as autoridades locais (3), os “organismos de direito público, na acepção do segundo parágrafo do ponto 9) do artigo 1.º da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços” (4) e “as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais destas categorias” (5). Além disso, e aparentemente em contradição com o n.º 2 deste artigo – o qual especifica que “o AECT é constituído por membros situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros” – consideraremos também a possível participação de membros (que poderão pertencer a qualquer das cinco categorias acima enunciadas) pertencentes a Estados terceiros (6).

Contudo, antes de proceder à apresentação e análise destas diferentes categorias de membros potenciais, há três elementos que parecem merecer algumas observações.

Em primeiro lugar, as categorias descritas – mas não definidas – por este artigo do regulamento estão longe de ser homogêneas, tanto na realidade como de um ponto de vista jurídico. Com efeito, o regulamento remete cada uma destas categorias para os limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional. Assim, é preciso que os 25 – muito brevemente, 27 – Estados-Membros determinem, para cada uma das categorias, quais são as competências que a lei nacional lhes atribui. Os efeitos desta disposição, que remete expressamente para o direito interno, serão, pois, muito diferentes de um Estado-Membro para outro, até porque em alguns Estados-Membros há categorias que continuam vazias. Assim, alguns Estados³⁰⁵ não têm ainda “autoridades regionais” organizadas e dotadas de competências próprias que lhes permitam participar num AECT.

Estas situações de assimetria de competências e de diferenças estruturais na organização política, jurídica e administrativa dos territórios de um lado e do outro de uma fronteira têm sido, frequentemente, factores impeditivos do desenvolvimento de acções de cooperação transfronteiriça³⁰⁶ eficazes. Deste ponto de vista – e este é o segundo elemento de reflexão –, a abordagem muito liberal adoptada por este regulamento em relação à composição do AECT parece-nos, pelo menos conceptualmente, rica em promessas e potencialidades interessantes. Deverá permitir reunir em estruturas temporárias os parceiros envolvidos na realização de uma cooperação territorial efectiva segundo as regras de organização e com as competências em vigor no território onde cada um exerce a sua autoridade pública. No entanto, devem formular-se duas reservas a respeito desta situação. Em primeiro lugar, as potenciais assimetrias na composição dos AECT para ter em conta diferentes regimes de repartição de competências nos Estados europeus vão gerar uma certa complexidade, que

talvez possa fazer hesitar os parceiros potenciais e as autoridades responsáveis pelo controlo da sua participação num AECT (nos termos dos princípios e dos procedimentos enunciados no artigo 4.º do presente regulamento) em envolverem-se na constituição de um AECT. Em segundo lugar, esta abordagem deverá igualmente permitir que, num mesmo Estado, uma função que mobilize competências específicas de diferentes níveis dos poderes públicos (locais, regionais ou nacionais), seja desempenhada conjuntamente por vários actores públicos, inclusivamente num contexto transfronteiriço ou transnacional. Este é o princípio e o fundamento do conceito de governação a múltiplos níveis, desenvolvido pela teoria da ciência política desde o início da década de 1990³⁰⁷, e retomado pela Comissão no seu Livro Branco sobre a Governança europeia³⁰⁸. Ora, deste ponto de vista, a redacção do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento relativos aos AECT, que especifica que “todas as funções [do AECT] devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional”, é demasiado restritiva. Com efeito, isto significa que entidades de um mesmo Estado só podem participar num mesmo AECT se todas dispuserem simultaneamente de competências relativas a todas as funções atribuídas ao AECT, o que limita muito seriamente o alcance da perspectiva aberta que decorria da formulação liberal “o AECT é constituído por membros (...) pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias” proposta no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

A terceira reflexão é sobre os Estados-Membros enquanto membros potenciais de um AECT. Já vimos, no capítulo 1, que, por razões políticas substanciais, os Estados-Membros tinham sido afastados do círculo dos parceiros directos da cooperação transfronteiriça ou inter-territorial, limitando-se o seu papel ao de regulador destes processos, nomeadamente pela celebração de acordos-quadro. O presente regulamento não só reintroduz os Estados-Membros como parceiros potenciais desta cooperação – o que constitui uma enorme revolução para alguns parceiros que já tenham desenvolvido uma prática num quadro jurídico ao qual os Estados-Membros não tinham acesso – mas também reduz o papel regulador dos Estados-Membros da UE, uma vez que existe agora um regulamento comunitário que rege – é certo que de forma não obrigatória, uma vez que o recurso ao AECT é deixado à boa vontade dos parceiros interessados numa cooperação específica – o quadro jurídico que permite a instituição de um organismo de cooperação transfronteiriça. Mas os Estados-Membros não perdem totalmente este papel de enquadramento, uma vez que o regulamento remete muito frequentemente para o direito nacional e exige mesmo aos Estados-Membros, no seu artigo 16.º, que tomem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”³⁰⁹. Além disso, e especialmente nos termos do artigo 4.º do regulamento – mas também, em grande medida, no âmbito dos artigos 13.º ou 14.º – o Estado conserva um papel de controlador das actividades de cooperação territorial das entidades sob a sua soberania. Assim, o papel dos Estados-Membros não será, em caso algum, limitado à possibilidade que lhe dá o artigo 3.º de se tornar membro de um AECT.

1. Estados-Membros

Como acabamos de recordar, esta disposição atribui aos Estados-Membros um novo papel na cooperação territorial, distinto daquele que os quadros jurídicos anteriores lhes reservavam. Mas devemos sublinhar que o papel dos Estados-Membros nas realizações concretas da cooperação transfronteiriça ou descentralizada variava consideravelmente em função do grau de descentralização efectiva das competências. Assim, por exemplo, na cooperação franco-alemã, o Estado francês, país ainda muito centralizado, continua omnipresente, nomeadamente por intermédio da sua administração territorial desconcentrada (os *Préfets*). Do lado alemão, o Estado federal está mesmo ausente, sendo os *Länder* que asseguram o desenvolvimento de quadros normativos que enquadram esta cooperação, privilegiando a participação directa dos seus actores locais. Assim, o acordo de Karlsruhe prevê principalmente uma cooperação transfronteiriça assente em mecanismos de cooperação intermunicipais, e exclui os Estados da condição de actores potenciais desta colaboração. Ora, acontece que uma das realizações concretas sob a forma de um agrupamento local de cooperação transfronteiriça baseada neste acordo, destinada a permitir a gestão franco-alemã do Instituto Europeu

de Kehl (na fronteira com Estrasburgo), reúne no seu seio – e em contradição com o texto claro do acordo de Karlsruhe – o Estado francês aos outros parceiros³¹⁰. Assim, se de um ponto de vista da “ortodoxia jurídica” esta possibilidade de um Estado-Membro se tornar membro de um organismo de cooperação transfronteiriça parece revolucionária, ela coincide, no entanto, com algumas práticas comprovadas. Além disso, depois do alargamento de 2004 a um certo número de novos membros nos quais a administração estatal desempenha ainda um papel considerável, este tipo de realização, associando Estado e autoridades locais e regionais num projecto transfronteiriço, parece dever desenvolver-se, como salientaram vários agentes consultados durante a realização do presente estudo.

O Estado-Membro, tal como é referido no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, constitui, em termos jurídicos, a pessoa colectiva do Estado, e não o conjunto das suas componentes³¹¹. Do mesmo modo, trata-se de um Estado no seu conjunto, representados pelas autoridades competentes que ele próprio designa e não do Estado que exerce funções territoriais por intermédio de administrações desconcentradas³¹², como pode acontecer, nomeadamente, no âmbito da Convenção-Quadro de Madrid³¹³.

Por último, sublinha-se que este não é o Estado-Membro na acepção dos Tratados, entidade soberana que exerce todas as competências que não são expressamente atribuídas à Comunidade. O que é visado neste artigo é o Estado-Membro “dentro dos limites das competências que lhe são atribuídas pela lei nacional”. Segundo os tipos de organização institucional, os Estados centrais não dispõem, do ponto de vista do direito interno, de uma competência plena e integral, mas há, pelo contrário, numerosas funções e competências que são atribuídas ou reservadas a algumas das suas entidades constituintes. Isto é especialmente verdade nos Estados federais, mas pode aplicar-se a muitas outras situações. A participação de um Estado num AECT está, portanto, segundo este artigo, subordinada às regras de atribuição de competências do direito interno. É certamente verdade que a capacidade para se tornar membro de um AECT será verificada pelas autoridades do Estado-Membro, segundo as normas previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, mas este processo de exame e as decisões daí decorrentes devem poder ser objecto de recurso perante o juiz nacional – como prevê expressamente o n.º 3, último parágrafo, do artigo 15.º do regulamento em análise. Consequentemente, uma participação de um Estado-Membro num AECT, numa cooperação cujo objecto não esteja nas suas competências segundo o direito interno, deverá poder ser contestada no tribunal nacional competente pelo titular da competência que se considere lesado.

2. *Autoridades regionais*

A expressão remete, em direito comunitário, para a redacção do artigo 263.º do Tratado CE, relativo ao Comité das Regiões e alterado em Nice (2000). Nesta disposição lê-se hoje: “É instituído um comité de natureza consultiva, adiante designado por “Comité das Regiões”, composto por representantes das colectividades regionais e locais, quer titulares de um mandato eleitoral a nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita”, o que permite deduzir que uma autoridade regional deve constituir uma entidade dotada de uma legitimidade política própria e, portanto, distinguir-se claramente de uma administração desconcentrada e regionalizada do Estado. Evidentemente que, para poder participar num AECT, deve ser dotada, em direito interno, de uma personalidade jurídica própria, distinta da do Estado.

A sua maior ou menor capacidade para se tornar membro de um AECT depende do âmbito das suas competências definidas pelo direito interno. Sendo assim, dentro dos limites destas competências que lhe são conferidas pelo direito interno e tendo em conta o respeito do procedimento previsto no artigo 4.º do regulamento – ver secção E.1 deste capítulo, este confere às autoridades regionais um direito efectivo de participação num AECT, podendo elas, se necessário, recorrer para os tribunais nacionais para o fazer respeitar. Com efeito, as autoridades locais e regionais só podem recorrer para a jurisdição comunitária contra actos das instituições; ora, no caso em apreço, parece mais provável que

sejam as autoridades nacionais que, no âmbito do procedimento de autorização prévia previsto no artigo 4.º do regulamento, possam ser eventualmente tentadas a restringir excessivamente o direito assim reconhecido. Neste caso, é possível o recurso ao juiz nacional por força dos princípios gerais do direito comunitário, segundo os quais o tribunal nacional constitui a jurisdição comum a quem cabe garantir o respeito do direito comunitário, e com base na disposição expressa no n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º do mesmo regulamento. Se o juiz nacional considerar que está em causa uma questão de interpretação do direito comunitário pode dirigir uma questão prejudicial (procedimento do artigo 234.º do TCE) ao juiz comunitário, que se pronunciará sobre a interpretação a dar às disposições comunitárias trazidas à sua consideração. Existe, portanto, um verdadeiro direito, garantido por procedimentos judiciais acessíveis.

3. *Autoridades locais*

As considerações tecidas em relação às autoridades regionais aplicam-se, *mutatis mutandis*, às autoridades locais. Sublinha-se apenas que a doutrina converge geralmente para considerar, por vezes um pouco precipitadamente, no nosso entender, que as competências atribuídas ao nível local nos diferentes Estados-Membros da UE apresentam menos variações do que as do nível regional³¹⁴ – o que, na medida em que esta hipótese se verifique num caso específico, facilita a realização de uma acção de cooperação.

4. *Organismos de direito público visados no n.º 1 do artigo 3.º do regulamento*

O presente estudo não pode, por falta de espaço, entregar-se a um exame detalhado de todas as entidades visadas por esta disposição todos os Estados-Membros³¹⁵. Sublinha-se apenas que a inclusão desta categoria entre as entidades aptas a participar num AECT mostra a vontade dos redactores do regulamento de não limitar a participação em tais entidades apenas aos actores “políticos”, mas de ter em conta toda a diversidade dos actores envolvidos na cooperação territorial, sendo que o número e a diversidade das entidades visadas por esta disposição levam os peritos a recear que algumas das especificidades positivas da cooperação territorial se diluam em relações de outro tipo se se vier a verificar um recurso muito frequente ao AECT por estas entidades e, em particular, por algumas delas, sem associação de autoridades públicas propriamente ditas. Nestas circunstâncias, os peritos não puderam recolher informações sobre a intenção destas entidades – muitas das que foram consultadas ignoravam a existência do Regulamento relativo aos AECT e o facto de estarem abrangidas – recorrerem muitas vezes a esta modalidade específica de cooperação.

5. *Associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais categorias*

Esta categoria específica terá potencialmente grande interesse, tanto para a cooperação transfronteiriça, como num quadro transnacional ou inter-regional.

Ao nível transfronteiriço, importa recordar que todas as soluções jurídicas elaboradas para criar meios de gestão comuns e transfronteiriços levam a situações de grande complexidade devido à dificuldade de articular ordenamentos jurídicos nacionais cujas disposições e estruturas não são necessariamente compatíveis. Infelizmente, e como demonstra o presente estudo, o Regulamento relativo aos AECT não é excepção à regra. Esta complexidade, intrínseca à própria cooperação transfronteiriça, é multiplicada em função do número de actores associados numa determinada estrutura. Assim, pode revelar-se útil, no quadro de uma cooperação que associe uma multiplicidade de actores de um lado e do outro da fronteira – ou no caso de uma cooperação assimétrica entre uma multiplicidade de actores de um lado da fronteira e um único actor do outro – incentivar os actores de

um mesmo lado da fronteira a agruparem-se numa estrutura associativa prevista pelo seu direito nacional, o que permitiria a esta tornar-se membro da estrutura de cooperação transfronteiriça.

Esta solução não reduz globalmente a complexidade das relações jurídicas e políticas, mas reduz a complexidade no quadro transfronteiriço, ao transferir uma parte da gestão para um contexto "uninacional". A vantagem é que as estruturas jurídicas nacionais de cooperação – em função, evidentemente, dos recursos de cada ordenamento jurídico nacional nesta matéria – são geralmente mais seguras no plano jurídico do que as estruturas cooperativas transfronteiriças. Assim, é reduzida a complexidade ao nível mais delicado no plano jurídico. O tipo de estruturas nacionais pode inscrever-se no direito público – por exemplo, uma determinada instituição pública de cooperação – ou no direito privado (uma forma associativa do direito privado), uma vez que só é determinante, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, o facto de os seus membros pertencerem a uma das categorias anteriormente referidas e analisadas.

Quanto ao quadro da cooperação transnacional ou inter-regional, convém recordar o papel importante desempenhado neste domínio por certas associações de poderes locais ou regionais – a Assembleia das Regiões Fronteiriças da Europa, evidentemente, mas também, entre outras, a Assembleia das Regiões da Europa (ARE), o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM) ou as Eurocidades. É positivo que estas associações possam, se o desejarem, associar-se no quadro de um AECT, estrutura jurídica de direito comunitário dotada de personalidade jurídica. Poder-se-á mesmo considerar a possibilidade, embora as experiências na matéria revelem uma forte resistência à mudança, de uma ou outra destas “associações europeias” aproveitar a oportunidade da criação de uma pessoa colectiva de direito comunitário para transformar a natureza jurídica do seu agrupamento num AECT. De sublinhar, por último, que as associações nacionais de poderes locais ou regionais poderão também, deste modo, participar directamente num AECT, o que, tendo em conta o importante papel que algumas delas desempenham em alguns Estados-Membros (nomeadamente no norte da Europa e em alguns novos Estados-Membros), parece ser uma perspectiva interessante para o desenvolvimento da cooperação territorial na Europa.

6. *Parceiros não comunitários*

Como salienta, a justo título, o considerando 16 do Regulamento relativo aos AECT, “o terceiro parágrafo do artigo 159.º do Tratado não permite a inclusão de entidades de países terceiros em legislação que se baseie nessa disposição”. Com efeito, e como foi referido em relação à localização da sede estatutária, o regulamento impõe numerosas limitações aos Estados e não pode, portanto, aplicar-se, pelo menos sem o consentimento destes, a Estados terceiros. Ao mesmo tempo, experiências realizadas no quadro dos programas de cooperação com os países da Europa Central e Oriental (PHARE-CBC) e com países mediterrânicos (MEDA), no âmbito do Pacto de Estabilidade para a Europa de Sudeste ou, ainda, no quadro da política comunitária de desenvolvimento³¹⁶ mostraram a utilidade de uma cooperação tanto de vizinhança como transnacional ou inter-regional, permitindo estas últimas assegurar um intercâmbio de experiências e de saber-fazer adquiridos ao nível local e regional e especialmente valiosos em períodos de transição.

Por outro lado, não só no quadro da futura política de vizinhança da UE como também no da continuidade das acções de cooperação com os países ACP, no âmbito dos acordos de Cotonu, esta possível participação das autoridades locais e regionais na realização do objectivo comunitário é aceite e mesmo, por vezes, considerada prioritária³¹⁷.

Importa igualmente recordar que alguns Estados europeus que não pertencem à UE, nomeadamente a Noruega e a Suíça, têm uma longa prática de cooperação transfronteiriça com os seus vizinhos e que estas relações deverão muito provavelmente prosseguir e mesmo intensificar-se. Assim,

existe, por exemplo, um projecto de aglomeração transfronteiriça em redor de Genebra (entre a Suíça e a França, portanto), que conduz inevitavelmente a um reforço dos laços de cooperação transfronteiriça nesta fronteira externa da UE.

Por último, não esqueçamos que um certo número de micro-Estados europeus (Andorra, Liechtenstein, Mónaco e São Marinho, nomeadamente) tem uma prática de cooperação transfronteiriça que, do seu ponto de vista e tendo em conta a sua dimensão, representa muitas vezes uma parte importante das suas relações externas. No entanto, embora todos sejam membros do Conselho da Europa, só o Liechtenstein ratificou a Convenção-Quadro de 1980 desta organização. Isto explica-se pelo facto de não ser tanto a participação das suas autoridades locais em relações transfronteiriças com as autoridades locais e regionais dos Estados vizinhos que lhes interessa, mas sim a sua própria participação nestas relações de vizinhança com entidades infra-estatais vizinhas, nas quais participariam enquanto Estados. A estruturação do direito em matéria de cooperação transfronteiriça, que distinguia claramente as relações entre autoridades locais e regionais das relações entre Estados colocava-lhes, deste ponto de vista, muitos problemas, e a possibilidade de participarem em estruturas do tipo AECT enquanto Estados poderia revelar-se muito interessante, tanto para eles como para as autoridades locais e regionais suas vizinhas³¹⁸.

Constata-se, portanto, que a utilização de AECT nas fronteiras externas da União se pode revelar útil, quer para as autoridades locais e regionais situadas na proximidade destas fronteiras externas³¹⁹, quer para desenvolver uma política externa da UE, de vizinhança através da cooperação transfronteiriça (ou mesmo transnacional), ou descentralizada, no quadro de uma cooperação de tipo inter-regional com parceiros de Estados terceiros. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 especifica, no entanto, que “a adopção de uma medida comunitária que permita a criação dos AECT não deverá, porém, excluir a possibilidade de entidades de países terceiros participarem num AECT constituído nos termos do presente regulamento quando a legislação dos países terceiros ou acordos entre Estados-Membros e países terceiros o permitam”. Sem que esta referência possa ter um efeito directo, ela mostra que os redactores do regulamento tiveram em conta esta hipótese e não a quiseram excluir. Existem, aliás, nomeadamente no que se refere à Noruega e à Suíça, assim como entre a Itália e a Croácia, acordos de cooperação actualmente em vigor que não deverão ser afectados pelo presente regulamento (a menos que os parceiros destas cooperações queiram modificar o quadro jurídico das suas relações para beneficiarem das potencialidades que ele oferece). Além disso, esta disposição poderá incentivar Estados vizinhos a adaptarem a sua legislação de modo a ficarem em condições de tirar partido das virtualidades do AECT. Este poderá ser, nomeadamente, o caso dos micro-Estados supra referidos, ainda que a redacção do considerando 16 seja ambígua a este respeito, uma vez que menciona “a possibilidade de entidades de países terceiros”, o que parece excluir os próprios países, mas esta possibilidade permitirá a participação “num AECT constituído nos termos do presente regulamento”, o qual autoriza expressamente, no seu artigo 3.º, a participação de Estados como membros do AECT. É evidente que deverá ser o texto da disposição normativa (o artigo 3.º do regulamento) que prevalece sobre uma frase ambígua dos considerandos.

D. FUNÇÕES DO AECT

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, “os AECT têm por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional (a seguir designada “cooperação territorial”) entre os seus membros”. Assim, o objectivo é relativamente amplo e abrange o que constituía as três componentes da Iniciativa INTERREG durante o período 2000-2006. Aliás, o n.º 3, 3.º parágrafo, do artigo 7.º do mesmo regulamento confirma que o AECT pode, em qualquer circunstância, abranger estes três domínios de acção externa das autoridades públicas referidos no artigo 3.º do mesmo regulamento ao proibir um Estado-Membro de restringir as funções que um AECT tencione exercer no âmbito destas três modalidades de cooperação, como definidas no artigo 6.º do Regulamento de 5 de Julho de 2006 relativo ao FEDER³²⁰. Voltaremos a este tema mais adiante, nos pontos 1 e 4.

Que um mesmo instrumento jurídico possa intervir nestes três tipos de cooperação não coloca qualquer problema no plano jurídico. Para além do facto de alguns autores militarem há mais de dez anos a favor de tal solução³²¹, ela corresponde igualmente à solução proposta pelo quadro jurídico multilateral do Conselho da Europa, pois, embora isto se faça através de dois instrumentos jurídicos distintos, o segundo Protocolo à Convenção-Quadro³²² de Madrid remete, no que se refere ao direito aplicável à cooperação interterritorial – ou seja, que não se insere no âmbito da vizinhança e, portanto, do transfronteiriço, o que equivale praticamente à cooperação inter-regional e transnacional – para o direito aplicável à cooperação transfronteiriça.

Em contrapartida, coloca-se a questão da utilização do AECT no quadro da política de vizinhança da União Europeia. Parece evidente que a Comissão deseja promover uma dimensão de cooperação transfronteiriça nesse âmbito³²³, mas a proposta de regulamento da Comissão relativo à política europeia de vizinhança não menciona o AECT como possível instrumento de realização da cooperação transfronteiriça no quadro da PEV e os objectivos desta política não são, manifestamente, os da cooperação territorial, a qual constitui uma política interna da Comunidade³²⁴. No entanto, tendo em conta o facto de que tanto a Comissão como, provavelmente, os Estados-Membros desejam que a política europeia de vizinhança se desenvolva incluindo uma dimensão de cooperação transfronteiriça, é mais que provável que, por este motivo, se alargue a utilização do AECT para além do que está definido como seu objectivo no n.º 2 do artigo 1.º do regulamento. A acontecer, isto permitiria, de uma maneira geral, considerar que a interpretação das disposições do regulamento deverá ser feita de uma forma relativamente flexível, o que, tendo em conta a formulação de algumas disposições, como o n.º 2 ou o n.º 4 do artigo 7.º, poderá revelar-se muito útil.

A formulação escolhida para este n.º 2 do artigo 1.º, para além de uma possível necessidade de extensão do objecto material do tipo de cooperação que este instrumento permitirá realizar, nem sempre é muito feliz; e, uma vez mais, afigura-se necessária uma interpretação flexível dos seus termos. Assim, o objectivo do AECT é a "facilitação e promoção da cooperação territorial" e não o de ser ele próprio a realizá-la, o que, tendo em conta a própria natureza do instrumento AECT – precisamente, um instrumento jurídico que permite realizar conjuntamente acções de cooperação territorial – parece ser uma redacção pouco apropriada. Provavelmente será preciso procurar a sua origem no artigo 1.º da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, no qual se lê: "Cada Parte contratante compromete-se a facilitar e a promover a cooperação transfronteira entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a sua jurisdição ou entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a jurisdição de outras Partes contratantes"³²⁵. Davam-se, então, os primeiros passos da cooperação transfronteiriça, e uma fórmula tão prudente era a própria condição da existência de um instrumento jurídico internacional nesta matéria. Quanto à questão de fundo, a Convenção de Madrid, precisamente devido a esta redacção arrevesada e inócua, não contém qualquer obrigação para os Estados signatários.³²⁶ Felizmente, não é esse o caso do regulamento em apreço e esta importante disposição – tanto do ponto de vista da organização (trata-se do artigo 1.º) como funcional (da definição do objectivo do AECT decorre a sua capacidade de agir num contexto determinado e, portanto, o interesse de a ele recorrer) – deveria ter sido redigida em termos mais precisos e concretos. Claramente, o objectivo de um AECT deve ser realizar a cooperação territorial e não apenas facilitá-la e promovê-la.

Por outro lado, esta cooperação não se fará apenas entre os membros do AECT – espera-se, pelo menos. A finalidade do AECT é precisamente constituir um instrumento apto a realizar, inclusivamente em relação a terceiros, actividades de âmbito transfronteiriço, transnacional ou inter-regional. Se assim não fosse, porquê conferir-lhe a mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas e permitir-lhe adquirir ou alienar bens e empregar pessoal (n.º 4 do artigo 1.º)? Apenas para facilitar e promover a cooperação entre os seus membros? Parece desproporcionado. Do mesmo modo, o artigo 15.º, referente à competência judicial, visa precisamente as situações nas quais terceiros possam ser afectados por actos ou omissões de um AECT (n.º 1 do artigo 15.º). Dificilmente se imagina que um AECT cujo objectivo se limite a facilitar e promover a cooperação entre os seus

membros possa afectar substancialmente os direitos de terceiros. Este elemento da definição do objectivo do AECT já não corresponde à realidade do que deverá ser este instrumento jurídico.

Assim, sob pena de este instrumento com grandes potencialidades ficar reduzido a quase nada, convém interpretar de forma extremamente flexível a disposição relativa ao objectivo – o que, felizmente, nos permite a organização deste regulamento, dado que dedica um artigo inteiro e mais específico do que o referido número do artigo 1.º dedicado às possíveis funções do AECT, que adiante analisaremos.

Importa realçar ainda que, se bem que o artigo 7.º do regulamento permita delimitar um quadro no qual se devem inserir as actividades de um determinado AECT, as funções que este exercerá, dentro dos limites fixados pelo artigo 7.º e pelo n.º 2 do artigo 1.º, são as “definidas no convénio acordado pelos membros”³²⁷, que devem, por força do n.º 2, alínea c), do artigo 8.º, incluir necessariamente “o objectivo específico e as funções do AECT”³²⁸. Nem o regulamento nem a lei nacional determinam as funções específicas que serão, num caso concreto, atribuídas a um determinado AECT; são as suas partes que lhe confiarão as tarefas necessárias à realização do objectivo da sua cooperação. No entanto, o artigo 7.º – e as fórmulas de redacção escolhidas mostram-no bem (por exemplo, o n.º 3 do artigo 7.º começa assim “especificamente, as funções do AECT limitam-se sobretudo [...]”) – visa delimitar o perímetro para além do qual as partes constituintes de um AECT deixarão de estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento relativo aos AECT e, consequentemente, deixarão de estar legitimadas para recorrer a este instrumento como base jurídica da sua cooperação.

1. Realização do objectivo de “cooperação territorial europeia”

O n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT estabelece: “O AECT age no quadro das funções que lhe são atribuídas, as quais se limitam à facilitação e promoção da cooperação territorial tendo em vista reforçar a coesão económica e social”. Como acabamos de ver, a formulação é restritiva; as funções do AECT devem limitar-se à realização da cooperação territorial, a qual se insere na política de coesão económica e social e, portanto, por definição, tem em vista reforçar essa coesão – como recorda, de forma redundante, esta disposição.

A cooperação territorial corresponde ao novo Objectivo Prioritário n.º 3 da programação dos fundos estruturais para o período 2007-2013, objectivo que se encontra, portanto, definido no Regulamento (CE) n.º 1083/2006 “que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão”. Pode ler-se no n.º 2, alínea c), do artigo 3.º do regulamento: “O objectivo da Cooperação Territorial Europeia [que] se destina a reforçar a cooperação transfronteiriça através de iniciativas locais e regionais conjuntas, a reforçar a cooperação transnacional mediante acções em matéria de desenvolvimento territorial integrado relacionado com as prioridades da Comunidade, e a reforçar a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências ao nível territorial adequado”³²⁹.

Três constatações a propósito desta “definição”:

Primeira constatação: Como também o indicam os termos do n.º 2 do artigo 1.º, a cooperação territorial é sempre constituída por três componentes – transfronteiriça, transnacional e inter-regional, que não se confundem entre si nem estão ligadas por um objectivo comum, que constitua um “valor acrescentado” da cooperação territorial; esta cooperação é simplesmente a soma das três modalidades conhecidas e acima referidas.

As prioridades para cada uma destas modalidades de cooperação são enunciadas no artigo 6.º do Regulamento relativo ao FEDER.

Assim, para a cooperação transfronteiriça, as prioridades para o período 2007-2013 são o “desenvolvimento de actividades económicas, sociais e ambientais transfronteiriças através de estratégias conjuntas para o desenvolvimento territorial sustentável”³³⁰. Este objectivo realiza-se:

- “promovendo o espírito empresarial e, designadamente, o desenvolvimento das PME, do turismo, da cultura e do comércio transfronteiriço ;
- incentivando e melhorando a protecção e gestão conjuntas dos recursos naturais e culturais, bem como a prevenção dos riscos naturais e tecnológicos;
- reforçando as relações entre as zonas urbanas e rurais;
- reduzindo o isolamento através de um melhor acesso a redes e serviços de transportes, de informação e comunicação, e a sistemas e instalações transfronteiriços de abastecimento de água, de energia e de gestão dos resíduos;
- desenvolvendo a colaboração, as capacidades e a utilização conjunta das infra-estruturas, em especial em sectores como a saúde, a cultura, o turismo e a educação.”³³¹

Além disso, pode ser reconhecida uma prioridade própria à “promoção da cooperação judiciária e administrativa, da integração dos mercados de trabalho transfronteiriços, de iniciativas locais de emprego, da igualdade entre os sexos e da igualdade de oportunidades, da formação e da inclusão social, e para a partilha de recursos humanos e de meios destinados à IDT”³³², desde que o âmbito da realização dessas acções seja transfronteiriço. O primeiro destes elementos adicionais, a promoção da cooperação judiciária e administrativa, permitirá justificar a atribuição de um apoio do FEDER à criação de um AECT transfronteiriço enquanto tal (projecto-piloto) e não unicamente enquanto meio (instrumento) de realização de uma determinada acção de cooperação.

No que se refere à cooperação transnacional³³³, as prioridades comunitárias para 2007-2013 têm em vista o “financiamento de redes e acções conducentes a um desenvolvimento territorial integrado”³³⁴, que se centrarão principalmente nas seguintes prioridades:

- “inovação: criação e desenvolvimento de redes científicas e tecnológicas e reforço das capacidades regionais de IDT e de inovação, sempre que estas contribuam directamente para o desenvolvimento económico equilibrado de zonas transnacionais. As acções podem incluir a criação de redes entre os estabelecimentos de ensino superior e de investigação pertinentes e as PME, ligações para facilitar o acesso ao conhecimento científico e à transferência de tecnologias entre as instalações de IDT e os centros internacionais de excelência em matéria de IDT, a geminação de organismos de transferência de tecnologias e o desenvolvimento de instrumentos de engenharia financeira conjuntos centrados no apoio à IDT nas PME;
- ambiente: actividades de gestão dos recursos hídricos, eficiência energética, prevenção dos riscos e protecção do ambiente, com uma evidente dimensão transnacional. As acções podem incluir: a protecção e a gestão das bacias hidrográficas, das zonas costeiras, dos recursos marinhos, dos serviços das águas e das zonas húmidas; a prevenção de incêndios, secas e inundações; a promoção da segurança marítima e a protecção contra os riscos naturais e tecnológicos; a protecção e valorização do património natural em apoio do desenvolvimento socioeconómico e do turismo sustentável;
- acessibilidade: actividades para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de transporte e telecomunicações sempre que estes tenham uma clara dimensão transnacional. As acções podem incluir: investimentos relacionados com as secções transfronteiriças das redes transeuropeias, a melhoria do acesso local e regional às redes nacionais e transnacionais, o reforço da interoperabilidade dos sistemas nacionais e regionais, e a promoção de tecnologias avançadas da informação e da comunicação;
- desenvolvimento urbano sustentável: reforço do desenvolvimento policêntrico a nível transnacional, nacional e regional, com claro impacto transnacional. As acções podem incluir: criação e melhoria das redes urbanas e das ligações entre zonas urbanas e rurais, estratégias para abordar questões urbanas/rurais comuns, preservação e promoção do

património cultural e integração estratégica de zonas de desenvolvimento numa base transnacional.”³³⁵

Quanto à cooperação inter-regional, será em 2007-2013 prioritariamente “centrada na inovação e na economia baseada no conhecimento e no ambiente e na prevenção dos riscos, na aceção dos pontos 1 e 2 do artigo 5.”³³⁶, isto é, as prioridades do Objectivo Prioritário n.º 2 relativo à competitividade regional e ao emprego.

De salientar, no entanto, que é um pouco curioso utilizar os critérios prioritários da programação dos fundos estruturais para determinar o âmbito das funções que os parceiros numa cooperação territorial desejam atribuir ao seu instrumento comum, o AECT. Com efeito, se a lógica da programação dos fundos estruturais aparece inicialmente, nas definições dos objectivos prioritários e das modalidades de atribuição de recursos comunitários, como um processo *top down* – justificado pela necessidade de concentrar a intervenção do orçamento comunitário num número limitado de objectivos prioritários, que devem portanto, necessariamente, ser definidos ao nível superior, e compensado pela sequência do processo de programação, nomeadamente aquando da elaboração dos PO, no respeito do princípio da parceria –, a criação do AECT aparece como uma iniciativa *bottom-up*. Determinar os âmbitos possíveis do exercício destas iniciativas dos actores no terreno a partir de referências a prioridades orçamentais definidas para outros fins suscita algumas preocupações de coerência, a nosso ver.

Segunda constatação: Na lógica da acção comunitária, é a própria cooperação, o seu estabelecimento, funcionamento e desenvolvimento que constituem o objectivo desta cooperação e não a realização de acções concretas, quaisquer que elas sejam. É claro que a cooperação se materializará neste ou naquele âmbito, em relação a esta ou àquela questão específica – o artigo 6.º do Regulamento relativo ao FEDER indica um certo número de exemplos que, do ponto de vista do apoio financeiro que a Comunidade se dispõe a conceder no quadro da sua política de coesão económica e social, são prioritários. Mas o que é prioritário do ponto de vista da Comunidade, como, aliás, o sublinhou diversas vezes o Tribunal de Contas a propósito da realização das prioridades do programa INTERREG, é o próprio processo de cooperação. Assim, é importante recordar que o recurso a esse processo é facultativo: é criado por iniciativa dos seus membros, iniciativa que nada no Regulamento relativo aos AECT ou nos regulamentos relativos aos fundos estruturais para o período de programação 2007-2013 obriga os membros potenciais de um AECT a tomar. Contudo, se o objectivo principal desta cooperação, no sentido da política comunitária, é a própria realização de acções de cooperação, então o instrumento jurídico que permite realizar esta cooperação deverá obter um certo sucesso.

Terceira constatação: Por último, se o objectivo do AECT é realizar a cooperação territorial, o inverso não é verdadeiro. O objectivo da cooperação territorial e os milhares de milhões de euros que esta mobiliza no período 2007-2013³³⁷ podem certamente apoiar a criação de AECT no âmbito da cooperação transfronteiriça, transnacional ou inter-regional. Mas podem igualmente permitir a realização de objectivos fixados pelos regulamentos relativos aos fundos estruturais sem que sejam criados AECT. Nem a Comissão nem os Estados-Membros têm a obrigação de utilizar os AECT para desenvolver este novo objectivo prioritário. Cabe aos parceiros potenciais propor a criação de tais estruturas. Em contrapartida, se essas estruturas forem previstas e criadas, parece evidente que correspondem ao objectivo primeiro e principal da cooperação territorial, ou seja, a própria cooperação, e que, consequentemente, serão, mediante o respeito dos prazos e dos procedimentos de financiamento, objecto de um apoio por parte da Comunidade.

2. Outras acções no âmbito das políticas comunitárias

Esta hipótese é expressamente prevista no n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT. Poderá, por exemplo, permitir a parceiros como os visados no artigo 1.º

constituírem um AECT para realizar um projecto comum no quadro de uma das políticas comunitárias que não as ligadas à coesão económica e social. Três observações a este respeito.

Em primeiro lugar, a política de coesão económica e social, ao integrar amplamente na sua programação os objectivos fixados em Lisboa em 2000³³⁸, como ressaltava das intenções da Comissão no âmbito do terceiro relatório sobre a coesão territorial e se veio a traduzir no Objectivo Prioritário n.º 2 para o período 2007-2013, está já aberta a numerosos outros domínios das políticas comunitárias (por exemplo, em matéria de investigação ou de ambiente). Mas é perfeitamente possível conceber que, no domínio da política social, da educação, da cultura ou da saúde pública, entre outras (sem excluir, evidentemente, o ambiente e a investigação e desenvolvimento, mesmo que estes pareçam já abrangidos pelas prioridades da cooperação territorial para 2007-2013), que correspondem todas, aliás, a domínios nos quais existem acções de cooperação transfronteiriça nas diferentes fronteiras europeias, se possa recorrer a um AECT para poder aceder a um dos programas comunitários existentes num destes domínios.

Em segundo lugar, a possibilidade de associação de autoridades locais e regionais, num quadro plurianual, a políticas outras que não a política de coesão económica e social, corresponde a uma das ideias centrais do Livro Branco sobre a governança europeia publicado pela Comissão em 2001³³⁹. O AECT pode, assim, para além de constituir um instrumento necessário à cooperação territorial, revelar-se igualmente uma ferramenta interessante para a governança europeia.

De realçar, por último, que, nesta perspectiva de estender as áreas de actividade dos AECT para além da cooperação territorial, a possibilidade de associar entidades de direito público como aquela a se refere o n.º 1., alínea d), do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, parece muito interessante. Assim, ao lado das autoridades públicas, poderiam participar num AECT hospitais ou universidades, o que, em domínios como a saúde ou a investigação, parece ser não só positivo, mas mesmo indispensável.

3. *Acções sem co-financiamento comunitário*

O n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 7.º prevê expressamente que, quando necessário, podem ser constituídos AECT para realizar acções específicas, sem contribuição comunitária. Esta hipótese é bem-vinda e confirma a possível autonomia do regime jurídico dos AECT em relação ao quadro da política de coesão económica e social da Comunidade. Porém, o parágrafo seguinte especifica que “os Estados-Membros podem limitar as funções que os AECT podem exercer sem participação financeira da Comunidade. No entanto, essas funções abrangem pelo menos as acções de cooperação enumeradas no artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006.” Parece difícil encontrar a lógica desta disposição.

É compreensível que se coloquem reservas à possibilidade encarada por autoridades locais e regionais de vários Estados europeus de recorrerem a AECT para levarem a cabo acções que os Estados não aprovem. Mas parece-nos que a limitação de competências – prevista no n.º 1 do artigo 3.º e, de forma excessiva, no n.º 2 do artigo 7.º – e o procedimento de autorização prévia à constituição de um AECT, como é definido no artigo 4.º, já oferecem garantias suficientes. Parece absurdo que os domínios de competências dos AECT não financiados por fundos comunitários devam corresponder, pelo menos no atinente às prioridades fixadas por lógicas próprias ao conjunto do processo comunitário, aos elegíveis a apoio ao abrigo de fundos comunitários que, precisamente neste caso, não é solicitado. Nestas circunstâncias, isto permite assegurar que os limites que os Estados fixem a AECT que actuem fora do âmbito das políticas comunitárias não sejam demasiadamente restritivos, uma vez que o artigo 6.º do Regulamento de 2006 relativo ao FEDER abrange domínios de actividade bastante variados. Mas, por outro lado, isto dá a possibilidade aos Estados-Membros, se for caso disso, de excluïrem formas de cooperação que entrem no domínio de outras políticas comunitárias (por exemplo, a saúde e a cultura).

Considerando que os limites fixados por outras disposições do regulamento são suficientes, os peritos entendem que não é necessário que os Estados estabeleçam, nesta base, restrições aos domínios nos quais os parceiros possam constituir um AECT.

4. Limite excessivo do n.º 4 do artigo 7.º

O considerando 13 do Regulamento relativo aos AECT indica que “é conveniente precisar que as competências exercidas pelas autoridades regionais e locais enquanto poder público, nomeadamente competências policiais e de regulamentação, não podem ser objecto de um convénio.” Esta exigência parece razoável e corresponde a uma prática que encontramos nos convénios bilaterais que definem os quadros da cooperação transfronteiriça³⁴⁰. Mas escrever no n.º 4 do artigo 7.º do regulamento que “as funções cometidas ao AECT pelos seus membros não podem dizer respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público nem de funções destinadas a salvaguardar os interesses gerais do Estado ou de outros poderes públicos, como sejam competências policiais ou de regulamentação, justiça e política externa” é excessivamente restritivo, para não dizer incoerente com o próprio objectivo do regulamento.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT especifica que “o AECT é constituído por membros, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional, pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias”. É óbvio que nos ordenamentos jurídicos europeus é o direito público que atribui as competências às autoridades públicas, quer se trate de autoridades locais, regionais ou mesmo do Estado – cujos poderes derivam do consentimento dos cidadãos reunidos num povo. Assim, uma leitura conjugada do n.º 1 do artigo 3.º e do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento deverá levar à conclusão de que nenhuma função poderá ser confiada a um AECT constituído em conformidade com este regulamento comunitário. Esta conclusão, difícil de evitar do ponto de vista da interpretação dos termos do regulamento, não parece, contrariamente à exigência que figura no considerando 13, razoável. O mesmo se passa em relação às “funções destinadas a salvaguardar os interesses gerais do Estado ou de outros poderes públicos”. É, certamente, legítimo que as autoridades locais e regionais não ponham em causa a função de salvaguarda do interesse geral nacional, função que é atribuída às autoridades do Estado. Mas isto não é da competência das autoridades locais e regionais, e os limites fixados pelo n.º 1 do artigo 3.º (que dita o princípio da acção limitada aos domínios de competências próprias), pelo n.º 3 do artigo 4.º (que autoriza um controlo *a priori*) e pelo artigo 13.º (que autoriza uma intervenção após a constituição do AECT proibindo as actividades de um AECT que sejam contrárias ao interesse geral) parecem-nos suficientes. Em contrapartida, é desejável que, quando exercem competências que são as suas, as autoridades locais e regionais o façam em nome do interesse geral (ou do interesse dos cidadãos) dessa comunidade e não ao serviço dos seus interesses pessoais. Esta segunda limitação é também ela mais do que lamentável.

Pelo contrário, as quatro limitações específicas (competências de polícia, de regulamentação e em matéria de justiça e de política externa) – ainda que, no atinente, por exemplo, às competências de regulamentação ou de polícia (nomeadamente de polícia administrativa), se possam revelar muito limitativas e restringir fortemente o interesse do recurso a um AECT – são legítimas. E teriam sido suficientes!

E. DIREITO APLICÁVEL AO AECT E AOS SEUS ACTOS

Esta é, há algumas dezenas de anos, uma das questões centrais da problemática transfronteiriça, e o essencial da evolução jurídica tem em vista regular esta questão, seja no quadro multilateral do Conselho da Europa, seja por meio de acordos jurídicos bilaterais, que têm a vantagem de permitir uma articulação mais precisa das instituições das ordens jurídicas em questão.

A criação de uma pessoa colectiva de direito comunitário³⁴¹, dotada da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional de cada Estado-Membro, como especifica o n.º 4 do artigo 1.º do regulamento em análise, poderá ajudar a encontrar uma solução clara e, eventualmente, definitiva. Com efeito, não só o direito comunitário desenvolveu critérios precisos e operacionais para as suas relações com os ordenamentos jurídicos nacionais, como existe também um sistema jurisdicional que permite, se necessário, procurar a solução correcta em situações complexas, sem que diferentes jurisdições cheguem a soluções divergentes. Isto, desde que as disposições aplicáveis sejam claramente estabelecidas e o seu conteúdo suficientemente claro e preciso para ser aplicado directamente.

No caso em apreço, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 contém um artigo, sob o título “Direito aplicável”, que estabelece princípios aparentemente claros. São os seguintes:

“Os AECT regem-se pelas seguintes normas:

- O presente regulamento;
- Quando o presente regulamento expressamente o autorizar, pelas disposições do convénio e dos estatutos a que se referem os artigos 8.º e 9.º;
- No que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento, pelas leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.

Caso seja necessário determinar, nos termos do direito comunitário ou do direito internacional privado, a lei aplicável aos actos de um AECT, o AECT é tratado como uma entidade do Estado-Membro onde tiver a sua sede estatutária.

Caso um Estado-Membro compreenda várias entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável, a remissão para a lei aplicável nos termos da alínea c) do n.º 1 inclui a lei dessas entidades, tendo em conta a estrutura constitucional do Estado-Membro em questão.”

Porém, esta disposição é enganadora, na medida em que, como adiante se verá nesta secção, as regras que enuncia estão longe de esgotar as questões relativas ao direito aplicável. Nomeadamente, esta hierarquia simples que faz prevalecer o direito comunitário sobre o direito nacional, tendo entre ambos o estatuto do AECT, só é válida para as “questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento”; mas, nos muitos casos em que é o próprio regulamento que remete para o direito nacional, a situação pode revelar-se muito mais complexa. Estas dificuldades e os problemas de aplicação destas regras serão tratados no capítulo seguinte; aqui, limitamo-nos a expor as regras aplicáveis, segundo o regulamento, às principais relações jurídicas, tal como estão previstas no Regulamento de 5 de Julho de 2006.

Assim, constata-se, antes de mais, que este artigo 2.º do regulamento indica qual o direito aplicável aos AECT, mas não qual o direito aplicável à constituição de um AECT, o que será analisado numa primeira fase (1). Em seguida, será examinado o direito que rege a aplicação e a interpretação do convénio que institui o AECT (2). Só então convirá examinar o direito aplicável ao AECT segundo as regras enunciadas no artigo 2.º (3), mas tendo em conta que, devido a determinadas disposições do regulamento, o direito aplicável ao controlo das actividades do AECT justifica um tratamento especial (4). O direito aplicável às relações entre membros é relativamente simples de determinar (5), ao passo que o direito aplicável às relações com terceiros continua a ser uma questão complexa (6). Por último, serão indicadas as regras em matéria de responsabilidade dos membros (7) e dos Estados (8).

1. *Direito aplicável à constituição do AECT*

O direito aplicável à constituição do AECT é, evidentemente, o que consta do Regulamento (CE) n.º 1082/2006. O AECT é uma pessoa colectiva criada por este regulamento e, para constituir um agrupamento, é necessário aplicar as regras nele contidas. São, portanto, as disposições do direito comunitário que regem esta questão. Porém, essas regras de direito comunitário remetem amplamente para as do direito nacional.

Fá-lo, desde logo, para determinar os membros e a sua capacidade para constituir um AECT. Com efeito, os artigos 3.º e 7.º especificam claramente que são as “competências que lhes são atribuídas pela lei nacional”³⁴² que permitem determinar as entidades aptas a constituir um AECT e que as funções que este exercer “devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional”³⁴³. É o próprio “Estado-Membro” que, “tendo em conta a sua estrutura constitucional”³⁴⁴, aprova a participação do membro potencial no AECT”³⁴⁵. O regulamento estipula ainda: “Ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT, o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais.” Esta “precisão” longe de clarificar a situação, torna-a ainda mais complexa. Com efeito, é evidente que, quando um regulamento remete para as normas do direito nacional, o que se aplica é, por força de uma prescrição do direito comunitário, uma disposição (ou um conjunto de disposições) do direito nacional: no caso em apreço, por força do princípio do efeito útil³⁴⁶, pergunta-se quais são essas regras do direito nacional, para além das relativas às competências, que são visadas por esta disposição. Seja como for, corre-se o risco de ser cada ordem jurídica nacional a estabelecê-las por si própria, uma vez que o n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º do regulamento especifica que “Os tribunais competentes para dirimir os litígios abrangidos pelos n.ºs 3 ou 6 do artigo 4.º (...) são os tribunais do Estado-Membro cuja decisão for impugnada.” Evidentemente que, quando aplica a legislação comunitária, o tribunal nacional tem o direito de consultar o tribunal comunitário sobre a interpretação a dar a disposições comunitárias (segundo o princípio da questão prejudicial regido pelo artigo 234.º do TCE) mas, neste contexto, o tribunal comunitário sempre se tem recusado a controlar o conteúdo do direito nacional. Se é verdade que, muitas vezes, a interpretação do direito comunitário permite que o tribunal se pronuncie sobre a compatibilidade do direito nacional com o direito comunitário, controlando, portanto, indirectamente o conteúdo daquele, aqui não será este o caso.

Embora reconheça um papel de controlo às autoridades dos Estados-Membros no que se refere à participação num AECT, o n.º 3 do artigo 4.º estabelece o princípio da aprovação da participação pelo Estado, permitindo que este recuse a sua autorização “se considerar que essa participação não é conforme com o presente regulamento ou a lei nacional, designadamente com as competências e atribuições do membro potencial, ou que essa participação não se justifica por razões de interesse público ou de ordem pública desse Estado-Membro”. Podem, portanto, classificar-se os motivos de recusa em três categorias.

Em primeiro lugar, a não conformidade com o regulamento, incluindo as remissões que este faz para o direito nacional. Assim, o n.º 1 do artigo 3.º exige que os membros que constituem um AECT o façam dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional; um membro potencial que pretenda participar num AECT fora dos limites das competências que lhe são atribuídas pela lei nacional não respeitará o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT, mesmo que, ao fazê-lo, não viole necessariamente uma regra do seu direito nacional. Mais preocupante é, como se viu, que esta regra de competências é “agravada” em relação às funções, porque “todas as funções devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional” (n.º 2 do artigo 7.º); o desrespeito desta disposição constituiria, portanto, uma violação do regulamento que permitiria a um Estado-Membro proibir a participação das suas autoridades num AECT. Por outro lado, o n.º 4 do artigo 7.º especifica que “as funções cometidas ao AECT pelos seus membros não podem dizer respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público nem de funções destinadas a salvaguardar os interesses gerais do Estado ou de outros poderes

públicos, como sejam competências policiais ou de regulamentação, justiça e política externa.” Como vimos anteriormente³⁴⁷, esta restrição é excessiva.

A segunda categoria refere-se à não conformidade com o direito nacional, designadamente com as competências e atribuições do membro potencial. Isto decorre exclusivamente do direito nacional. Deste ponto de vista, os membros potenciais ver-se-ão em situações inteiramente diferentes consoante o seu direito nacional e a prática do Estado sejam liberais em relação à participação das autoridades públicas em processos de cooperação com o estrangeiro ou, pelo contrário, restritivos. É sem dúvida impensável que a prática das autoridades nacionais seja mais restritiva em relação ao acesso a um AECT do que em relação ao acesso a outras modalidades de cooperação transfronteiriça ou territorial. Nos Estados em que esta questão se rege pela lei ou pela Constituição, as circunstâncias de recusa deverão ser, portanto, previsíveis. Nos outros Estados, não nos parece que as autoridades possam invocar restrições que não figurem claramente nas normas jurídicas nacionais; não se trata, pois, de um poder discricionário conferido às autoridades nacionais. Aliás, o alcance desta remissão – importa saber se o motivo da remissão está bem fundamentado no direito nacional ou se, por exemplo, segue uma prática não escrita – poderá ser objecto de controlo pela justiça comunitária.

A terceira categoria, a ausência de motivo em termos de interesse geral ou da ordem pública, será baseada, principalmente, em questões de oportunidade. A margem de apreciação das autoridades nacionais é muito ampla, mas é o direito comunitário que confere esta margem de apreciação, pelo que esta está sujeita ao escrutínio do tribunal comunitário, se este for chamado a pronunciar-se.

O n.º 3, primeiro parágrafo, do artigo 4.º, especifica que o Estado deve expor os motivos pelos quais se recusa a dar a sua aprovação. Isto confirma o carácter não discricionário do poder de recusa assim reconhecido ao Estado e abre caminho a possíveis contestações perante os tribunais nacionais (segundo o disposto no n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º do regulamento), tribunais esses que, pelo menos no caso de os motivos de recusa respeitarem à primeira e à terceira categorias e, em menor medida, como se acabou de expor, à segunda, podem colocar ao tribunal comunitário questões prejudiciais.

Em seguida, o artigo 5.º fixa as condições de aquisição da personalidade jurídica, a qual depende do registo e/ou da publicação nos termos do direito nacional aplicável no Estado onde o AECT tem a sua sede estatutária, fazendo ainda uma remissão para o direito nacional. Esta disposição do artigo 5.º é suficientemente precisa para produzir um efeito directo, e as autoridades competentes do Estado onde se situa a sede estatutária deverão registar e, se for caso disso, publicar os estatutos, segundo um procedimento nacional apropriado. É evidente que, à data da aprovação do regulamento, nenhum Estado-Membro dispunha de um procedimento específico para o registo de estatutos de um AECT. Os Estados deverão, portanto, instituir regras nacionais específicas para o registo dos estatutos de um AECT ou determinar qual o procedimento já existente segundo o qual tal inscrição pode ser feita. Desde que o procedimento nacional de registo dos estatutos de um AECT não seja discriminatório em relação a um procedimento nacional de registo de uma estrutura cooperativa semelhante – por exemplo, uma entidade pública de cooperação intermunicipal –, a remissão para o direito nacional permite que, se necessário, este formule exigências prévias à inscrição.

2. *Direito aplicável à interpretação do convénio e dos estatutos que instituem o AECT*

Esta questão é decidida pelas próprias partes do AECT. Com efeito, nos termos do n.º 2, alínea e), do artigo 8.º, o convénio deverá indicar “a lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio, que é a lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária”. Assim, ao escolherem o local da sede estatutária do AECT, as partes escolhem igualmente o direito aplicável à interpretação e aplicação do convénio.

Como é evidente, esta regra é certamente válida nas relações entre as partes; mas o mesmo não parece tão certo quanto às relações com terceiros. Assim, quando o n.º 3 do artigo 15.º prevê que “nada no presente regulamento priva os cidadãos de exercerem o seu direito constitucional de recorrerem das decisões de entidades públicas que sejam membros de um AECT no que se refere a (...) decisões administrativas respeitantes a actividades exercidas por um AECT”, e sabendo-se que para tal recurso “os tribunais competentes são os tribunais do Estado-Membro cuja constituição confere o direito de recurso”³⁴⁸, parece bem possível que um juiz recorrido em relação a esta questão tenha de interpretar o convénio ou os estatutos para determinar em que medida são afectados os direitos de um cidadão. Irá fazê-lo segundo o direito do Estado onde se situa a sede estatutária do AECT – na hipótese de este Estado não ser o mesmo no qual foi apresentado o recurso – ou nos termos do seu direito nacional? É uma questão em aberto.

3. *Direito aplicável ao AECT segundo o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006*

Já expusemos o conteúdo deste artigo. É relativamente claro, embora induza o primado do convénio e dos estatutos do AECT sobre o direito nacional, o que, em alguns casos, pode revelar-se problemático, nomeadamente em termos de respeito das competências das entidades participantes no AECT.

É certo que, segundo o n.º 2, alínea c), do artigo 2.º, as disposições do direito nacional aplicáveis ao AECT dizem respeito apenas a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento (no caso de o serem em parte, a sua utilização poderá, evidentemente, revelar-se mais problemática), enquanto as disposições dos estatutos visadas na alínea b) do n.º 2 são as expressamente autorizadas pelo regulamento. É possível, portanto, que os âmbitos de aplicação respectivos das disposições permitam evitar um conflito de normas. Mas não é certo.

Neste caso, o primado das regras do convénio e do regulamento, mesmo que adoptadas – mas certamente aprovadas nos termos do n.º 5 do artigo 4.º do regulamento pelas autoridades competentes do Estado-Membro – por entidades de escalão inferior, poderá prevalecer sobre o direito nacional. Com efeito, o juiz confrontado com esta questão certamente não deixará de notar, nomeadamente, que numa situação relativamente semelhante, os Regulamentos (CE) do Conselho n.º 2157/2001 relativo ao estatuto da sociedade europeia e n.º 1435/2003 relativo ao estatuto da sociedade cooperativa europeia prevêm, nos artigos 9.º e 8.º respectivamente, uma solução mais detalhada do que no caso vertente e que é, por esta ordem, o regulamento, a seguir os estatutos sempre que o regulamento o preveja e, por último, – e aqui é que há uma diferença importante – “c) No que se refere às matérias não abrangidas pelo presente regulamento ou, quando uma matéria o for apenas parcialmente, em relação aos aspectos por ele não abrangidos:

i) Pelas disposições legislativas adoptadas pelos Estados-Membros em aplicação de medidas comunitárias que visem especificamente as SE [respectivamente as SCE];

ii) Pelas disposições legislativas dos Estados-Membros que seriam aplicáveis a uma sociedade anónima constituída segundo o Direito do Estado-Membro onde a SE [respectivamente a SCE] tem a sua sede estatutária;

iii) Pelas disposições dos estatutos da SE (respectivamente a SCE), nas mesmas condições que para as sociedades anónimas constituídas segundo o Direito do Estado-Membro onde a SE [SCE] tem a sua sede estatutária.”

Neste caso, portanto, é expressamente previsto o lugar dos estatutos no ordenamento jurídico nacional, o que não acontece com o convénio e os estatutos do AECT. O juiz nacional não poderá

deixar de ter em conta este silêncio qualificado do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 sobre esta questão, o que nos parece ser fonte de dificuldades futuras.

4. *Direito aplicável ao controlo das actividades do AECT*

As actividades de um AECT podem ser sujeitas a um controlo, pelo menos de legalidade, ou mesmo, nos termos do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de oportunidade. Parece, no entanto, que nos termos do Regulamento relativo aos AECT, não está previsto um controlo normal de tipo administrativo ao conjunto dos actos do AECT, e afigura-se duvidoso que um Estado possa introduzir esse controlo. Em contrapartida, existem disposições relativas ao controlo financeiro (4.1) e a um controlo excepcional em defesa do interesse público (4.2).

4.1. **Regras aplicáveis ao controlo financeiro do AECT**

É interessante notar que este é o principal controlo específico previsto pelo AECT, o que certamente se explica pelo facto de este instrumento – embora as disposições do regulamento, na sua forma final, lhe confirmem um potencial de aplicação muito amplo – ter sido concebido no quadro da gestão dos fundos estruturais da União, razão pela qual a questão do controlo da boa gestão destes fundos provenientes do orçamento comunitário continua a ser central no Regulamento relativo aos AECT. Embora o modo como está organizado seja discutível, o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 estabelece um princípio geral e prevê dois procedimentos de controlo distintos, consoante o AECT gira ou não fundos comunitários.

O princípio geral enunciado no n.º 3 do artigo 6.º é que todos os controlos são efectuados em conformidade com as normas de auditoria reconhecidas no plano internacional. Isto não parece excessivamente problemático³⁴⁹.

No que se refere a acções co-financiadas pela Comunidade, “é aplicável a legislação relativa ao controlo dos fundos proporcionados pela Comunidade”³⁵⁰, o que remete, por um lado, para as regras gerais aplicáveis ao orçamento comunitário e, por outro lado e mais especificamente, para as disposições dos regulamentos relativos aos fundos estruturais, em especial o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e, sobretudo, o Regulamento (CE) n.º 1080/2006, relativo ao FEDER. Com efeito, o carácter transfronteiriço do programa operacional no quadro do objectivo de cooperação territorial impõe algumas adaptações das regras de controlo das despesas – nomeadamente no que se refere à elegibilidade das despesas no contexto transfronteiriço, assunto que, no passado, deu lugar a bastantes problemas –, as quais são efectuadas no artigo 13.º e seguintes do Regulamento relativo ao FEDER e reproduzidas no anexo II.

Por último, quanto ao controlo da gestão de fundos comunitários pelo AECT, são as autoridades do Estado da sede estatutária que têm a responsabilidade principal (n.º 1 do artigo 6.º). O regulamento prevê uma possível cooperação com as autoridades de controlo dos outros Estados envolvidos, no caso de actos dos AECT praticados nos territórios destes (n.º 2 do artigo 6.º). O funcionamento destes procedimentos deverá ser examinado ao fim de alguns anos e, não sendo eles os mesmos que serão aplicados no controlo da gestão dos fundos comunitários (por força do n.º 4 do mesmo artigo 6.º), esse exame não será, infelizmente, efectuado pelo Tribunal de Contas da CE. Talvez o Comité das Regiões se deva debruçar, daqui a alguns anos, sobre esta questão, tanto mais que o n.º 2, alínea e), do artigo 9.º prevê que os membros podem especificar nos estatutos as “normas contabilísticas e orçamentais aplicáveis, nomeadamente em questões financeiras, de cada um dos membros do AECT em relação ao agrupamento”. A liberdade das partes na fixação destas normas será, evidentemente, limitada pelas regras da contabilidade pública a que cada uma esteja sujeita, mas conviria inventariar os exemplos de

“boas práticas” na matéria, a fim de encorajar os membros de um futuro AECT a resolverem o mais a montante possível as questões relativas à articulação das regras nacionais de controlo financeiro.

4.2. Controlo extraordinário para defesa do interesse público

O artigo 13.º do Regulamento relativo aos AECT institui um controlo extraordinário para defesa do interesse público, que permite a um Estado-Membro, se for caso disso, proibir a actividade do AECT no seu território, ou exigir a retirada do AECT dos membros constituídos nos termos da sua lei. Esta intervenção em nome do interesse público pode ter lugar quando “um AECT exerça uma actividade que viole disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro ou que viole o interesse público de um Estado-Membro”. O procedimento para formular esta exigência e, sobretudo, para velar pelo seu cumprimento não é indicado no regulamento. Em contrapartida, o n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º dispõe que os tribunais competentes para dirimir os litígios abrangidos por este artigo são os tribunais do Estado-Membro cuja decisão for impugnada. À falta de procedimento, é designado um foro para dirimir o diferendo.

O segundo parágrafo desse mesmo artigo especifica que “tais proibições não devem constituir um meio de restrição arbitrária ou dissimulada à cooperação territorial entre os membros do AECT. A decisão da instância competente deve ser passível de revisão por um órgão judicial”. Já vimos que, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º, os tribunais competentes serão os do Estado-Membro. Não é indicado qual o direito aplicável.

5. *Direito aplicável às relações entre membros*

O princípio de um agrupamento deste tipo é o de que são os seus membros que determinam as regras sociais segundo as quais pretendem organizar a sua cooperação. Assim, serão em grande parte o convénio e os estatutos – como foi evidenciado no início deste longo capítulo, não é óbvia a utilidade de dois documentos distintos – que regularão as relações entre os membros, pelo menos no tocante aos aspectos expressamente previstos no n.º 2 do artigo 8.º e no n.º 2 do artigo 9.º. O convénio e os estatutos são ambos aprovados pelos membros, por unanimidade (n.º 1 do artigo 8.º e n.º 1 do artigo 9.º), após aprovação da participação de cada autoridade pelo Estado em conformidade com as regras nacionais (n.º 3 do artigo 4.º) e “assegurando a coerência com a aprovação dos Estados-Membros nos termos do n.º 3” do artigo 4.º (n.º 5 do artigo 4.º). Assim, os membros do AECT acordam, em grande medida, as regras que se aplicarão às suas relações, respeitando as disposições do regulamento, assim como as regras de direito interno para as quais este remete. Também se poderá aplicar às relações entre os membros um direito nacional, em particular, o direito do Estado no qual se situa a sede estatutária; quer porque este contém disposições imperativas que se impõem ao AECT e, por tabela, aos seus membros (por exemplo, em matéria de relações de trabalho com os empregados ou dos direitos sociais destes), quer porque determinadas situações não estão previstas no convénio ou nos estatutos. Neste caso, aplicar-se-á a regra enunciada no n.º 1, alínea c), do artigo 2.º, inclusive nas relações entre membros.

Por outro lado, o n.º 2, alínea e), do artigo 8.º impõe que o direito aplicável à interpretação e à aplicação do convénio seja o direito do Estado no qual se situa a sede estatutária do AECT. Portanto, estas relações entre os membros estarão igualmente, se for caso disso, sujeitas a este direito nacional e, na medida em que os artigos 8.º e 9.º não autorizam as próprias partes no convénio e nos estatutos a designarem um foro, este será o do Estado em que se situa a sede estatutária do AECT, como decorre da regra enunciada no n.º 2, segunda frase, do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

6. *Direito aplicável às relações do AECT com terceiros*

O AECT é dotado de personalidade e de capacidade jurídica, nos termos do artigo 1.º do respectivo regulamento, o que implica que esta pessoa colectiva pode ter relações jurídicas com terceiros. As relações contratuais, em particular, estão expressamente previstas, uma vez que o n.º 4 do artigo 1.º indica que o AECT “pode, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis (e) contratar pessoal”, o que se fará no âmbito de relações contratuais. A determinação do direito aplicável a estas relações far-se-á segundo as regras do direito comunitário ou do direito internacional privado, como especifica o n.º 1, último parágrafo, do artigo 2.º do regulamento. Visto que a regra de conexão teria em conta a situação pessoal dos contratantes, esta disposição precisa que “o AECT é tratado como uma entidade do Estado-Membro onde tiver a sua sede estatutária”.

No que se refere às relações de trabalho, os estatutos do AECT podem prever disposições próprias, como estipula o n.º 2, alínea d), do artigo 9.º, o qual permite aos membros definirem regras específicas “no que respeita à gestão do pessoal, às regras de recrutamento e à natureza dos contratos do pessoal”. Dada a hierarquia das normas enunciada no n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, estas regras fixadas pelos estatutos numa circunstância em que o regulamento o autorize expressamente poderão prevalecer e, portanto, derogar às regras do direito nacional aplicáveis. Recomenda-se, porém, aos membros que tenham em conta que muitas normas jurídicas relativas às condições de emprego serão as do Estado onde se situa a sede estatutária ou do Estado onde se efectua a prestação do trabalhador, pelo que deverão prever nos seus estatutos preceitos cuja articulação com essas regras nacionais não seja muito problemática.

Para além das relações contratuais, o AECT pode ter relações com terceiros que envolvam a responsabilidade destes para com ele ou a sua para com eles. No que se refere à responsabilidade do AECT em relação perante terceiros, é indicado que os actos do director vinculam o AECT (n.º 1, alínea b), do artigo 10.º) e que, de uma maneira mais geral, “o AECT é responsável pelos actos dos seus órgãos em relação a terceiros, mesmo quando tais actos não se insiram no âmbito das funções do AECT”. É, pois, privilegiada a confiança de terceiros sobre a protecção dos interesses, nomeadamente pecuniários, dos membros. Tanto mais que o n.º 2., primeiro parágrafo, do artigo 12.º especifica que “o AECT é responsável pelas suas dívidas, sejam elas de que natureza forem”. Esta responsabilidade própria do AECT não esgota a dos seus membros, uma vez que o segundo parágrafo do n.º 2 desse mesmo artigo precisa que “se o activo de um AECT for insuficiente para fazer face ao passivo, os seus membros são responsáveis pelas dívidas do AECT, independentemente da respectiva natureza”.

O AECT está, pois, em condições de manter relações contratuais e extracontratuais com terceiros. Para estes, a responsabilidade do AECT não se substitui à dos seus membros, os quais podem ser subsidiariamente chamados a assumir a responsabilidade, nomeadamente pecuniária, das dívidas do AECT.

7. *Responsabilidade das autoridades que são membros de um AECT*

A responsabilidade dos membros de um AECT é sempre bastante grande. A personalidade jurídica do AECT não desempenha, perante terceiros, a função tradicional de cobertura social que tem a maior parte das pessoas colectivas, conservando os membros de um AECT uma responsabilidade subsidiária a este nas relações com terceiros. Esta responsabilidade ilimitada cabe a cada membro “na proporção do seu contributo”³⁵¹. Se bem que tal não seja indicado no regulamento, trata-se, manifestamente, de contributo financeiro. O n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 12.º especifica que “as regras em matéria de contributos são fixadas nos estatutos”, o que remete parcialmente para o n.º 2, alínea e), do artigo 9.º, o qual, no entanto, só se refere às contribuições financeiras. Deve deduzir-se, portanto, que para determinar a parte de um membro no apuramento das dívidas do AECT, deverão igualmente ser tidos em conta, quando for caso disso, elementos de contribuições não financeiras – por exemplo, uma

contribuição em espécie ou a disponibilização de pessoal. Se os membros considerarem que tal responsabilidade é sustentável, podem mesmo “estipular nos estatutos que serão responsáveis, depois de ter cessado a sua participação no AECT, pelas obrigações decorrentes das actividades do AECT durante a sua participação” (n.º 2, quarto parágrafo, do artigo 12.º). Desta regra decorrem vários ensinamentos interessantes.

Em primeiro lugar, esta responsabilidade não é automática, mas pode ser prevista nos estatutos. Quer isto dizer que, na falta de disposição específica para o efeito, a um membro que se tenha retirado de um AECT não pode ser exigida responsabilidade por actos praticados pelo AECT enquanto ainda era membro. Apenas os membros que ainda o sejam no momento em que é invocada a responsabilidade terão de a assumir. Estes deverão, portanto, ser prudentes no momento de deixar sair um membro do AECT (procedimento que, recorde-se, não está previsto no regulamento). Em seguida, é importante tentar perceber a razão que subjaz a uma eventual intenção dos membros de um AECT de alargarem a sua responsabilidade, que se afigura já bastante grande. A resposta poderá ser dupla. Por um lado, tal permite reforçar a credibilidade do AECT perante terceiros, que sabem que, para além da pessoa colectiva do AECT, os actos que este pratica são garantidos pelo conjunto dos seus membros. Além disso, esta disposição nos estatutos permitiria também tornar mais fácil a saída de um membro, deixando esta de ter repercussões financeiras para os outros membros no caso de ser intentada uma acção de indemnização ou de surgirem dívidas imprevistas após a retirada de um membro, mas com origem no período em que esta entidade ainda era membro. Por esta última razão, parece desejável a inclusão desta disposição nos estatutos, se a responsabilidade dos membros do AECT não puder ser limitada.

Mas, inversamente, é possível limitar a responsabilidade dos membros do AECT, na condição de “a responsabilidade de qualquer membro do AECT (ser) limitada em consequência da lei nacional em cujos termos foi constituído ” (n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 12.º). Neste caso, os outros membros podem também limitar a sua responsabilidade nos estatutos, o que parece razoável.

A inclusão desta limitação de responsabilidade tem duas consequências no que respeita a informar e, portanto, se necessário, proteger terceiros. Em primeiro lugar, a denominação de um AECT de responsabilidade limitada deverá mencionar expressamente este estatuto dos seus membros³⁵². Por outro lado, “os requisitos de publicidade do convénio, dos estatutos e das contas dos AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada devem ser pelo menos iguais aos exigidos para outros tipos de entidades jurídicas cujos membros tenham responsabilidade limitada constituídas nos termos da lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária”. Mas importa também referir que os Estados-Membros “podem proibir o registo no respectivo território de AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada”.

É forçoso constatar que esta questão dá lugar à coexistência de soluções muito diversas, senão mesmo contraditórias — um reflexo das tradições diferentes entre os Estados-Membros relativamente a estas práticas cooperativas entre entidades públicas —, tendo como consequência provável que soluções juridicamente próximas se concentrem também em zonas geográficas determinadas, pelo menos no que diz respeito à cooperação transfronteiriça e transnacional.

Por outro lado, há uma outra forma de responsabilidade que continua a ser dos membros de um AECT em relação aos actos deste. Com efeito, o Regulamento relativo aos AECT contém uma garantia segundo a qual “nada no presente regulamento priva os cidadãos de exercerem o seu direito constitucional de recorrerem das decisões de entidades públicas que sejam membros de um AECT no que se refere a: decisões administrativas respeitantes a actividades exercidas por um AECT; acesso a serviços na sua própria língua; e acesso à informação.” Esta regra, louvável, estabelecida no n.º 3 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, é nos acordos relativos à cooperação transfronteiriça. Se é frequente preservar os direitos e interesses do Estado em relação às entidades públicas infra-estatais que ultrapassam o quadro nacional, é menos frequente que os direitos dos cidadãos sejam

objecto de preocupações. Talvez também porque, no estado actual do desenvolvimento deste tipo de actividade, não existem ainda organismos de cooperação transfronteiriça verdadeiramente operacionais, a ponto de as suas actividades porem directamente em causa os direitos dos administrados.

Sendo assim, esta disposição implica que, para ter um conteúdo substancial e não unicamente processual, sejam quais forem as modalidades de organização do AECT e as regras aplicáveis às suas actividades, cada autoridade territorial parceira conserva, em relação aos seus administrados, total responsabilidade no que diz respeito aos três aspectos referidos. Evidentemente que isto parece ter um alcance limitado em relação ao primeiro aspecto, uma vez que, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento, “as funções cometidas ao AECT pelos seus membros não podem dizer respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público”.

8. Responsabilidade dos Estados-Membros

Podem coexistir três regras de responsabilidade dos Estados-Membros.

1. Uma exclui a sua responsabilidade financeira “em relação a um AECT de que não sejam membros”, ou melhor, pelas dívidas de um AECT de que não sejam membros. Com efeito, trata-se, infelizmente, de uma má tradução da versão francesa do regulamento³⁵³. A questão não é a da responsabilidade do Estado para com um AECT, mas sim perante terceiros por um AECT de que esse Estado não seja membro (mas o seja, por exemplo, uma autoridade constituída sob a sua jurisdição). É uma regra que se encontra em muitas convenções relativas à cooperação transfronteiriça³⁵⁴, e que faz sentido.
2. Em segundo lugar, a regra normal para o caso de um Estado ser membro de um AECT; seria então, tal como os outros membros, responsável pelas dívidas na proporção do seu contributo para o AECT (n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 12.º).
3. Em terceiro lugar, se o AECT beneficiou de um financiamento comunitário, ao abrigo de regras gerais relativas à responsabilidade dos Estados – as quais são, no presente regulamento, expressamente referidas no n.º 4 do artigo 6.º – o Estado continua a ser responsável perante a CE pela correcta utilização do orçamento comunitário. A este título, pode incorrer em responsabilidade.

9. Direito aplicável à dissolução do AECT

São possíveis três casos.

1. A dissolução tem lugar no termo do período para qual o AECT foi constituído e previsto no convénio. Neste caso, ocorrerá segundo as regras previstas no convénio, como indica o n.º 1, alínea d), do artigo 2.º do Regulamento relativo aos AECT (uma disposição do convénio expressamente autorizada pelo regulamento). É evidente que, em contrapartida, para a liquidação do AECT se aplicarão nos termos do n.º 1 do artigo 12.º as disposições do Estado em cujo território se situe a sede estatutária do AECT. O mesmo é válido para as duas outras hipóteses de dissolução.
2. Segunda hipótese: uma dissolução na sequência da vontade expressa (eventualmente, por unanimidade) pelos membros do AECT de porem fim à existência deste, de acordo com as disposições do convénio. Aplicam-se as mesmas normas jurídicas do primeiro caso.

3. Por último, a terceira hipótese é a de uma dissolução ordenada pelo tribunal ou pela autoridade competente do Estado-Membro onde o AECT tem a sua sede estatutária, “a pedido de uma autoridade competente com interesse legítimo”, caso o tribunal ou a autoridade competente para pronunciar a dissolução “verifique que este deixou de cumprir os requisitos estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º [relativo ao objectivo da cooperação] ou no artigo 7.º ou, em especial, que o AECT está a agir fora do âmbito das funções estabelecidas no artigo 7.º”³⁵⁵. O tribunal ou a autoridade competente deve, por um lado, “informar todos os Estados-Membros nos termos de cuja lei os membros se tenham constituído de qualquer pedido de dissolução do AECT” e, por outro, “pode conceder ao AECT um prazo para regularizar a sua situação”, sendo que, no fim deste prazo, se a situação não tiver evoluído favoravelmente, é decretada a dissolução. Perante esta situação extraordinária, o regulamento não indica expressamente a via legal a seguir. Mas, na medida em que se trata de uma decisão das autoridades do Estado onde o AECT tem a sua sede estatutária, deverá aplicar-se a regra geral enunciada no n.º 2, segunda frase, do artigo 15.º.

F. TIPOLOGIA DOS DIFERENTES AECT

Deste longo capítulo ressalta que, em muitos casos, a situação dos AECT será diferente consoante os membros que os constituem, as actividades que desenvolvem e o direito que lhes seja aplicável (em função da sua sede estatutária ou das actividades). A importância, tanto quantitativa como substancial, das remissões para o direito nacional tem igualmente por consequência que um AECT sediado no território de um Estado e, portanto, nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º do presente regulamento, sujeito ao direito desse Estado, terá um enquadramento jurídico distinto de um outro AECT, composto pelos mesmos membros e vocacionado para as mesmas funções, mas sediado no território de um dos outros Estados.

É, portanto, essencial determinar este direito aplicável em função da localização da sede estatutária do AECT. Após consultas a peritos e agentes, propõem-se seis critérios que permitem diferenciar categorias distintas de AECT, para depois identificar as regras potencialmente pertinentes em cada ordenamento jurídico nacional³⁵⁶, antes de determinar o direito aplicável em função da localização da sede.

Em primeiro lugar, dois critérios estão ligados aos membros do AECT, os quais são definidos no artigo 3.º e agrupados em cinco categorias. Este artigo diz-nos que um AECT é constituído por membros “pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias [...]”. Importa, portanto, distinguir entre os AECT homogéneos e os AECT heterogéneos, isto é, entre aqueles cujos membros pertencem a uma única categoria e os que são constituídos por membros de natureza diversa. Para este efeito e, em particular, para ter em conta a diversidade das estruturas organizativas dos Estados-Membros, parece possível, na maior parte dos casos³⁵⁷, considerar como pertencentes a uma mesma categoria as autoridades locais e as autoridades regionais, embora esta distinção, muito frequente ao nível europeu³⁵⁸, não se aplique em todos os Estados-Membros. Entre os AECT heterogéneos, afigura-se também interessante distinguir as composições heterogéneas simétricas – uma multiplicidade de parceiros pertencentes às mesmas categorias de um lado e do outro da fronteira – das composições assimétricas, cuja inserção num ordenamento jurídico nacional é ainda mais delicada.

Segundo critério de classificação dos AECT: distinguir os que incluem Estados dos que não os incluem. As diferenças no plano jurídico são importantes. Em primeiro lugar, se em todos os Estados envolvidos o Estado-Membro for membro do AECT, importa saber se esta estrutura jurídica é a mais apropriada ou se não é preferível criar, entre entidades soberanas e segundo as regras do direito internacional³⁵⁹, uma estrutura de cooperação pontual, à qual possam ser associadas sem dificuldade entidades públicas sub-nacionais. Se não for este o caso, ou se numa cooperação assimétrica nem

todos os Estados-Membros envolvidos tiverem por futuro membro do AECT um Estado, convirá ver em que medida o direito público nacional poderá acomodar um Estado estrangeiro – e, reciprocamente, em que medida um Estado soberano poderá aceitar submeter-se, mesmo que apenas a título subsidiário, a um direito público estrangeiro. É possível que nesse caso apenas seja possível uma estrutura de direito privado. Ou ainda, se um único Estado participar no agrupamento, isso pode obrigar a localizar a sede estatutária do AECT no território desse Estado, por razões de natureza jurídica.

Os dois critérios seguintes referem-se ao direito aplicável.

Antes de mais, como acaba de ser referido, será preciso determinar se a cooperação prevista exige uma estrutura de direito público ou de direito privado, do ponto de vista da ordem jurídica do Estado em cujo território se situará a sede estatutária do AECT. É possível que uma estrutura similar, reunindo os mesmos membros e desenvolvendo as mesmas actividades, seja, deste ponto de vista, qualificada de forma diferente pelas ordens jurídicas de Estados distintos. As consequências no que se refere ao direito nacional aplicável³⁶⁰ são, também neste caso, importantes.

Depois – e esta é uma distinção imposta pelo n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento relativo aos AECT – é preciso distinguir os AECT em que a responsabilidade subsidiária dos membros é limitada daqueles em que a responsabilidade subsidiária dos membros é ilimitada. Alguns Estados podem, aliás, recusar-se a registar no seu território AECT de responsabilidade limitada.

Por último, duas distinções relativas às actividades a exercer pelo AECT.

Em primeiro lugar – e são várias as disposições do Regulamento relativo aos AECT que impõem que se faça esta distinção – importa distinguir, se é que é possível fazê-lo *a priori*, um AECT chamado a gerir (directamente) fundos comunitários – nomeadamente no âmbito da política de coesão económica e social da CE – de um AECT que não beneficia de financiamento comunitário. O regulamento impõe regras materiais e procedimentos diferentes nas duas situações.

Finalmente, parece essencial distinguir entre um AECT que desenvolve, ele próprio, uma acção concreta em nome dos seus membros de um AECT que apenas facilita ou estrutura a cooperação entre os seus membros. No primeiro caso, as regras de responsabilidade perante terceiros, nomeadamente os administrados, terão uma importância fundamental, ao passo que no segundo caso estas questões podem ficar em segundo plano.

De todas as combinações possíveis de todos estes factores resultam já 720 categorias potencialmente diferentes de AECT. Se se multiplicar estas 720 categorias por 25 Estados-Membros, chega-se a qualquer coisa como 18 000 categorias jurídicas possíveis. Mas isto não se passará assim. A prática mostra que as novas estruturas jurídicas previstas para enquadrar actividades de cooperação (principalmente) transfronteiriça são, em geral, pouco utilizadas, pelo menos nos primeiros tempos³⁶¹. Além disso, nunca um instrumento jurídico de enquadramento teve tal âmbito geográfico de aplicação e é, portanto, estatisticamente provável que o número de realizações seja mais elevado. Mas o objectivo da classificação aqui proposta não é o de constituir um amontoado indiscriminado, mas sim o de permitir, *a priori*, identificar as combinações que podem ou devem ser ignoradas, para determinar rapidamente a ordem jurídica para a qual orientar o trabalho de preparação do convénio e dos estatutos³⁶², e para os adaptar ao tipo de pessoa colectiva e à ordem jurídica escolhidos.

Assim, para determinar o tipo de estrutura jurídica que um determinado AECT terá, há que identificar os seguintes parâmetros:

<i>Critérios ligados aos membros</i>	
Composição homogénea	Composição heterogénea
	1.A. simétrica assimétrica
2. Com participação do Estado	Sem participação do Estado
<i>Critérios ligados ao direito aplicável</i>	
3. AECT de direito público	AECT de direito privado
4. Responsabilidade limitada dos membros	Responsabilidade ilimitada dos membros
<i>Critérios ligados às actividades exercidas</i>	
5. AECT que gere fundos CE	AECT sem financiamento CE
6. AECT que desenvolve uma acção em nome dos seus membros	AECT que coordena a cooperação entre os seus membros

G. SOLUÇÕES DE CONTINUIDADE E INOVAÇÕES DO AECT

A longa análise exposta mostra muitos avanços subtis que a aplicação do regulamento e a constituição de AECT nas fronteiras dos Estados-Membros da UE permitirão. No entanto, é possível destacar dois elementos de continuidade importantes contidos neste regulamento e duas rupturas que constituem inovações substanciais.

1. Soluções de continuidade

1.1. Recuperação da “experiência do INTERREG”

Mantém-se a distinção entre as três vertentes de cooperação do programa INTERREG III. As prioridades de cada uma são muito próximas das precedentes, permitindo uma continuidade das acções de cooperação empreendidas.

São conservadas as bases gerais em matéria de financiamento de programas transfronteiriços (PO único sem ventilação nacional, princípio do principal responsável, etc.).

1.2. Remissão para o direito nacional

Ainda que, em termos estritamente jurídicos, as regras e as condições da remissão sejam diferentes, a solução de uma estrutura jurídica vinculada a uma ordem jurídica nacional, mesmo que de forma menos rigorosa do que com os instrumentos jurídicos preexistentes, é, *grosso modo*, mantida.

2. Inovações

2.1. Possibilidade de constituir uma entidade transfronteiriça ou transnacional com base no direito comunitário

Como se acabou de pôr em evidência no que se refere à continuidade das práticas, o AECT é do ponto de vista legal uma pessoa jurídica de direito comunitário. A prazo, isto deverá ter implicações importantes, tanto para o desenvolvimento da cooperação territorial como para o provável papel das autoridades locais e regionais num processo de integração horizontal da Europa.

2.2. Possível participação dos Estados, ao lado das autoridades locais e regionais, em entidades de cooperação territorial dotadas de personalidade jurídica própria

Do ponto de vista do direito da cooperação transfronteiriça, predecessora da cooperação territorial, trata-se de uma mudança absoluta de perspectiva. Esta possibilidade, se for utilizada, deve permitir insuflar uma dose de governação a vários níveis (*multilevel governance*) na gestão dos espaços adjacentes às fronteiras internas, o que constitui uma consolidação essencial da dimensão territorial do processo de integração.

CAPÍTULO 5: DESAFIOS JURÍDICOS DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO RELATIVO AOS AECT

O Regulamento relativo aos AECT contém muitas remissões para o direito nacional, pouco habituais num instrumento jurídico desta categoria (são geralmente as directivas que requerem para a sua aplicação uma intervenção do direito nacional). Tendo por base a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça e uma análise detalhada das disposições deste acto, o estudo mostra, no entanto, que o presente texto satisfaz os critérios aplicáveis aos regulamentos comunitários (A).

Os regulamentos são, nos termos do direito comunitário, susceptíveis de produzir um efeito directo. Isto é, das suas disposições os sujeitos da ordem jurídica comunitária retiram directamente direitos ou obrigações. Estes direitos impõem-se mesmo perante qualquer norma contrária da ordem interna. No caso em apreço, porém, estas relações com o direito interno revelam-se complexas, porque os termos do regulamento remetem frequentemente para normas do direito nacional ou subordinam mesmo a sua aplicação a actos praticados nos termos do direito nacional.

Um primeiro ponto recorda os princípios segundo os quais o direito comunitário exige o efeito directo das suas disposições nas ordens jurídicas internas (B.1.1).

Uma discussão do efeito previsível das remissões gerais para o direito nacional efectuadas pelos artigos 2.º e 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 mostra que o alcance destas remissões num regulamento será sempre difícil de interpretar e que, consequentemente, elas introduzem uma certa insegurança jurídica (B.1.2.1).

As remissões específicas para determinadas regras nacionais são a priori mais claras e mais simples de interpretar. São identificadas e enumeradas, distinguindo-se entre os casos em que a regra nacional intervém como complemento de uma disposição comunitária e aqueles em que a regra nacional é a única pertinente (B.1.2.2).

Por último, os controlos prévios que o regulamento autoriza as autoridades a efectuar segundo as regras do direito nacional (nomeadamente nos termos do n.º 3, terceiro parágrafo, do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006) e que permitem, efectivamente, aos Estados-Membros limitarem o acesso aos benefícios deste regulamento com base em disposições do direito nacional. No entanto, visto que este controlo prévio se baseia no direito comunitário, as condições do seu exercício poderão, se for caso disso (através do recurso à questão prejudicial), ser sujeitas ao controlo da justiça comunitária (B.1.2.3).

Deste último ponto ressalta, no entanto, que o regulamento estará longe de produzir um efeito uniforme em todo o território da União. Segundo as normas existentes em direito interno quanto à participação de diferentes categoriais de actores públicos em acções de cooperação transfronteiriça, transnacional ou interterritorial, os actores públicos de Estados que tenham uma abordagem liberal verão as suas possibilidades de acção aumentadas, enquanto os actores de Estados com uma abordagem restritiva na matéria deverão obter poucos ou nenhuns direitos suplementares com este regulamento. De ressaltar, no entanto, que a prática restritiva de alguns Estados está associada às poucas competências das estruturas territoriais que os compõem e que a possibilidade da sua participação directa no AECT deverá permitir-lhes pôr em prática, através de outras modalidades, o disposto neste regulamento (B.2.1).

O princípio do primado proíbe os Estados de adoptarem normas contrárias às disposições do Regulamento relativo aos AECT após a sua entrada em vigor. Ao invés, o destino que terão normas anteriores à adopção deste regulamento que restrinjam a participação no AECT e que o Estado poderá invocar, nomeadamente com base no n.º 3, terceiro parágrafo, do artigo 4.º do regulamento, será mais difícil de determinar. Em direito, a resposta dependerá de se considerar que as normas do regulamento podem produzir um efeito directo, deixando, por conseguinte, de ser aplicáveis as anteriores disposições em contrário, ou não produzem tal efeito e, neste caso, mantêm-se em vigor estas disposições (B.2.2).

Estas relações complexas entre as disposições do regulamento comunitário e as regras de direito nacional deverão ter como consequência uma evolução dos direitos nacionais, levando-os a adaptar-se ao desenvolvimento desta forma de cooperação.

Essa evolução deverá produzir-se, por um lado, porque os Estados-Membros têm nela um interesse directo, entre outras razões, por lhes permitir atrair AECT para o seu território, se dispuserem de um quadro jurídico nacional adaptado (B.3.1).

Por outro lado, o artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT impõe aos Estados-Membros que tomem as disposições apropriadas para garantir a sua efectiva aplicação. Esta exigência vai originar uma dinâmica legislativa ou regulamentar nos Estados-Membros que deverá favorecer o desenvolvimento da cooperação territorial e aumentar a segurança jurídica do seu enquadramento (B.3.2).

O n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 16.º obriga os Estados-Membros a informarem a Comissão das disposições nacionais aprovadas ao abrigo deste artigo. No entanto, não se tratando de medidas de transposição de uma directiva, não é certo que a Comissão dê a publicidade necessária a estas medidas (como o faz no caso da transposição das directivas). O presente estudo recomenda, por razões de informação e de segurança jurídica, a constituição de um registo actualizado das diferentes legislações nacionais aplicáveis nesta matéria (B.3.3).

Recorda-se, por último, que este regulamento não terá qualquer incidência jurídica directa na validade ou âmbito de aplicação de outros instrumentos jurídicos internacionais relativos à cooperação transfronteiriça ou transnacional (C).

Se bem que se trate de um regulamento na acepção do artigo 249.º do TCE, ou seja, “obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”, o caso específico do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 não será susceptível de produzir rapidamente efeitos jurídicos directos. Todos os peritos consultados no decurso do presente estudo se mostraram cépticos quanto à possibilidade, apenas com base neste regulamento, de se iniciar um processo de constituição de um AECT. Para além de numerosas questões teóricas e práticas sobre as relações entre direito comunitário e direito nacional – as muitas remissões para disposições nacionais, segundo diferentes modalidades e hierarquias do regulamento, contribuem para alimentar uma grande confusão – os peritos consideram que não foi atingido o patamar mínimo de segurança jurídica que se lhes afigura legítimo exigir antes de se promover a instituição de um AECT.

Em consequência, o presente capítulo tenta compreender a natureza e o alcance destas interrogações jurídicas, a fim de sugerir pistas para esboçar sugestões que permitam tornar efectiva, em tempo útil, a perspectiva de constituição de AECT.

Ver-se-á, assim, numa primeira secção, que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, se bem que atípico na sua redacção e conteúdo, deve ser considerado como um regulamento comunitário na acepção do artigo 249.º do TCE e que, a este título, é susceptível de produzir, para além de obrigações dos Estados-Membros, efeito directo favorável ou desfavorável às autoridades locais e regionais ou aos seus agrupamentos. Esta análise permitirá assim comparar este regulamento com instrumentos do mesmo tipo, relativamente raros no direito comunitário, que são o Regulamento relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE)³⁶³, o Regulamento relativo ao estatuto da sociedade europeia (SE)³⁶⁴ ou o Regulamento relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE)³⁶⁵.

Uma segunda secção (B), a mais consentânea, debruçar-se-á mais genericamente sobre as relações entre o direito nacional e o direito comunitário. É claro que o princípio da prevalência do direito comunitário sobre o direito nacional é de aplicação geral. Porém, o presente regulamento faz várias remissões específicas para o direito nacional (por exemplo, no n.º 1, alínea c), do artigo 2.º ou no n.º 1 do artigo 3.º. Em certas circunstâncias, remete para uma reserva do direito nacional (por exemplo, no n.º 3, terceiro parágrafo, do artigo 4.º) e, por último, faz uma remissão geral quando dispõe que “os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento” (artigo 16.º), cujo alcance merece desenvolvimento.

Uma terceira secção (C), muito curta, mostrará que a coexistência deste regulamento comunitário com regras do direito internacional que instituem outros mecanismos de cooperação, incluindo outras formas jurídicas que permitem a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriço, não apresenta qualquer problema.

A. REGULAMENTO RELATIVO AOS AECT NA ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA

Como anteriormente foi sublinhado, a instituição de um organismo de cooperação entre autoridades locais e regionais no âmbito de um regulamento comunitário é, de um ponto de vista jurídico, de grande importância. Com efeito, o direito comunitário apresenta a importante vantagem em relação ao direito nacional (cujo âmbito de aplicação territorial é limitado a um Estado) e internacional (cujos efeitos jurídicos são determinados no contexto da ordem jurídica de cada Estado³⁶⁶ segundo modalidades próprias e cujo respeito só raramente é garantido por um meio judicial comum) de garantir uma aplicabilidade directa e um efeito uniforme em todo o território da União. O direito comunitário dispõe de meios para assegurar o efeito uniforme em todo o território da União das regras que dita.

Para além do facto de um Estado não ter obrigação de ratificar um tratado que assinou, continua a haver igualmente o problema das reservas (ver capítulo 2, secção A.1). Além disso, cada ordem jurídica nacional determina as consequências jurídicas ou o alcance jurídico para si das normas internacionais. No caso do direito comunitário, pelo contrário, e depois de um célebre acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 5 de Fevereiro de 1963, é a justiça comunitária que determina os efeitos do direito comunitário na ordem jurídica de cada Estado-Membro, o que garante o seu efeito uniforme. Assim, caso sejam aplicáveis as regras do direito internacional, cada juiz nacional está obrigado pelo que determina a sua ordem jurídica nacional a dar-lhes efeito nessa mesma ordem jurídica. Porém, em caso de aplicação ou de interpretação divergente de uma mesma norma jurídica em dois Estados diferentes, não existe, no direito internacional examinado no capítulo 2, qualquer mecanismo judicial internacional que permita harmonizar os efeitos dessas normas, o que, em situações de natureza transfronteiriça ou transnacional, constitui um sério problema. Este contraste é ainda mais flagrante quando se trata de um regulamento comunitário, acto que, nos termos do artigo 249.º do Tratado CE, é “obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”. Verifica-se, no entanto, que a redacção do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT é, pelo menos, pouco habitual, a ponto de se poder duvidar da sua própria qualidade.

Há já muito que era evidente, do ponto de vista da doutrina, que o direito comunitário apresentava vantagens consideráveis sobre o direito interno (limitado no seu âmbito de aplicação territorial) e sobre o direito internacional (cujas normas de execução e efeitos jurídicos em cada ordem jurídica nacional podem variar sensivelmente de um Estado para outro)³⁶⁷, nomeadamente devido ao seu princípio de aplicação uniforme. Consequentemente, a adopção num regulamento comunitário de disposições materiais relativas às estruturas de cooperação territorial e às regras aplicáveis ao cumprimento, em cada situação nacional, das obrigações assumidas num quadro de cooperação transfronteiriça ou transnacional, teria por efeito garantir uma homogeneidade das soluções na Europa. Isto implicaria, consequentemente, uma menor desigualdade entre os parceiros de tal cooperação em relação ao território em que realizados os processos cooperativos e, por último, uma maior eficácia desta modalidade de cooperação, actualmente complexa demais para produzir resultados muito satisfatórios³⁶⁸.

Assim, se é certo que a acção comunitária assume a forma de um regulamento, este comporta muito poucas regras materiais, procedendo, principalmente, por remissão para o direito nacional e exigindo que os Estados-Membros adoptem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento” (artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006). Pelo contrário, a complexa convivência originada por este regulamento entre direito comunitário, estatuto do AECT e direito interno, coloca mais questões em termos de segurança jurídica do que as que parece capaz de resolver.

Em contrapartida, o direito comunitário, como acontece em alguns outros casos³⁶⁹, institui uma categoria nova de pessoa colectiva de direito comunitário, cujo tratamento nos diversos Estados-Membros, apesar do importante papel das remissões para o direito nacional, deve ser, senão uniforme, pelo menos semelhante, graças, por um lado, ao princípio do efeito útil das disposições contidas no Regulamento (CE) n.º 1082/2006, e, por outro, aos efeitos directos que as regras constantes deste acto exercerão em cada ordem jurídica nacional.

Como estipula, sem ambiguidades, o artigo 249.º do TCE, o regulamento é “obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”. A jurisprudência do Tribunal de Justiça concluiu de forma inequívoca que nenhuma medida nacional pode afectar este efeito directo pretendido pelo Tratado e, em particular, que “são contrárias ao Tratado todas as normas de execução cuja consequência possa constituir obstáculo ao efeito directo dos regulamentos comunitários e, assim, comprometer a sua aplicação simultânea e uniforme em toda a Comunidade.”³⁷⁰

Esta proibição da adoptar medidas nacionais susceptíveis de comprometer o efeito directo não pode, evidentemente, aplicar-se quando é o próprio texto do regulamento que remete para o direito nacional ou para uma reserva deste. O Tribunal considerou ainda que “a aplicabilidade directa de um regulamento não impede que o próprio texto do regulamento habilite uma instituição comunitária ou um Estado-Membro a tomar medidas de aplicação”.³⁷¹ Como observa sensatamente um jurista, “este efeito directo terá, no entanto, neste tipo de caso, um alcance diferente do que prevalece para a generalidade dos regulamentos”.³⁷² Tanto mais que, no processo *Eridania*, a intervenção que o regulamento requeria das autoridades italianas se limitava à fixação de quotas em matéria de regulamentação do mercado do açúcar, o que parece uma remissão para uma intervenção das autoridades nacionais bem mais precisa e restrita do que, por exemplo, a remissão “no que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento”, para as “leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária”.³⁷³ Já sem falar da exigência de “tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”, prevista no n.º 1 do artigo 16.º, cujo texto faz claramente pensar numa directiva. Também o critério da jurisprudência *Eridania* parece pouco pertinente.

Há já alguns anos que vários regulamentos comunitários – cujo objectivo é, como no caso em apreço, criar estruturas jurídicas comunitárias cujas regras constitutivas ou de funcionamento dependem igualmente, em parte, das ordens jurídicas nacionais – contêm remissões deste tipo. Assim, o Regulamento relativo ao estatuto da sociedade europeia (SE)³⁷⁴ e o Regulamento relativo ao estatuto da sociedade cooperativa europeia (SEC)³⁷⁵ prevêem nos seus artigos 68.º e 78.º, respectivamente, que “os Estados-Membros tomam as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva”³⁷⁶ do presente regulamento” — o que constitui uma remissão ainda mais ampla para o direito nacional. E, felizmente para a presente análise, a validade da adopção do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 foi contestada pelo Parlamento Europeu, uma vez que ela teve por base o artigo 308.º do TCE, que prevê apenas a consulta do Parlamento, quando, segundo ele (e segundo a Comissão, que o tinha previsto na sua proposta inicial e apoiou o Parlamento Europeu no processo de anulação), a base jurídica correcta é o artigo 95.º do Tratado CE³⁷⁷. Esta última disposição, relativa à harmonização das legislações, é mais conducente, em termos da sua finalidade, à aprovação de directivas (se bem que não exclua a aprovação de regulamentos), e o Parlamento e a Comissão consideram que o Regulamento relativo à sociedade cooperativa europeia constitui uma directiva disfarçada (devido às suas numerosas remissões para o direito nacional) e não um regulamento, o que reforça a sua convicção de que a base jurídica correcta seria a do artigo 95.º do TCE.

A questão da base jurídica deste regulamento não nos interessa aqui mas, para poder responder às alegações supracitadas, o advogado-geral do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias deverá analisar a natureza deste acto, do ponto de vista do seu conteúdo e, nomeadamente, das suas numerosas remissões para o direito nacional. O advogado-geral sintetiza os argumentos do seguinte modo: “Um possível argumento a favor do recurso ao artigo 95.º CE como base jurídica é o de que o regulamento não contém um regime jurídico completo ou, na formulação do Parlamento, uma SCE só pode existir juntamente com o direito nacional”³⁷⁸. A esta argumentação responde o advogado-geral com o seguinte raciocínio:

“Na verdade, o regulamento refere, em vários pontos, o direito nacional e declara a sua aplicabilidade em áreas amplas do regime das SCE: é o caso, por exemplo, das disposições sobre a inscrição da SCE num registo (artigo 11.º) e publicidade dos documentos (artigo 12.º) e das disposições relativas à fusão (artigo 28.º). É verdade, portanto, que o regulamento regula muitos aspectos por remissão para o direito nacional. Porém o regulamento contém uma disposição expressa que regula de forma inequívoca a hierarquização das normas aplicáveis: o artigo 8.º, que estabelece, de forma clara, o primado do regulamento. Diversas partes do regulamento contêm inovações genuínas. Tal é o caso, em primeira linha, das normas sobre a constituição de uma SCE, nomeadamente as relativas à constituição *ex nihilo*, isto é, a constituição sem recurso a fusão ou

transformação de pessoas colectivas já existentes. Assim, o regulamento controvertido criou a nova figura jurídica da SCE. Como o Conselho e o Parlamento afirmam em uníssono, o regulamento cria, pois, uma estrutura comunitária paralela às estruturas nacionais.”³⁷⁹

Estes critérios diversos identificados pelo advogado-geral podem, evidentemente, aplicar-se – e talvez ainda melhor – no quadro do AECT, uma vez que, ao contrário da sociedade cooperativa, que é uma estrutura que existe também numa forma estritamente nacional e que sobreviverá paralelamente à SCE, o AECT constitui uma estrutura jurídica inteiramente original e nova³⁸⁰.

Este raciocínio é sobretudo útil no processo relativo ao Regulamento que institui a SCE para demonstrar que não se trata de um processo de harmonização (e, portanto, que a base jurídica não pode ser o artigo 95.º do TCE), mas não prova, por si só, que um regulamento seria uma opção mais apropriada do que uma directiva. Prosseguir o raciocínio permite, no entanto, chegar igualmente a uma conclusão sobre este ponto. Com efeito, o facto de o acto comunitário instituir uma estrutura jurídica nova implica necessariamente que algumas disposições do regulamento, nomeadamente a que institui esta forma jurídica comunitária, deverão continuar a existir paralelamente às normas do direito nacional aplicável. Ora, a jurisprudência do Tribunal de Justiça no que se refere à aplicação das directivas directamente na ordem jurídica interna é perfeitamente clara. Só em caso de transposição deficiente (não realizada dentro do prazo ou realizada de forma incorrecta) é que, sem prejuízo de eventuais disposições incondicionais, suficientemente claras e precisas, os sujeitos da ordem jurídica comunitária (no caso vertente, as autoridades locais e regionais, principalmente) podem reivindicar os benefícios jurídicos de determinadas disposições, as quais produzirão então um efeito directo³⁸¹. Portanto, basta uma única disposição do regulamento ser directamente aplicável, sejam quais forem as medidas nacionais tomadas – nomeadamente por força do disposto no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 – para assegurar uma aplicação efectiva do regulamento ao direito nacional, para não há dúvida de que se está perante um regulamento³⁸². No caso em apreço, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 não exige de modo algum que os Estados criem na ordem jurídica interna uma estrutura jurídica intitulada AECT. Pelo contrário, o n.º 1 do artigo 1.º indica claramente que “podem ser constituídos no território da Comunidade agrupamentos europeus de cooperação territorial (a seguir designados “AECT”), nas condições e nos termos dispostos no presente regulamento”. É directamente por força e com base no direito comunitário directamente e não com base em qualquer disposição nacional que o AECT pode ser constituído. Assim, o carácter directamente aplicável, próprio do regulamento comunitário por força do artigo 249.º do TCE, aplica-se plenamente neste caso.

Conclui-se, portanto, desta longa análise que, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 é, de facto, um regulamento na acepção do artigo 249.º do TCE, o que terá implicações substanciais, por um lado, nas relações com as ordens jurídicas nacionais (ver secção B, adiante) e, por outro, na natureza e personalidade jurídica do AECT (como se viu atrás, no capítulo 4, secção B, ponto 2).

B. Regulamento relativo aos AECT e as ordens jurídicas nacionais: dificuldades previsíveis

O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT introduz, pela sua estrutura e formulação das suas disposições, uma relação complexa com os direitos nacionais. Entre as remissões específicas para as disposições destes últimos, ou mesmo a reserva da aplicação do direito nacional (é o caso, por exemplo, do n.º 4, terceiro parágrafo, do artigo 4.º, quando indica que “ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT, o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais”), surgem também disposições com redacção suficientemente clara e precisa susceptíveis de produzir um efeito directo. Será igualmente útil lembrar os princípios das relações entre direito comunitário e direito nacional, para ver como estes se aplicam no caso específico deste regulamento (1).

Numa segunda parte (2) examinar-se-ão as relações entre este regulamento, desde a sua entrada em vigor, e o direito nacional existente anteriormente. Por último, far-se-á um exercício mais prospectivo, mas indispensável devido à imposição prevista no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, segundo o qual “os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”. Qual é actualmente – e recorde-se que o regulamento só entrou em vigor em 1 de Agosto de 2006 e que, nos termos do segundo parágrafo do artigo 18.º, “é aplicável o mais tardar em 1 de Agosto de 2007, com excepção do artigo 16.º, que é aplicável a partir de 1 de Agosto de 2006” – a evolução previsível dos direitos nacionais (3)?

1. Princípios subjacentes às relações entre direito comunitário e direito nacional

Da conclusão que encerra a secção precedente não se deve deduzir que todas as disposições do regulamento têm, necessariamente, efeito directo. De facto, o TJCE, na sua jurisprudência relativa ao efeito directo do direito comunitário, chamou a atenção para a importância e a necessidade de distinguir a qualificação formal do acto (a qual, segundo o artigo 249.º do TCE permite distinguir diferentes efeitos jurídicos para diferentes categorias de actos comunitários)³⁸³. Se o Tribunal utilizou esta distinção para verificar que actos cuja qualificação formal não permitia *a priori* considerar que produzissem efeitos directos podiam, mesmo assim, em virtude da economia e dos termos da disposição, produzir o tal efeito directo, afigura-se igualmente possível, neste caso específico – e ainda que, tanto quanto se sabe, a questão não tenha sido dirimida pelo Tribunal³⁸⁴ – que certas disposições do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, devido unicamente à formulação adoptada, não sejam susceptíveis de produzir direitos específicos em benefício das autoridades locais e regionais, não produzindo, por conseguinte, efeito directo. Como assinalou com pertinência Joël Rideau, a noção de efeito directo de tais regulamentos deve ser distinguida do alcance clássico desta noção, nomeadamente porque é possível que algumas das disposições contidas no texto não sejam suficientemente precisas, claras ou incondicionais³⁸⁵ para poderem, por si só, produzir efeitos jurídicos directamente em relação a particulares.

Além disso, no caso particular dos regulamentos, o Tribunal admitiu que o facto de a disposição não ser necessariamente incondicional e permitir, se for caso disso, a um Estado-Membro exercer um poder discricionário – seja estabelecendo condições complementares que não excedam o que o regulamento autoriza, seja não fazendo uso da faculdade que o mesmo lhe confere – não afectava o carácter regulamentar do acto nem a sua presunção de efeito directo. Com efeito, se a regra do efeito directo do regulamento “se opõe à aplicação de qualquer medida legislativa, mesmo posterior, caso esta seja incompatível com as disposições destes regulamentos”³⁸⁶, o Tribunal constata, logicamente, que “esta interdição é, no entanto, levantada na medida em que o regulamento em causa deixe aos Estados-Membros a tarefa de tomarem as medidas legislativas, regulamentares, administrativas e financeiras necessárias para que as disposições do referido regulamento possam ser efectivamente aplicadas”³⁸⁷. O Tribunal reconhece mesmo que a imposição de condições adicionais pelo Estado no quadro deste poder legislativo ou administrativo que lhe é reconhecido pelo regulamento não é contrária ao efeito directo³⁸⁸.

É também verdade que a noção de efeito directo de um regulamento comunitário como o que está a ser analisado é, pelo menos, específico, nomeadamente no que se refere às relações das disposições do regulamento com as normas de direito interno.

Importa distinguir três tipos específicos de casos:

1. os casos em que as disposições do regulamento podem produzir um efeito directo (1.1.);
2. os casos em que o regulamento remete para regras nacionais (1.2.);

3. os casos em que o regulamento condiciona os seus efeitos à aplicação de uma regra ou à decisão de uma autoridade nacional (1.3.).

1.1. Regras de aplicação directa

O facto de algumas disposições do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 remeterem para o direito nacional não impede que, pela sua natureza, ele continue a ser aplicável directamente e que as regras nele contidas que não remetem para uma disposição de direito nacional ou não reservam à autoridade nacional o direito ou a apreciação se apliquem directamente à situação de cooperação territorial. Assim, o artigo seu 2.º prevê expressamente que o AECT se rege em primeiro lugar pelo regulamento (n.º 1, alínea a), do artigo 2.º) e que só “no que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento [serão aplicadas as] leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.” (n.º 1, alínea c), do artigo 2.º). Há, pois, uma clara hierarquia entre o direito comunitário e o direito nacional, em que o primeiro prevalece sobre o segundo, excepto quando aquele remete expressamente para este (já vimos que a jurisprudência trata este caso) ou quando não regula determinadas situações. O considerando 5 especifica que, no que se refere às regras nacionais que subsistem e complementam as do regulamento, “o presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade”³⁸⁹. Por outro lado, entre o regulamento e o direito nacional situam-se, provavelmente, “quando o presente regulamento expressamente o autorizar, [as] disposições do convénio e dos estatutos a que se referem os artigos 8.º e 9.º”. Confrontada com uma disposição elaborada segundo uma organização idêntica e redigida em termos, *mutatis mutandis*, semelhantes ao Regulamento (CE) n.º 1435/2003, o advogado-geral do Tribunal de Justiça considerou que tal disposição “estabelece uma hierarquia clara”³⁹⁰.

Assim, serão aplicáveis directamente todas as regras contidas no regulamento que são suficientemente claras e precisas para permitir conferir direitos ou obrigações aos sujeitos da ordem jurídica comunitária. Ou seja, prevalecerão, por força do princípio do efeito uniforme³⁹¹, sobre qualquer norma, anterior ou posterior³⁹², seja de que nível for³⁹³. Deste ponto de vista, a referência feita no considerando 15 do Regulamento relativo aos AECT ao facto de que “o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos, uma vez que o recurso ao AEGT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro” não constitui, evidentemente, uma restrição ao princípio do efeito uniforme da aplicação das regras do regulamento, mas uma referência à liberdade de acção dos Estados-Membros para aprovarem, segundo critérios quase de oportunidade, a possibilidade de uma sua autoridade participar num AECT. O que deriva da reserva de direito ou de uma decisão nacional, que se aborda infra no ponto 2.2.3 e não afecta o efeito uniforme que terão as disposições susceptíveis de produzir um efeito directo contidas no regulamento.

A este respeito, aliás, e numa configuração jurídica perfeitamente semelhante, o advogado-geral considera, no processo C-436/03, que o regulamento, mesmo quando remete em grande medida para disposições nacionais, continua a ser susceptível de produzir um efeito uniforme³⁹⁴. Em consequência, no capítulo 4 deste estudo consagrado à análise das disposições do Regulamento relativo aos AECT, é indicado especificamente para cada disposição se ela remete expressamente para o direito nacional ou se confere aos actores nacionais um poder discricionário de subordinar o seu efeito a um acto do direito nacional ou, ainda, se é susceptível de produzir efeitos directos e, nesse caso, quais.

A situação é ainda mais confusa no que se refere aos próprios Estados-Membros que, evidentemente, obtêm direitos directamente aplicáveis em direito comunitário, mas estão igualmente sujeitos a obrigações, também em direito comunitário, que, tratando-se de um regulamento, não deveriam depender de regras de direito interno. Ora, um certo número de regras incluídas no Regulamento (CE) n.º 1082/2006 trata todos os membros do AECT indistintamente.

1.2. Disposições de remissão para regras nacionais

A opção dos redactores do regulamento de remeter para o direito nacional numerosos aspectos que regem o AECT, ainda que pouco usual (uma vez que, convencionalmente – artigo 249.º do TCE –, o regulamento deve ser aplicável directamente), não é incompatível com os princípios gerais do direito comunitário. No Regulamento (CE) n.º 1082/2006 há dois tipos de remissões: por um lado, duas remissões de ordem perfeitamente geral e, por outro, uma série de remissões específicas. Nesta segunda categoria, distinguem-se as remissões para determinadas regras do direito nacional e os casos específicos e inerentes à estrutura original deste instrumento, nos quais a referência ao direito nacional permite ao Estado-Membro impedir a aplicação das regras do regulamento, que serão analisados adiante, no ponto 2.2.3.

1.2.1. Remissões gerais para o direito nacional

Por duas vezes, em dois casos completamente distintos, o regulamento remete para o direito nacional de uma maneira geral.

Em primeiro lugar, o artigo 2.º, intitulado “Direito aplicável”, estipula que “no que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento, [o AECT rege-se] pelas leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária”. Esta remissão é clara e relativamente pouco problemática. Pressupõe que o regulamento não tem vocação para cobrir todos os aspectos jurídicos relativos aos AECT – como, aliás, o anuncia claramente o considerando 5³⁹⁵ – e que, por conseguinte, se o regulamento não reger determinada questão ou se o fizer, o faça de forma incompleta, se aplicará, a título subsidiário, o direito nacional do Estado da sede estatutária. O direito nacional é, portanto, complementar e alternativo ao direito comunitário.

A questão de interpretação que, eventualmente, se pode colocar será a de saber se um aspecto jurídico da existência ou da vida de um AECT é ou não tratado de forma exaustiva pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006. Esta questão, que todo aquele que tem de fazer essa interpretação, designadamente, se for caso disso, o juiz nacional, se deverá colocar, pode ser submetida, por meio de uma questão prejudicial (artigo 234.º do TCE), ao juiz comunitário, o qual interpretará a disposição do regulamento em causa. Na prática, os aspectos que só em parte são regidos pelo regulamento podem revelar-se mais complexos de gerir. É ao direito comunitário e não ao direito nacional que cabe definir até que ponto um determinado aspecto é parcial ou totalmente regido pelo Regulamento relativo aos AECT.

A questão torna-se ainda mais complexa quando um aspecto jurídico não está contemplado no próprio regulamento, mas sim no convénio ou nos estatutos do AECT, instituídos nos termos dos artigos 8.º e 9.º do regulamento. Com efeito, o n.º 1 do artigo 2.º indica pela sua própria organização³⁹⁶ que as disposições do convénio ou dos estatutos aprovados com base no regulamento e em conformidade com as suas disposições prevalecem sobre o direito nacional. Isto poderá conduzir à situação paradoxal de regras aprovadas com base no regulamento por autoridades locais ou regionais no quadro do convénio ou dos estatutos constitutivos do AECT poderem prevalecer sobre o direito nacional, o que constituiria uma situação jurídica extremamente complexa e provavelmente insustentável. O processo de aprovação pelas autoridades competentes do Estado-Membro “nos termos de cuja lei se constituiu” a entidade pública que pretende tornar-se membro de um AECT instituído pelo artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 deverá permitir evitar que ocorram casos destes, mas tal controlo *a priori* não parece constituir garantia absoluta.

Com efeito, em caso de aplicabilidade do direito nacional decorrente da remissão geral efectuada por este artigo, este direito nacional não pode, evidentemente, ser contrário ao que estipula o regulamento. Se necessário, caberá ao juiz comunitário interpretar o alcance das disposições do regulamento para determinar quais são os seus efeitos em relação às disposições do direito interno. Em

seguida, cabe ao juiz nacional tirar as consequências da interpretação do juiz comunitário. Recorda-se a propósito que, segundo jurisprudência constante, o direito comunitário, pelo menos no que se refere aos Tratados e aos regulamentos, produz efeito directo nas ordens jurídicas nacionais e não pode, portanto, devido à sua natureza específica, ser objecto de medidas nacionais de transposição ou de recepção sobre as quais um juiz nacional se poderia pronunciar³⁹⁷. Por conseguinte, mesmo que o direito nacional não esteja em contradição com as disposições do regulamento, do convénio ou dos estatutos do AECT, ele deve ser preterido na medida em que a questão encontre resposta no próprio regulamento, no convénio ou nos estatutos que instituem o AECT³⁹⁸.

Por último, o regulamento especifica que este direito nacional complementar pode consistir em regras nacionais ou em regras de direito aplicável, consoante a estrutura constitucional de cada Estado-Membro, ao nível das entidades constitutivas dos Estados-Membros capazes de adoptar tais regras jurídicas³⁹⁹. Assim, nos Estados federais, como a Alemanha ou a Áustria – o caso belga é ainda, neste plano, distinto – serão essencialmente as regras de direito regional que estarão em causa.

Esta remissão subsidiária para o direito nacional pode colocar algumas dificuldades em relação ao princípio do efeito uniforme do direito comunitário. De facto, os direitos nacionais são, no tocante ao enquadramento da cooperação territorial, de uma grande diversidade, devido às diferenças de estruturas dos Estados-Membros, às diferentes tradições em matéria de autonomia local ou regional e ao desenvolvimento de regras específicas relativas quer à cooperação transfronteiriça, quer à cooperação no plano interno entre autoridades locais e regionais⁴⁰⁰. Se bem que exista uma remissão semelhante nos regulamentos relativos ao agrupamento europeu de interesse económico, à sociedade europeia ou à sociedade cooperativa europeia, esta não tem um alcance exactamente igual à do presente regulamento.

Com efeito, no que se refere ao agrupamento europeu de interesse económico, são fixadas apenas disposições complementares ao direito nacional, o qual continua a ser predominantemente aplicável⁴⁰¹, constituindo, portanto, um caso pouco semelhante ao aqui em apreço. Já no que se refere à SE e à SCE, as disposições de remissão têm uma grande analogia com as do regulamento em apreço. No entanto, nestes dois casos, o legislador justifica essa remissão para o direito nacional através de um regulamento pelo facto de o direito nacional aplicável às sociedades anónimas e às sociedades cooperativas, respectivamente, já ter sido objecto de numerosas medidas de direito comunitário com vista à aproximação das legislações e de, em consequência, não parecer necessário especificar num novo regulamento regras nacionais cujo conteúdo é já largamente determinado pelas exigências de transposição de directivas de harmonização. Assim, no considerando 9 do regulamento relativo ao estatuto da sociedade europeia lê-se que “desde a apresentação pela Comissão, em 1970, da proposta de regulamento relativo ao estatuto das sociedades anónimas europeias, alterada em 1975, os trabalhos de aproximação do direito nacional das sociedades progrediram de forma notável, de tal modo que, no caso da SE, é possível remeter para a legislação das sociedades anónimas do Estado-Membro da sede da SE, nos domínios em que o funcionamento desta não exija regras comunitárias uniformes.”⁴⁰²

Quanto ao Regulamento relativo à SCE, o considerando 18 especifica em termos quase idênticos que “os trabalhos de aproximação do direito nacional das sociedades progrediram substancialmente, de modo que se poderá proceder, por analogia, relativamente à SCE, à remissão para certas disposições da legislação do Estado-Membro da sede da SCE adoptadas em execução de directivas sobre sociedades, em domínios em que o seu funcionamento não exige regras comunitárias uniformes e na medida em que essas disposições sejam adequadas à regulamentação da SCE, em especial: (...)”⁴⁰³.

No que se refere ao AECT, as disposições de direito nacional relativas à cooperação entre entidades territoriais não foram – nomeadamente, por falta de base de competência⁴⁰⁴ – objecto de qualquer medida de harmonização. Assim, esta remissão poderá requerer uma atenção especial da

justiça comunitária, pouco propícia a gerar confiança jurídica entre os actores envolvidos na constituição de um AECT.

Um segundo caso distinto de remissão geral para as regras do direito nacional figura no artigo 16.º do regulamento, que determina que “os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”. Esta remissão, igualmente geral nos seus termos, não visa, no entanto, produzir os mesmos efeitos que a precedente. O direito nacional não é aqui alternativo ao direito comunitário (em caso de ausência de regras no regulamento ou face a uma regulação incompleta), mas auxiliar deste. No entanto, pelo facto de constar de um regulamento comunitário, esta remissão não tem por efeito impor a um Estado a transposição das medidas do regulamento, que, pelo contrário, é proibida⁴⁰⁵. O Tribunal especificou mesmo, no que se refere às normas de execução nacional de regras comunitárias de efeito directo, que “são contrárias ao Tratado todas as normas de execução cuja consequência possa ser entravar o efeito directo dos regulamentos comunitários e assim comprometer a sua aplicação simultânea e uniforme em toda a Comunidade.”⁴⁰⁶

Se o regulamento parece dar um ano aos Estados-Membros para adoptarem tais disposições⁴⁰⁷, a sua não adopção pelas autoridades em causa não poderá ter por efeito impedir que ele seja aplicado. Com efeito, ainda no seu acórdão de Fevereiro de 1973, o Tribunal estipulou claramente que “dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário não poderão permitir a um Estado-Membro dispensar-se unilateralmente da observância das suas obrigações.”⁴⁰⁸ Um Estado não poderá, portanto, alegar ausência de medidas nacionais para privar de efeito directo as disposições do regulamento em apreço, nomeadamente em benefício das suas autoridades locais e regionais. Em contrapartida, a sua adopção não tem por efeito proibir aos Estados-Membros a adopção de medidas nacionais relativas à regulamentação interna (nacional) em matéria de cooperação territorial.

Este artigo 16.º do regulamento prevê igualmente a obrigação por parte de cada Estado-Membro de informar “a Comissão e os restantes Estados-Membros de quaisquer disposições aprovadas ao abrigo do presente artigo.” Se bem que a ausência de adopção de tais disposições não possa ser assimilada à ausência de medidas de transposição no termo do prazo previsto por uma directiva comunitária – e, portanto, a simples não aplicação deste artigo não possa dar lugar a uma acção por incumprimento contra o Estado faltoso – uma preocupação de segurança jurídica deverá levar os Estados-Membros a adoptarem regras jurídicas específicas relativas à constituição – o n.º 3 do artigo 4.º prevê *in casu* uma remissão expressa para o direito nacional⁴⁰⁹ – e ao funcionamento do AECT na sua ordem jurídica nacional. Duas razões deverão compelir os Estados a agir.

Por um lado, uma preocupação de segurança jurídica e o risco de ver beneficiários potenciais do regulamento recorrer aos tribunais para obter o reconhecimento do efeito directo deverão incitar muitos Estados a adoptar uma legislação que lhes permita enquadrar os AECT segundo regras jurídicas nacionais. Porém, por outro lado, e talvez de forma determinante, importa recordar que, para todas as questões não regidas pelo regulamento, se aplicará, para além do regulamento, do convénio e dos estatutos que instituem o AECT, o direito nacional da sede estatutária. A prática actual da cooperação transfronteiriça mostra o interesse dos actores nacionais, sejam eles as autoridades nacionais no que se refere à possibilidade de exercer controlos ou as colectividades territoriais no que toca à condução das suas acções de cooperação, em enquadrarem os seus parceiros na ordem jurídica nacional. Assim, é provável que se desenvolva uma “competição” entre Estados-Membros quanto à oferta de um quadro jurídico nacional subsidiário para enquadrar os AECT, a fim de incentivarem as suas próprias autoridades e as que com elas colaborem a estabelecer a sede estatutária do AECT sob a jurisdição do seu Estado e não de outro. Consequentemente, parece provável que os Estados se interessem pela adopção de tais medidas.

Evidentemente que essas medidas não podem ser assimiladas a um processo de harmonização das regras nacionais, que conduza, a prazo, a uma regulamentação uniforme do direito de cooperação

territorial, como assinalou o Tribunal no seu recente acórdão sobre a validade do Regulamento relativos aos AECT⁴¹⁰. O Tribunal baseia, porém, o seu raciocínio na remissão geral subsidiária para o direito nacional, fixada pelo artigo 2.º do regulamento em apreço (acima examinada e que no Regulamento relativo à SCE constitui o artigo 9.º, ao qual o Tribunal se refere expressamente na sua decisão) e não na obrigação geral de adoptar disposições apropriadas, que consta do artigo 78.º do Regulamento relativo ao estatuto da sociedade cooperativa europeia. No entanto, a pressão competitiva com vista a adoptar uma legislação nacional e a necessidade de segurança jurídica poderão certamente conduzir a uma aproximação das legislações nacionais, o que, na ausência de outras bases jurídicas no Tratado comunitário, permitirá uma evolução interessante.

De sublinhar, por último, que esta disposição, contrariamente à do artigo 2.º, não especifica que as disposições nacionais possam ser, se necessário, adoptadas por “entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável”, como o faz o n.º 2 do artigo 2.º do regulamento. Isto pode explicar-se por diferentes lógicas jurídicas na base dos dois tipos de remissão. No primeiro caso, o regulamento remete para regras existentes de direito nacional (ou infra-nacional), e importa, portanto, referir as hipóteses possíveis, para evitar uma interpretação restritiva desta remissão. No caso do artigo 16.º, cabe a cada Estado-Membro determinar e escolher as regras nacionais necessárias para assegurar a aplicação efectiva do regulamento. No caso em apreço, se as regras nacionais de repartição das competências reconhecem a entidades territoriais o direito de dirimir questões relativas à aplicação deste regulamento, nada no direito comunitário proíbe que o façam. Tanto mais que, em várias ordens jurídicas nacionais, a competência de legislar em matéria de cooperação entre autoridades locais e regionais é uma competência exclusivamente “regional” e não nacional. Não cabe ao direito comunitário interferir nestas questões próprias de cada ordem jurídica nacional.

1.2.2. Remissões específicas para regras nacionais

O regulamento remete para regras nacionais num determinado número de circunstâncias. Trata-se, portanto, de disposições próprias de cada direito nacional que deverão reger:

- No âmbito da jurisdição do Estado, a capacidade jurídica do AECT, a qual deve ser equivalente à mais ampla capacidade reconhecida às pessoas colectivas, autorizando, nomeadamente, a aquisição ou a alienação de bens móveis e imóveis, a capacidade de contratar pessoal e a de estar em juízo (n.º 4 do artigo 1.º). No caso destas quatro funções específicas enumeradas pelo regulamento e na ausência (pouco provável) de regras de direito nacional que autorizem a sua realização, poderá considerar-se que esta disposição do regulamento produz um efeito directo e que um Estado-Membro será, mesmo na ausência de uma disposição nacional a este respeito, obrigado a dar efeito na sua ordem jurídica a um acto decorrente de uma destas quatro categorias.
- O controlo que pode ser exercido por autoridades nacionais antes da criação de um AECT: o direito nacional pode ser aplicado para verificar se um membro potencial de um AECT não ultrapassa “as competências e atribuições” que são suas nos termos da legislação nacional (n.º 3 do artigo 4.º; sobre o alcance desta disposição nas relações entre direito comunitário e direito interno, ver o ponto 2.2.3 *infra*).
- A designação das autoridades competentes para proceder às formalidades de controlo prévias à constituição de um AECT (n.º 4 do artigo 4.º) e de controlo relativas à gestão de fundos públicos (n.º 1 do artigo 6.º).
- A determinação das competências dos sujeitos de direito que se tornem membros de um AECT (n.º 2 do artigo 7.º).

- Os poderes conferidos pelo direito público (nacional) a cada sujeito de direito membro de um AECT, os quais não podem ser abrangidos pelas funções cometidas a um AECT (n.º 4 do artigo 7.º).
- As regras contabilísticas e orçamentais aplicáveis ao AECT (n.º 2 do artigo 11.º). A redacção desta disposição não é muito feliz, pois não fixa um direito único, mas remete para a remissão geral do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º, o que poderá dar lugar a soluções divergentes consoante os Estados-Membros. Teria sido preferível a remissão apenas para o direito do Estado da sede estatutária, com possíveis adaptações em relação, por exemplo, aos controlos em matéria financeira (n.º 2 do artigo 6.º).
- Uma regra relativa à constituição de AECT de responsabilidade financeira limitada (n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 12.º) ou, pelo contrário, uma regra que proíba o registo no seu território de um AECT desse tipo (n.º 2, sétimo parágrafo, do artigo 12.º).
- Um procedimento que permita proibir no seu território actividades de um AECT que exerça “uma actividade que viole disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro ou que viole o interesse público” (n.º 1 do artigo 13.º, conjugado com o n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 15.º). A formulação do artigo 13.º do regulamento não é totalmente clara, na medida em que os conceitos de ordem pública, de segurança pública, de moralidade pública ou de violação do interesse público são noções conhecidas do direito comunitário e foram objecto de interpretação pela jurisdição comunitária. O n.º 2 do artigo 15.º prevê, no entanto, a competência dos tribunais nacionais para qualquer litígio relativo a esta disposição. Assim, na medida em que o artigo 220.º confere ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a exclusiva competência de controlo da aplicação e de interpretação do direito comunitário, parece lógico considerar que, no âmbito deste processo, serão aplicadas regras do direito nacional. De sublinhar ainda que se trata de um procedimento de proibição, que cada Estado-Membro pode pronunciar no que se refere ao seu território, mas que não se impõe necessariamente aos outros Estados envolvidos nesse AECT (excepto se a decisão for tomada pelo Estado em cujo território se situa a sede estatutária do AECT).
- Os direitos de recurso (constitucionais) dos cidadãos contra as decisões administrativas respeitantes às actividades exercidas pelo AECT, o acesso dos cidadãos ao serviço na sua própria língua e o acesso à informação (n.º 3 do artigo 15.º).

Serão regidas apenas pelas regras nacionais da ordem jurídica sob cuja jurisdição se situa a sede estatutária do AECT:

- As regras de registo e/ou de publicação dos estatutos do AECT (n.º 1 do artigo 5.º).
- As regras de controlo da gestão de fundos públicos não comunitários; estes regem-se apenas pelo direito do Estado da sede estatutária do AECT (n.º 1 do artigo 6.º), podendo ser feitos acordos com as autoridades de controlo homólogas de outros Estados a que pertençam alguns membros do AECT, para que estas possam exercer igualmente os controlos impostos pelo seu direito nacional (n.º 2 do artigo 6.º).
- A interpretação e aplicação do convénio e dos estatutos (n.º 2, alínea e), do artigo 8.º e n.º 2 do artigo 9.º). Esta disposição não parece muito feliz, pois aumenta as desigualdades jurídicas entre os membros de um AECT sujeitos a jurisdições nacionais diferentes (ver comentário detalhado no capítulo 4, secção D, ponto 2).

- As regras relativas à liquidação, insolvência, cessação de pagamentos e outros processos análogos, sem prejuízo, no entanto, da sua compatibilidade com as regras específicas estabelecidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 12.º.

Estas remissões não levantam problemas de princípio, uma vez que é o próprio direito comunitário que as prevê expressamente. O alcance dessas remissões poderá, se necessário, ser submetido à interpretação do Tribunal comunitário por um juiz nacional ao qual uma disposição do regulamento coloque um problema de interpretação.

1.2.3. *Participação nos AECT subordinada a regras nacionais?*

O caso parece estranho, tendo em conta os princípios que regem as relações entre direito nacional e direito comunitário. Este regulamento não traz qualquer revolução na matéria: é, efectivamente, o direito comunitário que prevalece sobre o direito nacional e o efeito deste primado está sujeito ao controlo do Tribunal de Justiça. No entanto, não sendo o recurso ao AECT de modo algum obrigatório⁴¹¹, um Estado pode não desejar constituir ele próprio tal estrutura ou não autorizar categorias de membros potenciais (definidos no artigo 3.º do regulamento) a participarem num determinado AECT.

Assim, o artigo 4.º prevê que cada membro potencial deve notificar "a sua intenção de participar num AECT ao Estado-Membro nos termos de cuja lei se constituiu", assim como os projectos de convénio e de estatutos que visam a instituição do AECT. Com base nesta notificação, "o Estado-Membro em questão, tendo em conta a sua estrutura constitucional, aprova a participação do membro potencial no AECT, salvo se considerar que essa participação não é conforme com o presente regulamento ou a lei nacional, designadamente com as competências e atribuições do membro potencial, ou que essa participação não se justifica por razões de interesse público ou de ordem pública desse Estado-Membro. Nesse caso, o Estado-Membro deve expor os motivos pelos quais se recusa a dar a sua aprovação." E, ao tomar tal decisão, "o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais".

Por conseguinte, não são os efeitos do regulamento em si que são limitados pelo direito nacional, mas apenas os seus benefícios em relação a um ou vários membros potenciais de um AECT determinado, portanto, num caso específico. Além disso, esta decisão, embora não se limite a um controlo da legalidade e possa também, quando necessário, ser tomada em nome do interesse geral ou da ordem pública, não corresponde a um poder inteiramente discricionário do Estado. Com efeito, um Estado-Membro que queira utilizar esta disposição para impedir a participação num AECT de um ou vários membros potenciais sob a sua jurisdição deverá expor os motivos da recusa, os quais poderão, eventualmente, ser sujeitos a controlo jurisdicional. Com efeito, se bem que este n.º 3 do artigo 4.º não contenha uma disposição expressa relativa ao controlo judicial – contrariamente ao artigo 13.º do regulamento, que permite à autoridade de um Estado-Membro proibir as actividades de um AECT no seu território por motivos de ordem pública e que enuncia expressamente na parte final que "a decisão da instância competente deve ser passível de revisão por um órgão judicial" – o n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º prevê que os tribunais nacionais deverão ser competentes para dirimir os litígios relativos a este artigo. A conjugação destas disposições do n.º 3 do artigo 4.º e do n.º 2 do artigo 15.º deixa em aberto a questão relativa a um eventual controlo pela jurisdição comunitária de decisões com base no n.º 3 do artigo 4.º. Não nos podendo pronunciar de forma categórica sobre esta questão, gostaríamos de sublinhar, no entanto, que o Tribunal de Justiça sempre interpretou muito amplamente a questão da sua competência a título do artigo 234.º do TCE (em caso de questão prejudicial) e que, consequentemente, não é de excluir – não obstante o texto aparentemente claro destas disposições – que o Tribunal se considere competente para interpretar o alcance da redacção do n.º 3 do artigo 4.º.

Importa referir, por outro lado, que esta remissão para o direito nacional a fim de fundamentar a decisão relativa à participação num AECT impedirá a aplicação uniforme desta regra. De facto, a regra

será aplicada tendo em conta as especificidades de cada ordem jurídica nacional. Esta solução tem a vantagem, no caso de autoridades dependentes de Estados muito tolerantes para com a prática da cooperação transfronteiriça, seja pela flexibilidade das autoridades, seja porque o direito nacional (ou infra-nacional) estabelece expressamente as condições de uma acção de cooperação transfronteiriça (ou transnacional, ou inter-regional), de elas não poderem desenvolver uma prática mais restritiva do que aquela que aplicam actualmente nos termos do direito nacional (ou dos compromissos internacionais do Estado, se os houver). Por exemplo, as autoridades nacionais de um determinado Estado não deverão considerar que esta disposição lhes dá uma possibilidade de controlar as actividades externas das suas autoridades regionais e locais que o direito interno não lhes reconhece, ou mesmo lhes proíbe. Deste modo, preservam-se as situações nacionais já existentes e eficazes, que de modo algum são afectadas pela adopção de uma regra comunitária de aplicação directa relativa ao acesso a este instrumento de cooperação transfronteiriça específico, que é o AECT.

Por outro lado, o AECT vai estabelecer-se a par de outros instrumentos de cooperação existentes, seja nos termos do direito nacional, seja, na maior parte dos casos, com base em acordos internacionais. Assim, em certos Estados, o AECT vai encontrar-se em situação de concorrência com os instrumentos jurídicos cujas condições de acesso sejam menos restritivas. Será então possível às autoridades regionais e locais interessadas recorrer a estes outros instrumentos, em detrimento do AECT. Assim, os Estados terão uma escolha a fazer quanto à prioridade que conferem ao AECT em relação a outros instrumentos jurídicos. Inversamente, no caso dos Estados que não tenham regras nacionais nem prática claramente estabelecida no que se refere à cooperação territorial (ou a uma das suas modalidades), a remissão para as regras do direito nacional, neste caso específico, constituirá um forte incentivo à adopção de uma legislação ou, pelo menos, de uma regulamentação que permita exercer, em condições de previsibilidade e de segurança jurídica aceitáveis, o controlo prévio que este artigo do regulamento lhes autoriza. Recorda-se, porém, uma vez mais, que a ausência de legislação nacional ou de uma base de competência de uma autoridade do Estado para exercer esse controlo não deve constituir razão válida para recusar a participação num AECT a um sujeito de direito, autorizado nos termos do artigo 3.º do regulamento a constituir um tal agrupamento. De facto, o princípio do efeito directo do regulamento seria aplicável neste caso e o controlo que a autoridade do Estado poderia exercer seria então limitado ao controlo da conformidade do projecto de AECT com o regulamento.

2. Relações do Regulamento relativo aos AECT com as medidas nacionais existentes

Uma vez mais se recorda que, enquanto regulamento na acepção do artigo 249.º do Tratado CE, as disposições relativas aos AECT publicadas no Jornal Oficial da União Europeia em 31 de Julho de 2006 são susceptíveis de produzir, a partir de 1 de Agosto de 2006, efeitos directos em cada ordem jurídica nacional. Os membros potenciais de um AECT, na acepção do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, podem fazer uso destas disposições se pretenderem constituir um AECT. Com efeito, é apenas no quadro da constituição e do funcionamento de um AECT que as disposições deste regulamento podem produzir efeitos jurídicos. Ora, o regulamento estipula claramente que “podem ser constituídos no território da Comunidade agrupamentos europeus de cooperação territorial, nas condições e nos termos dispostos no presente regulamento” (n.º 1 do artigo 1.º) e não que eles devem ser constituídos no território da Comunidade.⁴¹² E que “a constituição de um AECT é decidida por iniciativa dos seus membros potenciais” (n.º 1 do artigo 4.º). A combinação destas disposições mostra, no entanto, que o Regulamento relativo aos AECT confere um direito que decorre directamente do regulamento comunitário⁴¹³ aos membros potenciais de um AECT, ou seja, aos Estados-Membros e, para além deles, às autoridades regionais e locais e aos organismos de direito público na acepção do n.º 9, segundo parágrafo, do artigo 1.º da Directiva (CE) 18/2004, assim como às associações compostas por organismos pertencentes a uma ou várias destas categorias. É unicamente no quadro do

exercício deste direito, por iniciativa de membros potenciais, que as disposições deste regulamento podem produzir efeito jurídico.

No entanto, devido à diversidade das disposições do direito nacional para as quais o próprio regulamento remete o direito conferido aos membros potenciais do AECT não produzirá necessariamente, um efeito uniforme em todo o território da Comunidade (2.1.). Mais ainda, as disposições de direito nacional que, mesmo contrariando o disposto no regulamento, rejam situações não incluídas no seu âmbito de aplicação ou que, a par do regulamento, rejam modalidades de cooperação entre autoridades regionais e locais em termos distintos, não colocam, em si mesmas, problemas em relação ao direito comunitário (2.2.). Do mesmo modo, a ausência de medidas nacionais específicas não constituirá obstáculo às disposições do regulamento (2.3.). Por último, a existência e a sobrevivência de estruturas de cooperação transfronteiriça constituídas anteriormente à entrada em vigor deste regulamento e recorrendo a outras soluções jurídicas diferentes do AECT, incluindo a constituição de um organismo de cooperação transfronteiriça dotado de personalidade jurídica própria diferente da conferida ao AECT pelo presente regulamento, não é minimamente afectada, pelo menos em direito⁴¹⁴, pela entrada em vigor do regulamento em apreço (2.4.).

2.1. Diversidade das soluções e dos direitos nacionais

O princípio de efeito uniforme, muito cedo estabelecido pela jurisprudência comunitária⁴¹⁵, decorre directamente do princípio de efeito directo do direito comunitário. Um direito conferido directamente por um acto comunitário deve produzir os mesmos efeitos em todo o território comunitário. Pelo contrário, uma regra comunitária que não confira directamente um direito ou não imponha directamente uma obrigação, mas subordine o acesso àquele, ou a sujeição a esta, a medidas de direito nacional visa fugir à regra do efeito uniforme e permitir ter em conta a diversidade das situações existentes, nomeadamente nacionais. No caso vertente, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 enuncia claramente nos seus considerandos que “não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade” (parte final do considerando 5). Pelo contrário, procura criar “as condições necessárias à cooperação territorial [...] em conformidade com o princípio da subsidiariedade”, isto é, nomeadamente, respeitando a diversidade das situações jurídicas e das tradições em matéria de cooperação nos Estados-Membros.

A este respeito, impõem-se duas reflexões sobre a diversidade das situações que esta abordagem gera. Em primeiro lugar, as categorias a que se refere o n.º 1, alíneas a), b) e c), do artigo 3.º estão longe de ser homogéneas em toda a Comunidade Europeia, desde logo, na prática, em especial no que se refere à primeira categoria, os Estados-Membros. Alguns Estados, pela sua dimensão ou pela sua organização política ou administrativa, não procederam a uma repartição de competências pelas suas autoridades regionais e locais tão substancial que a maior parte das questões da cooperação territorial não lhes diga directamente respeito. Assim, as situações variam na prática, mas também em direito, o que nos interessa, uma vez que, mesmo no que se refere aos Estados-Membros, só “dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional” (n.º 1 do artigo 3.º) poderão participar num AECT⁴¹⁶. Assim, um Estado que tenha de forma muito clara e descentralizada repartido as competências em matéria de cooperação territorial pelas suas autoridades regionais e locais não estará muito interessado – em direito, mas não em termos de conveniência – em participar num AECT, uma vez que as competências que lhe são conferidas no direito nacional só marginalmente lhe permitem essa participação. Ao invés, um Estado organizado de forma pouco descentralizada terá, provavelmente, conservado competências ao seu nível que possam dizer directamente respeito à constituição de um AECT.

Ainda a este respeito, lamenta-se uma vez mais a redacção excessivamente restritiva da parte final do n.º 2 do artigo 7.º, que exige que todas as funções de um AECT façam parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional. Em muitos Estados, a repartição das competências

impõe, na prática, uma cooperação permanente entre os diferentes níveis de governo (central, regional e local), no âmbito da qual cada um destes níveis mobiliza as suas competências próprias a fim de produzir uma acção política comum. Em tal caso, mesmo fora de qualquer enquadramento fronteiriço, as funções exercidas para realizar esta acção comum não são todas da competência de cada um dos actores públicos envolvidos. Pelo contrário, é a participação num quadro único de competências distintas mas complementares que permite a realização da acção pública. A redacção deste n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento relativo aos AECT impede, infelizmente, esta solução de governação territorial a vários níveis (*multilevel governance*), que é, aliás, reivindicada pela Comissão Europeia no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia⁴¹⁷.

Se a situação dos Estados em relação às competências que lhes são atribuídas pelo seu direito nacional pode parecer variada, ela é ainda mais diversificada no que se refere às autoridades regionais e locais. Com efeito, a sua própria capacidade para fazer uso do direito que lhes é conferido pelo regulamento de participarem num AECT depende directamente das competências que o direito nacional lhes reconhece. Neste sentido, o regulamento não pode, de modo algum, ser alvo de uma interpretação que permita concluir que o direito interno deverá reconhecer competências específicas consoante o tipo de entidade pública. Pelo contrário, uma jurisprudência constante do Tribunal mostra que o direito comunitário é indiferente à estrutura organizativa dos Estados-Membros e que não se imiscui no que estes determinam⁴¹⁸. Em consequência, a principal diversidade que a aplicação deste regulamento fará emergir está ligada à diversidade das estruturas institucionais dos Estados-Membros e à repartição de competências específicas que cada ordem jurídica nacional faz entre as entidades públicas territoriais (Estados, regiões e autarquias locais) que compõem a sua estrutura institucional.

Do mesmo modo, a diversidade das regras nacionais relativas ao acesso a formas de cooperação por entidades públicas infra-estatais para além das fronteiras nacionais – que, nos termos do n.º 3, terceiro parágrafo, do artigo 4.º, o regulamento autoriza o Estado-Membro a aplicar “ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT” – terá uma incidência directa e não despreciable na capacidade efectiva das autoridades regionais ou locais de participarem num determinado AECT. O direito nacional de um Estado-Membro dotado de uma legislação liberal na matéria impedi-lo-á de limitar o acesso a um AECT às autoridades que fazem parte da sua ordem jurídica, enquanto, pelo contrário, um Estado cujo quadro jurídico nacional restrinja fortemente o acesso das suas autoridades regionais e locais a relações com o estrangeiro poderá invocar estas disposições para restringir o acesso das suas autoridades a um AECT. A este respeito, é de sublinhar, no entanto, que a capacidade de um Estado de invocar a sua legislação restritiva não é ilimitada e que não deve, em particular, constituir obstáculo ao direito que o n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT reconhece às quatro categorias de entidades públicas enunciadas no artigo 3.º do mesmo regulamento, de constituírem, nos limites das competências que lhes são reconhecidas pelo direito nacional, um AECT. Por outras palavras, se as autoridades locais ou regionais dispuserem de amplas competências no direito interno, algumas das quais no âmbito da cooperação territorial, deverão ter direito a participar num AECT. Consequentemente, disposições nacionais que tornassem impossível o exercício deste direito seriam contrárias ao direito comunitário e deveriam ser, portanto, postas de lado pelo tribunal, mesmo nacional⁴¹⁹, que será competente nos termos do n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 15.º do Regulamento relativo aos AECT.

A diversidade das regras nacionais, se, no essencial, não é reduzida com a entrada em vigor deste regulamento, nem por isso deixará de ser limitada em relação às soluções mais restritivas. Mas, para além deste efeito marginal, este regulamento comunitário, longe de produzir um efeito uniforme, deverá, pelo contrário, aumentar, numa primeira fase, a disparidade das situações das autoridades regionais e locais no tocante à cooperação territorial na UE. Assim, as autoridades regionais e locais que já dispõem de amplas competências e estão inseridas numa ordem jurídica nacional que admita que elas mantenham relações com parceiros estrangeiros susceptíveis de produzir efeitos jurídicos com a entrada em vigor deste regulamento vêem simplesmente o seu potencial de acções de cooperação

acrescido de uma nova modalidade de cooperação. Pelo contrário, as autoridades que não disponham de um quadro jurídico liberal não estarão em condições, devido às numerosas remissões para as regras do seu direito nacional, de aproveitar as oportunidades que este regulamento poderia oferecer.

2.2. Relação do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 com medidas nacionais anteriores incompatíveis

Importa distinguir as disposições do direito nacional que não estão em conformidade com o regulamento em apreço mas cuja vigência não tem qualquer incidência no âmbito de aplicação do mesmo de medidas que poderiam impedir a aplicação das disposições do regulamento em benefício dos destinatários dos direitos e obrigações que ele institui, nomeadamente as pessoas jurídicas pertencentes a uma das categorias enunciadas no artigo 3.º do regulamento.

No primeiro caso, as disposições dessas medidas não interferem com a aplicação do regulamento, mesmo que, por exemplo, regulem de forma diferente uma questão igualmente tratada pelo regulamento. Assim, as disposições existentes em alguns direitos nacionais – por força do direito nacional ou de um acordo internacional entre Estados vizinhos que preveja uma estrutura de cooperação territorial diferente da prevista pelo AECT – não levantam problemas; desde que a sua actividade esteja abrangida pelo âmbito de aplicação das duas regras potencialmente concorrentes, os parceiros interessados poderão optar por regular as modalidades da sua cooperação segundo um quadro jurídico ou outro. Assim, em relação a tais normas, a entrada em vigor do regulamento não terá qualquer incidência jurídica.

Em contrapartida, uma norma que, por exemplo, impedisse a inscrição de um AECT na ordem jurídica nacional⁴²⁰ ou que pretendesse poder restringir a participação de uma autoridade para além do que é previsto no regulamento – por exemplo, a norma do direito francês introduzida na ordem jurídica por uma lei de 29 de Julho de 2004 que estipula que “nenhuma convenção, seja de que natureza for, poderá ser estabelecida entre uma colectividade territorial ou um agrupamento e um Estado estrangeiro”⁴²¹ – não poderia constituir obstáculo ao exercício do direito reconhecido pelos artigos 3.º e 8.º do Regulamento relativo aos AECT a uma autoridade regional ou local francesa de estabelecer uma convenção com um Estado estrangeiro com vista à constituição de um AECT. É certo que o Estado francês poderá, no quadro do processo de autorização previsto n.º 3 do artigo 4.º do regulamento, invocar as regras do seu direito nacional. A questão jurídica que se colocará em tal caso e que, ao que se sabe, a jurisdição comunitária não se pronunciou, consiste em determinar se, independentemente do processo de autorização da participação num AECT, o regulamento reconhece directamente aos potenciais membros de um AECT, tal como definidos no artigo 3.º, um direito subjectivo de constituírem um AECT. Em caso afirmativo, este direito subjectivo estende-se a todos os tipos de AECT ou pode ser restringido por disposições nacionais que proibam a certas categorias de membros potenciais a participação em certas categorias de AECT?

Se é reconhecido um efeito directo ao direito de constituir um AECT, o que parece perfeitamente defensável pela conjugação dos artigos 3.º e 8.º do regulamento com o disposto no artigo 249.º do TCE, que estabelece claramente que o regulamento é “obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”, parecerá possível considerar que a regra do direito nacional, ao esvaziar o direito de as autoridades referidas no artigo 3.º constituírem determinados tipos de AECT, não pode ser aplicada pelo Estado-Membro, nomeadamente à luz do princípio da boa-fé (um Estado não pode obrigar-se por um regulamento comunitário sabendo que algumas das suas disposições nacionais o tornam inaplicável⁴²²), da obrigação imposta no artigo 16.º deste regulamento aos Estados-Membros de tomarem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”⁴²³ e do princípio da cooperação leal inscrito no artigo 10.º do TCE⁴²⁴. Com efeito, se pensarmos numa situação extrema, em que o direito nacional impedisse qualquer constituição ou participação num AECT por entidades de um Estado-Membro, a conclusão seria provavelmente que as disposições do direito nacional, mesmo na medida em que o regulamento

para elas remete expressamente, não podem privar este do seu efeito, o que seria contrário, nomeadamente, à regra do artigo 249.º do TCE. Qualquer outra conclusão teria como consequência que o direito comunitário perderia o seu carácter comunitário e seria posta em causa a própria base jurídica da Comunidade⁴²⁵, podendo os regulamentos ficar desprovidos de qualquer efeito obrigatório.

Em contrapartida, uma situação menos extrema, em que o direito comunitário restringisse o acesso de determinadas entidades referidas no artigo 3.º do regulamento a algumas categorias de AECT – mas autorizasse, em regra, o acesso a outros tipos de AECT – provavelmente não levaria à mesma conclusão. As conclusões do Tribunal de Justiça no acórdão *Costa*, em que se fundamenta a nossa argumentação, baseiam-se no conjunto de elementos anteriormente examinados pelo Tribunal, e um destes elementos é o de que “quando o direito de agir unilateralmente é reconhecido aos Estados, é-o por força de uma cláusula especial precisa”⁴²⁶. É justamente o que acontece no caso em apreço.

Como se pode ver, a questão é complexa no plano jurídico e não é possível, perante a curiosa formulação deste regulamento e a evolução actual da jurisprudência, dar uma resposta clara. A questão que se coloca é a do efeito directo; se existe efeito directo, então os direitos que a legislação comunitária confere aos beneficiários devem prevalecer sobre os interesses da autoridade do Estado-Membro⁴²⁷; se, pelo contrário, a produção de um efeito jurídico estiver subordinada ao respeito de determinadas disposições nacionais, nomeadamente no âmbito do processo de autorização previsto no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento relativo aos AECT, poderá então prevalecer uma interdição que figure no direito nacional.

Para terminar, duas reflexões sobre esta delicada questão. Em primeiro lugar, se não estiver claramente expressa no direito nacional uma proibição de participar, este silêncio não pode ser invocado pelas autoridades nacionais para recusarem a autorização de participar⁴²⁸. Por outro lado, um Estado cujo direito nacional não contenha disposições que limitem o acesso das suas autoridades regionais e locais a determinadas categorias de organismos de cooperação territorial não poderá, por força do artigo 16.º deste regulamento, assim como do artigo 10.º – nomeadamente o seu segundo parágrafo – do Tratado CE, aprovar uma nova regulamentação restritiva que possa depois ser invocada no quadro do procedimento do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento relativo aos AECT. Neste último caso, aplicam-se plenamente os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos *Costa* e *Simmenthal*, já citados.

A situação é, portanto, ambígua no que se refere ao direito anterior, mas perfeitamente clara no que respeita à proibição de adopção de normas restritivas posteriores. O que, na medida em que muitos Estados não têm legislação nacional desenvolvida sobre esta questão, constitui, certamente, um dos efeitos positivos interessantes deste regulamento.

2.3. Coexistência entre organismos existentes e AECT

Este último ponto visa dar resposta a um pedido insistente dos actores da cooperação consultados no quadro do estudo de que a presente publicação constitui o resultado. A entrada em vigor do Regulamento relativo aos AECT vai obrigar ao desaparecimento ou à transformação de estruturas jurídicas existentes? A resposta é, felizmente, simplicíssima. Em termos jurídicos, isto não levanta qualquer problema, sendo o recurso à estrutura jurídica do AECT opcional. Portanto, a transformação não ocorrerá apenas por efeito da entrada em vigor deste regulamento comunitário. A questão da eventual transformação de um organismo de cooperação transfronteiriça existente num AECT será tratada mais adiante, no capítulo 6. Sendo assim, se não existe efeito jurídico automático, é possível – e este tipo de fenómeno já foi observado em relação a instrumentos não obrigatórios disponibilizados pelo direito comunitário – que uma dinâmica conduza, a prazo, a uma predominância da forma jurídica do AECT sobre as outras modalidades de cooperação, o que levará ao desaparecimento destas últimas por obsolescência.

3. *Evoluções possíveis dos direitos nacionais*

Parece-nos provável que a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT tenha por consequência uma evolução positiva dos direitos nacionais, que deverão passar a oferecer um enquadramento legislativo ou regulamentar que permita às entidades visadas no n.º 1 do artigo 3.º deste regulamento fazerem pleno uso das possibilidades que os AECT abrem para o desenvolvimento da cooperação territorial. Esta evolução deverá provir de dois factores.

3.1. **Interesse dos Estados em desenvolverem um enquadramento jurídico atractivo**

Por um lado, o interesse dos Estados-Membros em que as entidades criadas nos termos do seu direito – segundo a fórmula do n.º 2, alínea a), do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 – participem em AECT sediados no seu território. Isto permitir-lhes-á exercer funções de controlo sobre o AECT (nomeadamente, nos termos dos artigos 5.º, 6.º, 12.º, 13.º, 14.º e 15.º do regulamento) e evitar que as suas autoridades regionais e locais tenham de submeter uma parte das suas actividades a um direito nacional estrangeiro. Para melhor defender este interesse, importa que os membros potenciais de um AECT optem por localizar a sede estatutária do agrupamento no território do Estado em questão.

Entre os critérios determinantes da escolha pelos membros interessados conta-se o do regime mais ou menos liberal ao qual estarão sujeitos: a inscrição do AECT nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do regulamento, as regras de controlo financeiro previstas no artigo 6.º, as regras relativas à dissolução ou à liquidação (artigo 12.º) e as regras de salvaguarda do interesse público (artigos 13.º e 14.º), assim como os procedimentos relativos à maior parte dos eventuais litígios (parte final do n.º 2 do artigo 15.º). Poderá, portanto, existir uma saudável concorrência entre Estados-Membros, que os incentive a adoptar um quadro legislativo e/ou regulamentar atractivo.

Para além do carácter liberal da regulamentação, os parceiros que pretendam constituir um AECT, em vez de optarem por uma forma mais flexível de cooperação, solução sempre possível, privilegiarão, pelo menos se forem bem aconselhados, a segurança jurídica. Com efeito, já de si as situações que a cooperação territorial pode gerar são suficientemente complexas, tendo em conta os interesses divergentes dos diferentes actores directa ou indirectamente implicados (nomeadamente os Estados-Membros que, de uma forma ou doutra, pretendam conservar um controlo sobre as actividades das suas entidades) para que os parceiros procurem um enquadramento jurídico fiável. E, deste ponto de vista, regras escritas e claras apresentam uma vantagem nítida.

3.2. **Imposição prevista pelo artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT**

Os Estados-Membros têm, por força do artigo 16.º do regulamento, a obrigação de adaptar o seu quadro legislativo ou regulamentar – ou as suas práticas – de modo a garantir a aplicação efectiva do regulamento. O alcance desta obrigação não é perfeitamente claro, visto que este tipo de disposição não é muito comum num regulamento. Com efeito, é próprio das directivas, e não dos regulamentos, exigirem medidas nacionais de execução das disposições comunitárias. O alcance jurídico de uma disposição deste tipo não está, portanto, claramente estabelecido⁴²⁹. A obrigação de transposição num prazo determinado, inerente à directiva, não se afigura aqui pertinente e não parece que a Comissão esteja em condições de considerar como constitutiva de um incumprimento (na acepção do artigo 226.º do TCE) a ausência de medidas nacionais. Por outro lado, e ainda mais do que no caso de disposições de uma directiva, a ausência de disposições legislativas ou regulamentares nacionais não poderá ser invocada para obstar à realização de uma das medidas inscritas no regulamento no âmbito de uma ordem jurídica nacional. Assim, por exemplo, a inscrição de um AECT num Estado-Membro pode não ser simples. O AECT não é uma estrutura jurídica conhecida dos direitos nacionais e as autoridades administrativas terão, provavelmente, dificuldade, se não houver qualquer disposição nacional pertinente, em determinar quais as condições em que devem proceder à inscrição que lhes é imposta pelo direito comunitário.

Sendo esta disposição do artigo 5.º do regulamento perfeitamente susceptível de produzir um efeito directo, as autoridades competentes – na medida em que uma autoridade nacional se sinta competente – deverão aplicá-la e registar o AECT. Como deverão proceder? Por analogia com outras estruturas jurídicas de cooperação entre autoridades regionais e locais? É difícil saber. No entanto, do ponto de vista do Estado-Membro, parece preferível resolver esta questão por via legislativa ou regulamentar, em vez de deixar as autoridades decidirem caso a caso. Esta exigência de adoptar medidas corresponde também ao interesse dos Estados-Membros em fornecer um quadro homogéneo para as actividades das autoridades administrativas (ou judiciais) nacionais relativamente aos AECT.

Por outro lado, o prazo para adopção dessas medidas corre o risco de se revelar relativamente longo. Com efeito, para muitos Estados, este domínio é relativamente novo e a concepção e adopção de uma regulamentação na matéria podem revelar-se complexas. Sublinha-se a este respeito, e a título de elemento de reflexão, que o Regulamento relativo à Sociedade Europeia, aprovado em 2001, previa (artigo 70.º) a entrada em vigor em Outubro de 2001⁴³⁰; uma rectificação publicada em Novembro de 2003 indica a data de entrada em vigor de Outubro de 2004⁴³¹. É bem possível que os efeitos jurídicos efectivos de um regulamento deste tipo demorem algum tempo a produzir-se. O que é lamentável do ponto de vista do processo de programação e de utilização dos fundos estruturais e, em especial, do FEDER, no quadro do Objectivo Prioritário n.º 3 (cooperação territorial). A programação está já adiantada para a maior parte dos intervenientes e os primeiros AECT ainda não estão prontos para aparecer.

3.3. Acompanhamento da evolução dos quadros jurídicos nacionais

Na lógica desta emulação que a necessidade de adaptar os quadros jurídicos nacionais às exigências do regulamento deverá gerar, seria desejável que se efectuasse um acompanhamento das disposições nacionais adoptadas em razão deste regulamento. Existe um triplo interesse em que essas informações sejam recolhidas e disponibilizadas.

Em primeiro lugar, são informações cruciais para ajudar os potenciais membros de um AECT a fazer uma escolha esclarecida sobre o estabelecimento da sede estatutária. A experiência mostra que não é fácil o acesso às informações nacionais por parte das autoridades regionais e locais de outros Estados-Membros. As informações são frequentemente incompletas e raramente actualizadas. Por outro lado, os parceiros do país de onde provêm as informações costumam filtrá-las, frequentemente de boa-fé, mas tendo como resultado que os receptores das informações hesitam em comprometer-se com base em informações cuja fiabilidade não lhes é garantida. A experiência nestas matérias decorre, sobretudo, de práticas transfronteiriças, mas a dificuldade é ainda maior num quadro transnacional ou inter-regional. Além disso, em muitos casos colocam-se problemas linguísticos.

Esta recolha de textos nacionais permitirá identificar as melhores soluções e constituirá, sem dúvida, um instrumento útil para as autoridades, administrativas ou legislativas, que pretendam adaptar o seu quadro jurídico. A existência e a utilização deste instrumento terão o interessante resultado de favorecer uma convergência de soluções nacionais. Se bem que o regulamento se coíba de “prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade”⁴³², a verdade é que uma certa convergência das regras e procedimentos aplicáveis aos AECT dos diferentes Estados-Membros tornará mais fácil a constituição de tais estruturas. Com efeito, se os membros do AECT aceitarem evoluir num quadro jurídico estrangeiro, mas semelhante ao seu, terão menos dificuldade em aceitar que a sede se localize noutro Estado-Membro.

Em terceiro lugar, o artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 prevê que, até 1 de Agosto de 2011, a Comissão apresentará um relatório sobre a aplicação do presente regulamento, bem como eventuais propostas de alteração. A recolha de todas as medidas nacionais será indispensável à elaboração de um relatório bem informado. E se, como foi avançado no ponto anterior, se verificarem

algumas convergências quanto a determinadas regras de fundo ou processuais ao nível nacional, talvez as propostas possam, nomeadamente com vista a simplificar as relações excessivamente complexas entre o regulamento e cada direito nacional, incluir disposições comunitárias numa futura versão do regulamento, inspiradas nessas regras e práticas nacionais.

Por estas três razões, afigura-se desejável que exista e seja acessível um registo público destes actos e documentos nacionais. O n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 16.º determina que cada Estado-Membro informe a Comissão e os restantes Estados-Membros de quaisquer disposições aprovadas ao abrigo desse artigo. A informação estará, portanto, disponível⁴³³. Tal como acontece com as directivas, a Comissão poderá divulgar uma informação relativa às medidas adoptadas pelos Estados-Membros com base nesta disposição ou, eventualmente, como se propõe no capítulo 6, secção B, tratar esta questão em colaboração com o Comité das Regiões.

C. SIMPLICIDADE DAS RELAÇÕES ENTRE O REGULAMENTO RELATIVO AOS AECT E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL

Contrariamente à situação, extremamente complexa, das relações com as regras contidas nas ordens jurídicas nacionais, a solução no caso em apreço é extremamente simples. Com efeito, o considerando 5 deste regulamento refere expressamente “o acervo do Conselho da Europa”⁴³⁴ e especifica que “o presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade”. Em consequência, os parceiros numa cooperação são livres de a prosseguir ou de iniciar uma nova cooperação, recorrendo ao instrumento do AECT, caso em que a respectiva base jurídica será o regulamento em apreço (na medida em que as modalidades da sua cooperação lhes permitam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do mesmo), ou recorrendo a outra base jurídica, decorrente do “acervo do Conselho da Europa” ou de um fundamento bilateral⁴³⁵. A aplicação de um ou de outro conjunto de regras é, portanto, alternativa, e não há, de um ponto de vista jurídico, interacção a prever entre as disposições destes diferentes instrumentos, cuja utilização dependerá da escolha dos parceiros num determinado projecto de cooperação⁴³⁶.

Por outro lado, é de assinalar que todos estes instrumentos remetem para regras dos diferentes direitos nacionais pertinentes e que o regulamento comunitário torna mesmo obrigatório para todos os Estados-Membros tomarem as medidas apropriadas para garantir a aplicação efectiva do regulamento (artigo 16.º), o que poderá ter como consequência indirecta, devido à evolução das regras de direito nacional, modificar o alcance jurídico concreto de disposições contidas em acordos bilaterais do Conselho da Europa. É evidente que ainda é muito cedo para estudar esta possível evolução, que poderá, a prazo e devido a esta obrigação contida no regulamento, conferir uma maior efectividade ao AECT em relação às estruturas “concorrentes” baseadas noutros instrumentos jurídicos internacionais.

CAPÍTULO 6: POSIÇÃO DOS AGENTES FACE À NOVA COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA

Neste último e breve capítulo é analisado a posição dos diferentes actores institucionais no novo contexto decorrente da emergência da cooperação territorial, tal como é entendida pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, e das prioridades da política estrutural para o período de 2007-2013.

Apesar das dificuldades de interpretação e de aplicação, o referido regulamento não só não impõe a uniformização da prática dos vários tipos de cooperação territorial, como, pelo contrário, permite que seja mantida a diversidade de situações e realizações resultantes das experiências anteriores, em particular no domínio da cooperação transfronteiriça (A.1). No entanto, importa referir, a este propósito, que as situações e as experiências neste campo em toda a Europa são muito diferentes entre si e que, portanto, são também muito variadas as expectativas quanto à aplicação do regulamento (B.1).

Isto não significa, porém, que o regulamento não beneficie de mecanismos de controlo jurisdicional que garantam a efectividade das suas normas, de modo a assegurar a sua aplicação (A.1). Mas a possibilidade de os membros definirem parcialmente o seu modelo de cooperação através de um convénio e de estatutos deverá permitir uma diversidade de fórmulas capaz de corresponder à variedade dos agentes envolvidos e das suas expectativas (A.3).

Os AECT foram especialmente concebidos para o exercício das três funções seguintes: gestão de fundos estruturais, realização de acções de cooperação estratégica e eventual utilização como ferramenta no desenvolvimento operacional de projectos de cooperação (A.4). Mas as diversas funções não são taxativas. Assim sendo, parece provável uma variedade crescente na configuração dos AECT.

A posição dos Estados-Membros face ao processo de desenvolvimento dos AECT parece especialmente complexa, já que lhes cabem vários papéis simultâneos: o de negociadores do Regulamento relativo aos AECT (que poderá ser revisto a partir de 2011, sob proposta da Comissão); o de potenciais membros (artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006); o de legisladores com a obrigação de adoptar disposições que tornem efectiva a aplicação do mesmo regulamento (artigo 16.º); e, finalmente, o de fiscalizadores (B.2). Convém que cada Estado tenha uma visão clara

do papel que pretende desempenhar no âmbito da cooperação territorial e se assegure de que a sua actuação nas diferentes funções que lhe competem é coerente, sob pena de vir a enfrentar sérias dificuldades na aplicação do regulamento. A adopção de uma estratégia nacional relativa à cooperação territorial afigura-se uma medida recomendável (C.2).

À Comissão – tanto na qualidade de proponente do novo instrumento para a cooperação como de autoridade responsável pela execução do orçamento comunitário, designadamente no que respeita à concretização do objectivo da cooperação territorial, e ainda porque, nos termos dos respectivos artigos 16.º e 17.º, tem o dever de acompanhar a aplicação do regulamento e a responsabilidade de apresentar eventuais propostas de alteração –, interessa sobremaneira que se instale uma dinâmica positiva no processo de desenvolvimento dos AECT (B.3). Contudo, parece aconselhável, designadamente em razão das numerosas dificuldades jurídicas evidenciadas neste estudo, que a Comissão adopte uma abordagem flexível na aplicação do regulamento e do Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural da Comunidade (C.3.1), pois, de outro modo, os resultados serão insatisfatórios.

Por seu lado, o Comité das Regiões poderá desempenhar um papel condizente com o interesse fundamental que tem na aplicação do regulamento, cujo artigo 5.º o designa como um dos destinatários da informação obrigatória a prestar pelos membros dos AECT na altura da criação destes (convénio e estatutos). A concluir o estudo, é apresentada uma proposta de estratégia de acção para este Comité (C.3.3).

No parecer de 13 de Março de 2002, o Comité das Regiões afirma peremptoriamente que a “cooperação a nível transfronteiriço, interterritorial e transnacional constitui, para a União Europeia, uma prioridade de primeira ordem na sua procura de integração e de redução do parcelamento económico e social provocado pelas fronteiras nacionais”⁴³⁷. Por esse motivo, “atribui grande valor a uma utilização de definições inequívocas de cooperação transfronteiriça, transnacional e interterritorial e aconselha a Comissão, o Conselho e o Parlamento a utilizarem como ponto de partida as definições que figuram no presente parecer”⁴³⁸, propondo que “a globalidade das formas de cooperação [seja] designada ‘cooperação transeuropeia’⁴³⁹. A definição e a designação deste género de actividades são questões debatidas há mais de trinta anos, como foi referido logo no primeiro capítulo. Entretanto, a proposta sobre a terminologia a utilizar avançada em 2002 pelo Comité das Regiões não foi acolhida, tendo sido adoptada a nova designação de “cooperação territorial”.

Em si mesma, a nova designação parece tão defensável como qualquer outra, e os agentes consultados nem se mostraram especialmente entusiasmados com ela⁴⁴⁰. De resto, tal como a de “cooperação transeuropeia”, proposta pelo Comité das Regiões, na prática essa designação serve apenas de invólucro comum aos três tipos de cooperação a que se aplica, a saber: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação interterritorial. Mas a cooperação territorial não é apenas mais um achado terminológico. Na verdade, corresponde – e isso é o essencial – a uma realidade nova e substantiva, adaptada aos desafios com que actualmente se confrontam os territórios da União Europeia pós-alargamento.

De facto, a cooperação territorial constitui:

1. Em primeiro lugar, um objectivo prioritário da política de coesão económica e social, que é, por sua vez, uma das três prioridades da política comunitária e a mais importante de entre elas em termos de recursos orçamentais afectados. No que se refere ao período de 2007-2013, a política de coesão económica e social representa quase 36% do orçamento da União Europeia, isto é, mais de 308 mil milhões de euros⁴⁴¹, ultrapassando pela primeira vez, em termos de dotação orçamental, a política agrícola comum. Embora estejam atribuídos ao Objectivo Prioritário n.º 3 menos recursos do que aos outros dois – apenas 2,52% do montante global afectado à política estrutural – são destinados (ainda assim, um valor superior a 7 750 milhões de euros⁴⁴²) –, a cooperação territorial europeia foi seleccionada pelos 25 Estados-Membros da União Europeia – obviamente por proposta da Comissão Europeia e com o forte apoio do Comité das Regiões e do Parlamento Europeu – como um dos objectivos prioritários de uma das mais importantes políticas comunitárias. Para uma actividade que nos seus primórdios era considerada um fenómeno marginal e se desenvolveu arrostando com a resistência dos Estados⁴⁴³, trata-se de um feito que não deve ser subestimado.
2. Em segundo lugar, uma ferramenta utilizável no desenvolvimento das iniciativas de cooperação e que consiste em pessoas colectivas de direito comunitário – os agrupamentos europeus de cooperação territorial – que podem ser criadas por quaisquer autoridades regionais ou locais da UE e respectivas associações, lado a lado com Estados-Membros e outras entidades públicas. Assim, a cooperação territorial, para além de constituir um objectivo de uma determinada política, é também invocada como substância de novas pessoas colectivas de direito europeu que podem vir a desempenhar, nos próximos anos, um importante papel na realização da coesão territorial europeia. Tanto mais que, como estipula o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, os AEET também podem actuar fora do âmbito do Objectivo Prioritário n.º 3 da coordenação e programação dos fundos estruturais para o período de 2007-2013.

Destas duas facetas resulta que a cooperação territorial, dotada de meios e agora também de um instrumento jurídico específico, virá inevitavelmente a desenvolver-se e a impor-se nos próximos anos.

A transformação do PIC INTERREG em Objectivo Prioritário n.º 3, designada, na gíria comunitária, por integração (*mainstreaming*) do INTERREG, não comporta inovações significativas, seja no que se refere aos recursos disponibilizados⁴⁴⁴, seja no que respeita a procedimentos (os resultados do INTERREG, como, por exemplo, as regras do PO único e do principal responsável, são em larga medida retomados no Regulamento relativo ao FEDER, reproduzido no anexo II), mas é importante a nível simbólico.

Em contrapartida, o Regulamento relativo aos AEET constitui uma novidade notável com capacidade, como é demonstrado neste estudo, para produzir uma alteração profunda nas práticas e no sentido da cooperação transeuropeia entre autoridades regionais e locais. Este último capítulo é dedicado à apresentação dessas novidades (A), à análise das expectativas dos diferentes agentes envolvidos (B) e à formulação de propostas (C).

A. NOVAS POTENCIALIDADES DOS AEET

Em termos jurídicos, os AEET representam um enorme progresso, principalmente por duas razões. A primeira prende-se com o facto de os AEET serem pessoas colectivas de direito comunitário, o que, só por si, tem consequências jurídicas importantes (1). A segunda, com a possibilidade de os Estados serem parte neste tipo de cooperação. Esta “reintegração” dos Estados no

processo da cooperação territorial também pode dar origem a uma evolução importante (2). A participação do Estado, possível mas não obrigatória, pode proporcionar uma resposta mais cabal à variedade de contextos institucionais e de carências funcionais na Europa pós-alargamento (3). Por último, e muito embora se trate de um exercício teórico um tanto artificioso, será feita uma breve avaliação do grau de pertinência deste instrumento em relação a diferentes formas de cooperação (4).

1. *Personalidade jurídica de direito comunitário*

No extenso capítulo 4 ficou demonstrado que os AECT configuram uma personalidade jurídica de um novo tipo, criada e regida pelo direito comunitário, não obstante as numerosas remissões para o direito do Estado em que a sede estatutária se situa. Sem que isso signifique retornar às fastidiosas – mas indispensáveis – análises jurídicas dos capítulos 4 e 5, importa, em todo o caso, salientar os três principais elementos distintivos decorrentes do carácter comunitário do regulamento e da pessoa jurídica que este permite instituir.

Em primeiro lugar, e apesar das previsíveis dificuldades, salientadas no capítulo anterior, no que se refere à uniformidade dos efeitos do Regulamento relativo aos AECT, em particular quanto ao procedimento de autorização prévia previsto no n.º 3 do seu artigo 4.º com recurso ao direito nacional, o regulamento institui regras que são, efectivamente, aplicáveis em todo o território comunitário. Este facto constitui, só por si, um desenlace notável e sem precedentes. Convém recordar que, embora o regulamento mencione, nos seus considerandos, a existência de um “acervo do Conselho da Europa” em matéria de enquadramento jurídico da cooperação entre autoridades regionais e locais, o Protocolo Adicional à Convenção-Quadro, que é, em termos de teor jurídico, o principal instrumento desse direito do Conselho da Europa, ainda só foi ratificado por 17 Estados-Membros da organização, dos quais apenas 10 são membros da UE⁴⁴⁵. As normas contidas no regulamento são, portanto, aplicáveis, sem reservas ou subterfúgios, nos – e entre os – territórios de vinte e sete Estados europeus. Conquanto a uniformização não seja, evidentemente, um fim em si mesma, e muito embora a diversidade e as particularidades dos diferentes territórios e da sua organização institucional devam ser tidas em conta e preservadas⁴⁴⁶, tal não impede que a possibilidade de todas as iniciativas de cooperação abrangidas se vinculem a um instrumento jurídico único e aplicável em qualquer local constitua, só por si, uma boa razão para se esperar uma significativa expansão das acções de cooperação entre autoridades regionais e locais europeias. O estudo sobre a cooperação transeuropeia entre autoridades territoriais encomendado pelo Comité das Regiões⁴⁴⁷ demonstra claramente que o “modelo das euro-regiões” obteve algum sucesso, o que prova a apetência dos intervenientes por uma solução europeia comum. Portanto, os AECT deverão, deste ponto de vista, mostrar um real poder de atracção.

Em segundo lugar, a base comunitária das normas relativas à cooperação constitui uma garantia da sua efectiva aplicação. Com efeito, existem mecanismos jurisdicionais e não jurisdicionais (controlo exercido pela Comissão ou pelo Parlamento Europeu, e – porque não? – pelo Comité das Regiões) que garantem a aplicação efectiva do direito comunitário, ao passo que o controlo da aplicação do direito internacional é bastante deficiente. Na prática, a cooperação transfronteiriça, inter-regional e transnacional depende muitas vezes da convergência entre o espírito de iniciativa e a propensão para a ‘montagem’ jurídica. O facto de as normas que enquadram essa cooperação terem sido coligidas num regulamento comunitário garante que as regras de aplicação do direito comunitário, bem conhecidas, suficientemente testadas e eficazes, também concorrerão para o êxito da cooperação das autoridades territoriais entre elas e, eventualmente, com os respectivos Estados-Membros.

O terceiro contributo, intimamente relacionado com o anterior, consiste na possibilidade, explicitamente reconhecida no artigo 15.º do Regulamento relativo aos AECT, de a aplicação das normas da cooperação regida por esse instrumento jurídico ser sujeita a apreciação judicial. Para os peritos, trata-se de um enorme progresso, que rapidamente proporcionará a segurança jurídica

necessária à normalização da actividade de cooperação territorial. Tanto mais que o direito de recorrer assiste quer às partes do convénio que instituiu o AECT, quer a terceiros – em particular os cidadãos, aos quais, no que respeita a alguns dos seus principais direitos, se garante o acesso ao seu “juiz natural”⁴⁴⁸ –, que recorrerão para os tribunais nacionais, quer ainda aos Estados e à Comissão, sendo competentes, neste caso, os tribunais comunitários.

Refira-se, a propósito, que os peritos que coordenaram este estudo ficaram bastante surpreendidos com a reacção dos agentes do sector às disposições sobre a competência jurisdicional. Aquilo que, do ponto de vista dos juristas, constitui um progresso notável, capaz de impulsionar a consolidação de disposições jurídicas inovadoras no seio das ordens jurídicas nacionais e comunitária, foi entendido pelos agentes do sector como um desvio do espírito da cooperação territorial, que, como fizeram notar, é um processo cooperativo e não contencioso. Após longas discussões, foi estabelecida uma analogia entre esta reacção e a posição assumida pelos Estados, os quais, antes da emergência da ordem jurídica comunitária e da adopção da CEDH, consideravam que as relações mútuas entre eles deviam, naturalmente, basear-se em normas, mas que cada um devia manter-se como único garante da respectiva aplicação pela sua parte. Aliás, no essencial, essa é ainda hoje a situação vigente na ordem jurídica internacional. Em contrapartida, ao decidirem dar início ao processo de integração comunitária, os Estados europeus aderentes aceitaram, do mesmo passo, não só a instauração de normas de regulação das relações entre eles, mas também que o controlo da aplicação dessas normas fosse feito por juizes. Por essa razão, embora proceda do direito internacional, o direito comunitário tornou-se um sistema jurídico distinto. Os responsáveis das autoridades regionais e locais devem estar preparados para aceitar, em relação às regras da cooperação transfronteiriça, a mesma alteração que os Estados europeus introduziram nas relações entre eles e com o direito: existem regras, e elas serão, se necessário, garantidas por uma instância jurisdicional. É certamente uma mudança em relação às práticas actuais, mas os peritos crêem que se trata de uma cedência que foi mais gravosa para os Estados europeus naquela época do que será, nesta altura, para as autoridades regionais e locais envolvidas em processos cooperativos.

2. Possibilidade de os Estados serem agentes da cooperação territorial

Tal como ficou demonstrado nos dois primeiros capítulos deste trabalho, o direito em matéria de cooperação transfronteiriça foi construído sobre a premissa, por muito tempo irrefutável, segundo a qual o Estado não podia ser um agente da cooperação transfronteiriça, porque as relações entre autoridades regionais e locais e as relações entre Estados eram de natureza diferente. Do mesmo modo, a possibilidade de os Estados participarem, lado a lado com autoridades regionais e locais (ou com outros actores)⁴⁴⁹, numa estrutura única de cooperação seria considerada, ainda não há muito tempo, uma aberração jurídica. É essa, no entanto, a solução adoptada pelo regulamento; e esta reviravolta nas regras do jogo até então vigentes na cooperação transfronteiriça – que, portanto, não só muda de nome como também altera a sua natureza – abre perspectivas de facto interessantes.

Desde logo, numa perspectiva de cooperação de natureza estratégica e não apenas operacional⁴⁵⁰, a presença do Estado ao lado das autoridades regionais e locais revela-se muitas vezes imprescindível. Tanto mais que a cooperação territorial no contexto comunitário é, sobretudo, o produto de uma visão estratégica, e não apenas a resposta a questões operacionais locais como as que dão motivo às acções de cooperação transfronteiriça empreendidas por autoridades de proximidade (como, por exemplo, a gestão comum de um serviço público transfronteiriço). Com efeito, a Comunidade (inicialmente e ainda em grande parte a Comissão) define e orienta de acordo com as prioridades definidas no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG durante mais de quinze anos e, actualmente, segundo o Objectivo Prioritário n.º 3 da política de coesão. Concretamente, estas orientações estratégicas, para além do documento adoptado pelo Conselho em 6 de Outubro de 2006, já citado, são claramente enunciadas no artigo 6.º do Regulamento FEDER (reproduzido no anexo II), que define prioridades

distintas para cada um dos três tipos de cooperação – transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Esta dimensão estratégica é igualmente salientada pelo Comité das Regiões, que pretende que a UE adopte uma visão “a mais longo prazo para desenvolver todas as regiões fronteiriças da UE”⁴⁵¹. Esta é também a lógica da governação a vários níveis (*multilevel governance*), promovida pela Comissão Europeia⁴⁵². É, aliás, interessante constatar que o próprio conceito de governação a vários níveis nasceu da observação do princípio da parceria e da sua aplicação na política estrutural da Comunidade desde 1988⁴⁵³ e que só a cooperação transfronteiriça, devido à estrutura específica do direito que regia as suas actividades, escapava à aplicação deste princípio na política estrutural da UE. Nesta perspectiva, existe também uma integração (*mainstreaming*) da cooperação territorial efectivamente importante, devido à reintrodução dos Estados-Membros entre os agentes desta dimensão significativa da coesão territorial da UE.

A possível participação dos Estados como membros de um AECT permite ter em conta a diversidade das realidades estatais na União Europeia alargada. Com efeito, os Estados diferem profundamente quanto à dimensão e à estrutura institucional. Entre os novos Estados, seis eram entidades infra-estatais quinze anos antes da sua adesão. Alguns eram participantes activos em processos de cooperação transfronteiriça e não desejavam que o seu novo estatuto de Estado os excluísse de parcerias antigas e provadas. A Eslovénia, por exemplo, actualmente Estado-Membro da União Europeia, é desde 1978 membro da Comunidade de Trabalho Alpes-Adriático e a República da Federação Socialista da Jugoslávia quis, após a proclamação e o reconhecimento da sua independência, conservar a sua participação, como Estado, nesta estrutura. Além disso, esta possível heterogeneidade na composição dos AECT pode, por exemplo, permitir a cooperação de grandes regiões com pequenos Estados, o que numa perspectiva jurídica pode parecer complexo, mas, do ponto de vista das realidades económicas e sociais, parece inteiramente lógico⁴⁵⁴. Para além da dimensão, as diferenças na distribuição interna das competências – ou até mesmo a organização institucional estrutural, que certos Estados não possuem (por exemplo, autoridades de nível regional) – significam igualmente que os Estados pouco descentralizados serão mais rapidamente levados a envolverem-se como parceiros directos da cooperação territorial, pois as suas próprias competências estarão em jogo, ao passo que, para alcançar o mesmo objectivo num Estado fortemente descentralizado, regionalizado ou federal, bastarão as competências das autoridades infra-estatais.

Por conseguinte, a inclusão dos Estados entre os agentes directos deste tipo de cooperação – já não confinados ao papel de enquadramento previsto pelo direito do Conselho da Europa ou pelos acordos-quadro bilaterais – responde a várias necessidades contemporâneas. Por esta razão, e apesar das reservas jurídicas que suscita, também esta participação deverá proporcionar um importante desenvolvimento da actividade da cooperação.

3. *Maior diversidade de fórmulas de cooperação*

O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT permite, recorrendo a um único instrumento, o AECT, a gestão de uma grande diversidade de situações, seja no que se refere aos objectivos da cooperação⁴⁵⁵, seja quanto à possível diversidade de parceiros. No final do capítulo 4, salientou-se que, com base neste regulamento, existiriam diversos tipos de AECT e que, do ponto de vista jurídico, estas diferentes categorias implicariam, manifestamente, regimes jurídicos distintos.

Esta complexidade jurídica, que não se pode menosprezar, não deve, contudo, fazer esquecer que a possibilidade de recorrer a formas de cooperação baseadas na composição heterogénea ou assimétrica de um AECT deverá facilmente abrir o leque de possibilidades da cooperação territorial e promover o desenvolvimento quantitativo e, provavelmente, também qualitativo das iniciativas de cooperação. Será possível evitar a procura, por vezes absurda, de uma simetria institucional ideal do outro lado da fronteira apenas para introduzir no quadro jurídico existente uma acção cujos requisitos não encontram correspondência nas competências disponíveis.

O custo desta complexidade e variedade de situações é, sem dúvida, uma relativa imprecisão das normas jurídicas constantes do regulamento, como foi salientado nos capítulos 4 e 5, e, por conseguinte, uma segurança jurídica deficiente. Mas convém não esquecer que, na constituição de um AECT, os parceiros não devem satisfazer-se com a procura, no regulamento ou na legislação nacional, das normas aplicáveis às especificidades da sua relação, pois podem incluir no convénio e nos estatutos normas jurídicas que se imporão aos parceiros ou mesmo às normas de direito nacional, dada a sistematização do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006. Existe, pois, na lógica deste regulamento, uma “gestão descentralizada” da complexidade jurídica, que remete para os parceiros de cada AECT a responsabilidade de adaptar e adoptar, nos instrumentos jurídicos fundadores do AECT, um quadro jurídico adequado às respectivas situações e às necessidades comuns.

4. Pertinência dos AECT em relação às diferentes modalidades de cooperação

De acordo com o regulamento em análise, os AECT preenchem simultaneamente três funções distintas:

Em primeiro lugar, deverão constituir o instrumento de gestão por excelência dos programas de cooperação territorial nos termos do Objectivo Prioritário n.º 3 da política estrutural para o período de 2007-2013. Permite reunir num quadro transfronteiriço todos os agentes envolvidos numa estrutura jurídica comum de direito comunitário apta a gerir de modo totalmente integrado os fundos comunitários atribuídos a um programa operacional concebido no âmbito do objectivo da cooperação territorial definido no artigo 12.º do Regulamento FEDER⁴⁵⁶. Infelizmente, a adopção do Regulamento relativo aos AECT em simultâneo com os regulamentos relativos aos fundos estruturais não permitiu criar AECT antes ou durante o processo de programação dos fundos estruturais. O tempo de preparação e negociação da estrutura jurídica de um AECT – tanto mais que, na maior parte dos Estados, ainda não existem disposições nacionais pertinentes – será sempre longo; ou seja, os AECT são efectivamente adequados para preencher uma função desta natureza, mas, infelizmente, por razões de calendário, este papel não lhes pôde ainda ser confiado no período de programação de 2007-2013.

Em segundo lugar, os AECT deveriam constituir o quadro no âmbito do qual seria gerida a cooperação territorial estratégica, reunindo os vários actores interessados e competentes. Infelizmente, dado o teor do n.º 2 do artigo 7.º do regulamento, extremamente restritivo – exige que todas as missões confiadas aos AECT sejam da competência de cada um dos membros –, esta missão estratégica não parece poder ser cumprida pelos AECT. Este facto é lamentável, mas não se pode considerar catastrófico, na medida em que a actividade de coordenação de opiniões e de actividades, de troca de informações e de práticas não necessita, em definitivo, de uma estrutura dotada de personalidade jurídica própria (ainda que, se esta actividade estratégica fosse apoiada por um programa comunitário, o AECT constituísse um bom instrumento para assegurar a gestão comum).

Por último, os AECT podem constituir um instrumento adequado, nomeadamente no âmbito transfronteiriço, para a gestão operacional comum de um programa ou infra-estrutura envolvendo vários parceiros. A personalidade jurídica dos AECT permite-lhes agir em nome e por conta dos seus membros e assumir, em seu nome, os direitos e obrigações relativos a essa actividade. A eficácia desta utilização dos AECT dependerá contudo, em grande medida, das regras de direito do Estado-Membro onde ficar localizada a sede estatutária – e provavelmente a actividade principal – do AECT. Não é, pois, possível pronunciarmo-nos genericamente sobre a adequação desse tipo de AECT, mais dependente do que os outros – em particular pelo facto de ser levado a desenvolver por si mesmo uma actuação pública por conta dos seus membros, o que gera toda uma rede de relações jurídicas novas – das condições jurídicas no seu local de implantação.

B. DIVERSIDADE DOS AGENTES E DAS EXPECTATIVAS

Embora, até aqui, tivesse sido analisado em termos gerais o quadro jurídico da cooperação territorial e as potencialidades que oferece, convém ter em conta que nem todos os actores potencialmente envolvidos nestas novas modalidades de cooperação têm a mesma posição. Para além da evidente diversidade dos agentes, importa notar que as expectativas também diferem dentro de cada categoria, principalmente em função da experiência adquirida na cooperação (transfronteiriça, na maior parte dos casos).

Distinguem-se, abaixo, três categorias de intervenientes: os membros potenciais dos AECT (1); os Estados, que são objecto de um tratamento diferenciado, porque o seu papel enquanto Estados-Membros, em especial devido às numerosas remissões que o regulamento faz para o direito nacional, não pode ser confinado ao de membros potenciais dos AECT, que obviamente também são (2); e, por último, as instituições comunitárias (3). Entre estas estão a Comissão – que executa o orçamento comunitário e é, portanto, responsável pela aplicação, em parceria com os Estados, da política comunitária de coesão –, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, que encomendou o presente estudo e é, naturalmente, objecto de um particular destaque.

1. *Diversidade dos parceiros que podem constituir um AECT*

Na secção B do capítulo 4, procedeu-se a uma análise exaustiva dos agentes que, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, podem ser membros dos AECT. Portanto, no que respeita às definições dessas entidades, remete-se o leitor para o referido capítulo. Em todo o caso, rapidamente se torna perceptível uma importante divisão no conjunto dos representantes das autoridades regionais e locais e das respectivas associações. Os agentes que têm experiência de cooperação territorial (seja ela transfronteiriça, transnacional ou inter-regional), e, em especial, aqueles cuja prática se apoia numa estrutura de cooperação relativamente eficiente, salientam a complexidade da aplicação do regulamento. A incerteza quanto às consequências jurídicas deste regulamento nas respectivas ordens jurídicas nacionais e a rigidez dos procedimentos de controlo prévio das participações são factores que os levam a duvidar do seu interesse em reformular, pelo menos a curto prazo, a actividade de cooperação no âmbito da constituição de um AECT. Pelo contrário, os representantes de colectividades com pouca ou nenhuma experiência neste tipo de cooperação esperam muito deste regulamento. É provável que ambas as atitudes sejam excessivas. No caso dos primeiros, é possível que as suas apreensões se desvançam face à adopção das medidas nacionais relativas ao regulamento e a acções de informação adequadas. Quanto aos segundos, é necessário que compreendam que o regulamento não produz só por si qualquer efeito jurídico directo. Proporciona a intervenientes de natureza diversa a possibilidade de constituírem AECT, mas sem a iniciativa dos actores no terreno (o processo de constituição é *bottom-up*: o n.º 1 do artigo 4.º do regulamento confere claramente aos futuros membros o direito e o poder de iniciativa na criação de um AECT). Supondo que os respectivos quadros institucionais e jurídicos nacionais lhes atribuem competências suficientemente concretas e substantivas para que possam participar em actividades de cooperação, deveria ser-lhes facultada uma assessoria adequada, eventualmente no quadro das associações europeias de poderes locais.

Sejam quais forem as perspectivas, os potenciais membros deveriam efectuar uma análise custo-benefício antes de iniciarem o processo – relativamente complexo e exigente em termos de tempo⁴⁵⁷ – da constituição de um AECT. Com efeito, o regulamento afirma claramente, em especial no considerando 15 do seu preâmbulo, que o recurso ao AECT não é de modo nenhum obrigatório. Além disso, as principais razões para a constituição de um AECT – o acesso a uma estrutura jurídica de direito comunitário e, sobretudo, a aquisição de personalidade jurídica para a estrutura de cooperação – devem corresponder a uma necessidade da acção de cooperação que se tem em vista. É possível que o modelo relativamente pesado dos AECT não seja necessário para determinados projectos de

cooperação, e que a manutenção ou o recurso inicial a um modelo de cooperação menos formal e mais flexível em termos jurídicos corresponda mais satisfatoriamente às necessidades imediatas dos parceiros. Por outro lado, é de salientar que, numa perspectiva institucionalista e funcionalista, a constituição de uma estrutura jurídica forte e duradoura resultará certamente no reforço sustentado da acção de cooperação. Este factor deveria igualmente ser tido em conta na análise dos benefícios.

2. Estados-Membros

Por um lado, e este facto já foi salientado na análise às potencialidades deste tipo de cooperação territorial, as posições dos diversos Estados-Membros divergem bastante no que respeita à cooperação territorial. Um Estado-Membro de dimensão reduzida terá a maior parte do seu território na “zona fronteira”. Por conseguinte, os parceiros regionais dos Estados vizinhos podem surgir como potenciais parceiros adequados, e, provavelmente, a organização institucional e territorial do poder não será muito descentralizada, pois a pequena dimensão dispensa uma descentralização desse género. Pelo contrário, um grande Estado-Membro muito descentralizado não se encontra numa situação comparável. Além disso, a experiência anterior de cooperação terá já eventualmente conduzido a desenvolvimentos ou adaptações do quadro legislativo ou administrativo nacional, que, de qualquer modo, terá de ser adaptado às exigências do Regulamento relativo aos AECT. Ao invés, um Estado cujas autoridades regionais e locais têm pouca experiência em matéria de relações externas ver-se-á provavelmente obrigado a desenvolver um quadro normativo novo, de modo a enquadrar estas actividades.

Por outro lado, os Estados-Membros estão numa posição particularmente complexa no que respeita à aplicação deste regulamento. De facto, estão envolvidos nela a vários e bem diversos títulos, e, para eles, a dificuldade consistirá em adoptar uma atitude coerente em cada um e no conjunto dos diferentes papéis que desempenham. Assim, os Estados têm um envolvimento directo enquanto membros potenciais dos AECT, o que remete, *mutatis mutandis*, para o ponto anterior. Mas foram também eles que negociaram o pacote financeiro plurianual e que deverão renegociá-lo antes de 2013, de modo a assegurar um orçamento comunitário para além desse ano e, nessa qualidade, estarão interessados nos resultados globais desta vertente da política estrutural. Porém, ao mesmo tempo, os Estados são ainda, particularmente no caso deste regulamento, destinatários de obrigações específicas impostas pela legislação comunitária, que terão de cumprir. O artigo 16.º do regulamento exige-lhes que tomem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”. Simultaneamente, em virtude das obrigações decorrentes do direito interno e do direito internacional geral, são igualmente o garante de alguma coerência da acção pública interna e externa do Estado em sentido lato⁴⁵⁸, o que inclui as autoridades regionais e locais. É certo que o regulamento os autoriza a exercer um controlo *a priori* (artigo 4.º) ou *a posteriori* (principalmente os artigos 6.º, 13.º e 14.º), mas não deverá ignorar as dificuldades e as obrigações com que elas se poderão deparar relacionadas com os seus outros papéis. Por tudo isto, consideramos que cada Estado ou os Estados-Membros em comum deveriam planear a adopção de uma estratégia detalhada do seu papel no âmbito da cooperação territorial. O quadro dos PO pode certamente servir para indicar alguns eixos prioritários, mas afigura-se-nos que a reflexão deverá ir mais além e talvez mereça algum envolvimento por parte das instituições comunitárias.

Por último, convém chamar a atenção para a situação específica dos Estados-Membros cuja fronteira nacional constitui igualmente uma fronteira externa da União. No documento relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão económica, social e territorial adoptado em 6 de Outubro de 2006, pode ler-se: “Deve ser prestada particular atenção aos desafios e às oportunidades colocados pelas alterações das fronteiras externas da União após o alargamento. Neste caso, é necessário promover acções coerentes transfronteiras que encorajem a actividade económica de ambos os lados e removam as barreiras ao desenvolvimento. Para tal, a política de coesão e o novo

Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e, se necessário, o novo Instrumento de Pré-Adesão, precisam de criar um quadro coerente de acção”. Convém referir que não é este o caso actualmente.

Entre os instrumentos jurídicos mencionados, não se encontram os AECT, que aliás se revelam pouco adequados para a cooperação transfronteiriça. Com efeito, como se viu, os AECT devem ter a sua sede estatutária no território de um Estado-Membro da Comunidade (alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º) e ser compostos por membros “situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros” (n.º 2 do artigo 3.º); neste caso, a participação de uma entidade de um país terceiro só é possível se a legislação desse país o autorizar ou os acordos entre o Estado-Membro e o país terceiro o permitirem. São demasiadas condições. E mesmo que essas condições estejam preenchidas, continuará a não ser possível uma colaboração transfronteiriça bilateral, já que o n.º 2 do artigo 3.º exige a participação nos AECT de membros situados no território de pelo menos dois Estados-Membros. A cooperação transfronteiriça – é sobre ela que recai a ênfase nas referidas orientações estratégicas e no projecto de Regulamento sobre a política europeia de vizinhança⁴⁵⁹, agora que as dificuldades jurídicas da inclusão de intervenientes de Estados terceiros parecem, por virtude do Regulamento relativo aos AECT, menos problemáticas – constitui, para estes Estados, uma prioridade ainda maior, pois os “efeitos de fronteira” serão ainda mais gravosos nas fronteiras externas da UE. Estes Estados têm, portanto, uma preocupação particular que deveria ser objecto de um tratamento específico a nível comunitário.

3. *Agentes comunitários*

A Comissão tem um interesse especial na correcta utilização do instrumento relativo aos AECT. Por um lado porque, como vimos no primeiro capítulo, a Comissão apoiou, a partir de 1975, as acções de cooperação transfronteiriça, posteriormente transnacional e interterritorial, considerando que estas constituem prioridades políticas do processo de integração. Por outro, enquanto autoridade de execução do orçamento comunitário, sob sua própria responsabilidade⁴⁶⁰, a Comissão está interessada num instrumento de gestão dos fundos comunitários no quadro do objectivo prioritário de cooperação territorial consignado nos regulamentos publicados em Julho de 2006⁴⁶¹, para não ficar sujeita nem às críticas do Tribunal de Contas⁴⁶², nem à indignação do Parlamento Europeu no âmbito do procedimento de quitação sobre a execução do orçamento. Mas o Regulamento relativo aos AECT e a possibilidade que oferece de associar numa estrutura jurídica de direito comunitário, num quadro transfronteiriço ou transnacional, Estados-Membros e autoridades regionais e locais, no âmbito de programas co-financiados através do orçamento comunitário, constituem também uma materialização exemplar dos princípios da governação europeia enunciados pela Comissão no seu Livro Branco de 2001⁴⁶³. Além disso, o regulamento atribui à Comissão a responsabilidade de apresentar, o mais tardar “até 1 de Agosto de 2011 [...] um relatório sobre a aplicação do presente regulamento, bem como eventuais propostas de alteração”. Por último, enquanto guardião dos tratados, a Comissão tem a missão genérica de garantir o respeito do conjunto do direito comunitário, incluindo as disposições relativas à cooperação territorial.

O Parlamento Europeu apoia desde há muito o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça no processo de integração europeia⁴⁶⁴. Além disso, desempenhou um papel activo na adopção deste regulamento. Das 41 alterações que propôs em primeira leitura, a Comissão incluiu 34 na sua proposta alterada de regulamento, as quais, na sua maioria, foram aprovadas pelo Conselho. O Parlamento também exerceu alguma pressão sobre os Estados-Membros no sentido de garantir a adopção deste regulamento em simultâneo com os regulamentos relativos aos fundos estruturais, o que permitiu uma aprovação rápida desta regulamentação de conteúdo inovador. No entanto, na política estrutural comunitária, o Parlamento desempenha um papel limitado, pois só os Regulamentos relativos ao FEDER e ao Fundo Social Europeu estão sujeitos ao procedimento de co-decisão, embora se entenda que estão submetidos ao regulamento que estabelece as disposições gerais sobre os fundos estruturais⁴⁶⁵, em relação ao qual o Parlamento apenas pode utilizar o processo de parecer favorável.

Consequentemente, o Parlamento tem grande interesse em acompanhar a aplicação deste regulamento, para cuja adopção contribuiu esforçadamente.

Finalmente, o Comité das Regiões é certamente o agente comunitário com maior interesse em acompanhar e promover a boa aplicação do regulamento. Ninguém ignora que, do ponto de vista institucional, o Comité das Regiões tem apenas poder consultivo. Mas este poder é particularmente importante em matéria de cooperação transfronteiriça, que constitui o único domínio material referido expressamente como sendo da competência consultiva do Comité das Regiões, por força dos artigos que lhe são consagrados no Tratado⁴⁶⁶. Para mais, esta referência à cooperação transfronteiriça é a única referência a este domínio em todo o Tratado, o que estabelece uma relação específica e exclusiva, do ponto de vista dos Tratados, entre esse mesmo domínio e o Comité das Regiões. Por outro lado, o Comité das Regiões é expressamente referido no n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento relativo aos AECT, que estipula que, depois de registarem um AECT, “os membros [do AECT] informam os Estados-Membros interessados e o Comité das Regiões do convénio e do registo e/ou da publicação dos estatutos”. Esta formulação é menos precisa e ambiciosa do que a proposta pelo Comité das Regiões no parecer de 18 de Novembro de 2004 sobre o projecto da Comissão relativo aos AECT, no qual podia ler-se: “a convenção é notificada a todos os seus membros, aos Estados-Membros e ao Comité das Regiões. O Comité introduz a convenção num registo de acesso público constituído por todas as ‘convenções de cooperação transeuropeia’”⁴⁶⁷. O PE, na sua posição aprovada em primeira leitura, retoma a ideia, mas inclui a Comissão entre os destinatários: “A Comissão registará a convenção num registo público do qual constarão todas as convenções relativas aos AECT”⁴⁶⁸. A Comissão, na sua proposta alterada, mantém a ideia da notificação ao Comité das Regiões, mas não a do registo. O Comité tem, por estes dois motivos, um interesse muito especial em actuar no sentido de promover o desenvolvimento da cooperação territorial, que defende desde o seu início⁴⁶⁹.

Por todas estas razões, também a Comissão tem muito interesse em assegurar o acompanhamento específico do desenvolvimento da cooperação territorial.

C. PROPOSTAS

Atendendo ao teor do presente capítulo e às conclusões extraídas do estudo aprofundado do Regulamento relativo aos AECT e das questões jurídicas associadas à sua aplicação, as propostas que se afiguram adequadas são as que a seguir se enunciam e que têm o propósito de contribuir para garantir, no âmbito comunitário e graças às potencialidades do novo instrumento jurídico, as condições para a evolução da cooperação entre autoridades públicas.

1. *Em relação às autoridades regionais e locais*

Tendo por base a informação transmitida até então às autoridades regionais e locais, os responsáveis contactados no âmbito de dois seminários que tiveram lugar em Maio e Setembro de 2006, em Bruxelas, bem como durante um seminário da Assembleia das Regiões da Europa sobre o tema e dos debates entre membros de entidades territoriais à margem dos *Open Days* realizados no início de Outubro de 2006, em Bruxelas, identificaram três questões fundamentais:

- 1) em primeiro lugar, a falta de informação quanto às principais características dos AECT e às suas vantagens potenciais;
- 2) em segundo lugar, os receios relacionados com as incertezas jurídicas que envolvem a aplicação do regulamento;

- 3) por último, a vontade de concentrar os esforços nas acções concretas de cooperação, e não em estudos jurídicos e estruturas institucionais.

Nestas circunstâncias, seria conveniente:

- garantir uma informação tão ampla quanto possível sobre os AECT e respectivas características, bem como sobre as questões e consequências a nível jurídico;
- assegurar o acompanhamento da adaptação dos quadros jurídicos nacionais e, logo que estes fiquem disponíveis e entrem em vigor, elaborar pequenos guias sobre os procedimentos a seguir para constituir um AECT.

Os guias deverão, nomeadamente, aconselhar os candidatos à constituição de um AECT a proceder do seguinte modo:

A - Estabelecer as necessidades e o objecto da cooperação.

B - Identificar as competências necessárias para concretizar a cooperação pretendida.

C - Identificar, em relação a cada um dos territórios em causa, os parceiros que reúnem as competências necessárias (a discriminação por territórios não é relevante no caso da cooperação inter-regional).

D - Estudar os diferentes quadros jurídicos nacionais disponíveis e identificar o(s) mais conveniente(s) para regular subsidiariamente a estrutura comum de cooperação, atendendo ao objecto da cooperação e à natureza dos parceiros (o que permitirá decidir sobre a localização da sede estatutária).

E - Averiguar se a solução projectada é susceptível de ser autorizada, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento comunitário relativo aos AECT, pelas correspondentes autoridades nacionais.

F - Efectuar uma análise custo-benefício que tenha em conta os parâmetros acima enunciados e compare a constituição do AECT com as outras modalidades através das quais seria possível realizar a mesma acção de cooperação.

G - Concertar o teor e a redacção do convénio e dos estatutos com todos os parceiros interessados (e, eventualmente, com as autoridades mencionadas no n.º 3 do artigo 4.º do regulamento, para evitar problemas posteriores).

H - Após a aprovação do convénio e dos estatutos pelos futuros membros, dar início aos procedimentos exigidos para obtenção das autorizações previstas no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento relativo aos AECT.

- Elaborar um documento que inclua a demonstração de que a própria constituição de um AECT é uma parte integrante da realização do objectivo da cooperação territorial.

2. Em relação aos Estados-Membros

Aos Estados-Membros cabe respeitar o Regulamento comunitário relativo aos AECT e tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do mesmo.

Para além da adaptação da legislação e/ou regulamentação, que poderá revelar-se muito vantajosa⁴⁷⁰, afigura-se recomendável a adopção de uma estratégia nacional relativa à cooperação territorial no âmbito comunitário (ou mesmo para além dele, no caso dos Estados limítrofes de

fronteiras externas) – com os contornos esboçados na secção B.2 deste capítulo –, o que proporcionaria a todos os agentes envolvidos uma ferramenta interessante e proveitosa.

3. *Em relação às instituições comunitárias*

3.1. **Comissão**

Atendendo às dificuldades, tanto de natureza jurídica como de calendário, em se atingir uma efectiva implantação dos AECT no âmbito do Objectivo Prioritário da cooperação territorial no período de 2007-2013, parece desejável que a Comissão incentive o recurso a estas estruturas e que admita mesmo apoiar projectos-piloto cujo principal objectivo fosse a implantação de um AECT, a fim de se adquirir alguma experiência, que seria útil a todos os intervenientes, sobre o funcionamento dessa estrutura completamente nova. Também poderia revelar-se necessário garantir assistência técnica adequada às necessidades, nomeadamente as de apoio jurídico.

Além disso, a Comissão deveria, com base nas informações recebidas por força do estipulado no segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT, assegurar a divulgação das medidas de execução, pelo menos tanto quanto o faz em relação às directivas⁴⁷¹. Este trabalho de divulgação e de acompanhamento poderia ser realizado em colaboração com o Comité das Regiões (ver abaixo).

3.2. **Parlamento**

O Parlamento poderia assegurar uma monitorização anual da aplicação do regulamento através da sua Comissão do Desenvolvimento Regional, eventualmente em colaboração com o Comité das Regiões (ver abaixo).

3.3. **Comité das Regiões**

Atendendo à legitimidade especial que possui nesta matéria (demonstrada na secção B.3 deste capítulo), ao papel específico que lhe é atribuído pelo artigo 5.º do Regulamento relativo aos AECT e às conclusões do presente estudo, sugere-se ao Comité das Regiões que desenvolva a sua acção relativa à cooperação territorial em torno de duas questões fundamentais: a informação e o acompanhamento.

A complexidade do regulamento e dos desenvolvimentos que a respectiva aplicação⁴⁷² desencadeará aconselha a sugerir, para além da ampla divulgação do presente estudo, o seguinte:

- 1) A concepção, pelo próprio Comité das Regiões, de uma ferramenta específica de acompanhamento da cooperação territorial baseada em AECT, assente na criação de uma base de dados funcional e pública sobre os AECT na Europa. A base de dados conteria as informações relativas aos AECT constituídos. Poderia também, mediante acordo interinstitucional com a Comissão, incluir as medidas nacionais relevantes para a aplicação do Regulamento n.º 1082/2006.

Seria conveniente elaborar um projecto de criação desta base de dados, abrangendo quer a estrutura da recolha de dados e da disponibilização dos mesmos por via electrónica, quer a arquitectura informática desta ferramenta.

- 2) A realização (talvez em 2008 ou mesmo 2009, mas, em todo o caso, nunca antes de 1 Agosto de 2007) de um estudo comparativo entre os quadros jurídicos nacionais efectiva ou potencialmente relevantes para os AECT. Os guias acima referidos poderiam ser elaborados a partir deste estudo.

- 3) Designação de um relator encarregado de, talvez com uma periodicidade anual, fazer, perante o Comité, o ponto da situação no domínio da cooperação territorial, apontando os respectivos progressos e dificuldades, o que permitiria elaborar propostas com vista à adopção de um parecer, já que a Comissão terá de elaborar um relatório sobre a aplicação do regulamento e propor eventuais alterações. O Comité das Regiões posicionar-se-ia assim como instituição especializada na matéria, o que, de resto, está de acordo com o estabelecido no artigo 265.º do Tratado comunitário. O relator trabalharia a partir da base de dados sugerida na proposta 1.
- 4) Criação de um observatório da cooperação territorial sob exclusiva responsabilidade do Comité ou em parceria com outras instituições (neste último caso, o papel específico do Comité das Regiões deveria ficar claramente estabelecido através de um acordo interinstitucional).

O observatório poderia ser organizado em parceria com uma ou várias associações de autoridades regionais e locais interessadas ou com associações científicas.

Poderia igualmente ficar responsável pela gestão da base de dados referida na proposta 1.

- 5) Incentivo e apoio à criação de uma rede dos AECT constituídos, que poderia associar-se ao Comité através de um convénio ou manter-se independente e, nesse caso, assumir ela própria a forma jurídica de AECT. O observatório poderia impulsionar as actividades da rede.
- 6) Proposta de criação de um Comité de Contacto onde estivessem representadas as instituições comunitárias envolvidas e os Estados-Membros, análogo ao previsto no artigo 42.º do Regulamento relativo à instituição dos AEIE. A base jurídica desta proposta do Comité das Regiões deveria ser o papel específico que o artigo 265.º do TCE lhe atribui em matéria de cooperação transfronteira.

O Comité de Contacto poderia ser instituído em articulação com o observatório.

Estas propostas, que se deixam à consideração do Comité das Regiões, não são necessariamente cumulativas. A primeira proposta apresenta-se como uma questão prévia, cuja aceitação facilitaria a concretização das seguintes. Mas a constituição da base de dados não é, de facto, uma condição necessária para a realização das outras acções que se sugerem.

As propostas 2 a 6 estão ordenadas de acordo com a intensidade do correspondente investimento em meios e capital político. Cabe ao Comité das Regiões decidir o valor da sua aposta no acompanhamento das mudanças na cooperação territorial. As eventuais conexões entre as várias propostas são apenas pistas possíveis. Qualquer uma das propostas pode ser levada à prática independentemente das restantes.

ANEXOS

**I. REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006 DO PARLAMENTO
EUROPEU E DO CONSELHO DE 5 DE JULHO DE 2006 RELATIVO
AOS AGRUPAMENTOS EUROPEUS DE COOPERAÇÃO
TERRITORIAL (AECT)**

(Jornal Oficial n.º L 210 de 31/07/2006 p. 19 – 24)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o terceiro parágrafo do artigo 159.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu [1],

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões [2],

Deliberando nos termos do artigo 251.º do Tratado [3],

Considerando o seguinte:

(1) O terceiro parágrafo do artigo 159.º do Tratado estabelece a realização de acções específicas, independentemente dos fundos referidos no primeiro parágrafo do mesmo artigo, tendo em vista realizar o objectivo de coesão económica e social previsto no Tratado. O desenvolvimento harmonioso da Comunidade no seu conjunto e o reforço da coesão económica, social e territorial implicam um reforço da cooperação territorial. Para o efeito, é conveniente adoptar as medidas necessárias para melhorar as condições em que são executadas as acções de cooperação territorial.

(2) Cumpre adoptar medidas para paliar as sérias dificuldades que os Estados-Membros e, em particular, as autoridades regionais e locais têm de enfrentar para executar e gerir acções de cooperação territorial no quadro de legislações e procedimentos nacionais diferentes.

(3) Tendo em conta, nomeadamente, o aumento do número de fronteiras terrestres e marítimas da Comunidade após o seu alargamento, é necessário promover um reforço da cooperação territorial a nível comunitário.

(4) Os instrumentos já existentes, tais como o agrupamento europeu de interesse económico, demonstraram ser pouco adequados para organizar uma cooperação estruturada a título da iniciativa comunitária Interreg durante o período de programação 2000-2006.

(5) O acervo do Conselho da Europa fornece diferentes oportunidades e quadros no âmbito dos quais as autoridades regionais e locais podem cooperar a nível transfronteiriço. O presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros nem prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade.

(6) O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão [4], aumenta os recursos destinados à cooperação territorial europeia.

(7) É igualmente necessário facilitar e acompanhar a realização das acções de cooperação territorial que não beneficiam da participação financeira da Comunidade.

(8) A fim de eliminar os obstáculos à cooperação territorial, é necessário criar um instrumento de cooperação a nível comunitário destinado à criação no território da

Comunidade de agrupamentos de cooperação dotados de personalidade jurídica, designados "agrupamentos europeus de cooperação territorial" (AECT). O recurso aos AECT deverá ser facultativo.

(9) Os AECT deverão ter capacidade para agir em nome dos respectivos membros, designadamente das autoridades regionais e locais que o constituem.

(10) As atribuições e competências dos AECT deverão ser definidas em convénios.

(11) Os AECT deverão poder quer executar programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade, designadamente a título dos fundos estruturais, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [5], quer realizar acções de cooperação territorial por iniciativa exclusiva dos Estados-Membros e das respectivas autoridades regionais e locais, com ou sem participação financeira da Comunidade.

(12) É conveniente precisar que a responsabilidade financeira das autoridades regionais e locais, bem como a dos Estados-Membros, no que respeita à gestão quer de fundos comunitários, quer de fundos nacionais, não é afectada pela criação dos AECT.

(13) É conveniente precisar que as competências exercidas pelas autoridades regionais e locais enquanto poder público, nomeadamente competências policiais e de regulamentação, não podem ser objecto de um convénio.

(14) É necessário que os AECT definam os respectivos estatutos e estabeleçam os seus próprios órgãos, bem como regras próprias em matéria de orçamento e de exercício da respectiva responsabilidade financeira.

(15) As condições necessárias à cooperação territorial deverão ser criadas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos, uma vez que o recurso ao AEGT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro.

(16) O terceiro parágrafo do artigo 159.º do Tratado não permite a inclusão de entidades de países terceiros em legislação que se baseie nessa disposição. A adopção de uma medida comunitária que permita a criação dos AECT não deverá, porém, excluir a possibilidade de entidades de países terceiros participarem num AECT constituído nos termos do presente regulamento quando a legislação dos países terceiros ou acordos entre Estados-Membros e países terceiros o permitam,

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

Natureza do AECT

1. Podem ser constituídos no território da Comunidade agrupamentos europeus de cooperação territorial (a seguir designados "AECT"), nas condições e nos termos dispostos no presente regulamento.

2. Os AECT têm por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional (a seguir designada "cooperação territorial") entre os seus membros, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, exclusivamente no intuito de reforçar a coesão económica e social.

3. O AECT tem personalidade jurídica.

4. O AECT goza, em cada um dos Estados-Membros, da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pela legislação nacional desse Estado-Membro. Pode, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, contratar pessoal e estar em juízo.

Artigo 2.º

Direito aplicável

1. Os AECT regem-se pelas seguintes normas:
 - a) O presente regulamento;
 - b) Quando o presente regulamento expressamente o autorizar, pelas disposições do convénio e dos estatutos a que se referem os artigos 8.º e 9.º;
 - c) No que respeita a questões não reguladas no todo ou em parte pelo presente regulamento, pelas leis do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.

Caso seja necessário determinar, nos termos do direito comunitário ou do direito internacional privado, a lei aplicável aos actos de um AECT, o AECT é tratado como uma entidade do Estado-Membro onde tiver a sua sede estatutária.
3. Caso um Estado-Membro compreenda várias entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável, a remissão para a lei aplicável nos termos da alínea c) do n.º 1 inclui a lei dessas entidades, tendo em conta a estrutura constitucional do Estado-Membro em questão.

Artigo 3.º

Composição do AECT

1. O AECT é constituído por membros, dentro dos limites das competências que lhes são atribuídas pela lei nacional, pertencentes a uma ou mais das seguintes categorias:
 - a) Estados-Membros;
 - b) Autoridades regionais;
 - c) Autoridades locais;
 - d) Organismos de direito público, na acepção do segundo parágrafo do ponto 9) do artigo 1.º da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços [6].

Podem igualmente ser membros as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais destas categorias.
2. O AECT é constituído por membros situados no território de, pelo menos, dois Estados-Membros.

Artigo 4.º

Constituição do AECT

1. A constituição de um AECT é decidida por iniciativa dos seus membros potenciais.
2. Cada membro potencial:
 - a) Notifica a sua intenção de participar num AECT ao Estado-Membro nos termos de cuja lei se constituiu, e

b) Envia a esse Estado-Membro uma cópia do convénio e estatutos propostos a que se referem os artigos 8.º e 9.º.

3. Após a notificação nos termos do n.º 2 pelo membro potencial, o Estado-Membro em questão, tendo em conta a sua estrutura constitucional, aprova a participação do membro potencial no AECT, salvo se considerar que essa participação não é conforme com o presente regulamento ou a lei nacional, designadamente com as competências e atribuições do membro potencial, ou que essa participação não se justifica por razões de interesse público ou de ordem pública desse Estado-Membro. Nesse caso, o Estado-Membro deve expor os motivos pelos quais se recusa a dar a sua aprovação.

O Estado-Membro toma, regra geral, a sua decisão no prazo de três meses a contar da recepção de uma candidatura admissível nos termos do n.º 2.

Ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT, o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais.

4. Os Estados-Membros designam as autoridades competentes para receber as notificações e os documentos a que se refere o n.º 2.

5. Os membros acordam no convénio a que se refere o artigo 8.º e nos estatutos a que se refere o artigo 9.º, assegurando a coerência com a aprovação dos Estados-Membros nos termos do n.º 3 do presente artigo.

6. Quaisquer alterações do convénio e quaisquer alterações significativas dos estatutos devem ser aprovadas pelos Estados-Membros nos termos do presente artigo. Por alterações significativas dos estatutos entendem-se as alterações que impliquem, directa ou indirectamente, alterações do convénio.

Artigo 5.º

Aquisição de personalidade jurídica e publicação no Jornal Oficial

1. Os estatutos a que se refere o artigo 9.º e quaisquer alterações posteriores dos mesmos são registados e/ou publicados nos termos da lei nacional aplicável no Estado-Membro onde o AECT em questão tiver a sua sede estatutária. O AECT adquire personalidade jurídica no dia do registo ou da publicação, consoante o que ocorrer primeiro. Os membros informam os Estados-Membros interessados e o Comité das Regiões do convénio e do registo e/ou da publicação dos estatutos.

2. O AECT deve assegurar que, no prazo de dez dias úteis a contar da data de registo e/ou da publicação dos estatutos, seja enviado ao Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias um pedido de publicação de um aviso no Jornal Oficial da União Europeia no qual seja anunciada a constituição do AECT e do qual constem a sua designação, os objectivos, os membros e a sede estatutária.

Artigo 6.º

Controlo da gestão dos fundos públicos

1. O controlo da gestão de fundos públicos pelo AECT é organizado pelas autoridades competentes do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária. O Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária designa a autoridade competente para desempenhar essa função antes de aprovar a participação no AECT nos termos do artigo 4.º

2. Caso a lei nacional dos outros Estados-Membros interessados o exija, as autoridades do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária tomam as disposições necessárias para que as autoridades pertinentes nos outros Estados-Membros interessados efectuem

controles nos respectivos territórios dos actos do AECT praticados nesses Estados-Membros e procedam ao intercâmbio de todas as informações adequadas.

3. Todos os controles são efectuados de acordo com normas de auditoria internacionalmente aceites.

4. Não obstante os n.º 1, 2 e 3, caso as funções de um AECT a que se referem os primeiro e segundo parágrafos do n.º 3 do artigo 7.º abranjam acções co-financiadas pela Comunidade, é aplicável a legislação relativa ao controlo dos fundos proporcionados pela Comunidade.

5. O Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária informa os restantes Estados-Membros interessados de quaisquer dificuldades que possam surgir durante os controles.

Artigo 7.º

Funções

1. O AECT exerce as funções que lhe são atribuídas pelos seus membros nos termos do presente regulamento. As funções são definidas no convénio acordado pelos membros, em conformidade com os artigos 4.º e 8.º

2. O AECT age no quadro das funções que lhe são atribuídas, as quais se limitam à facilitação e promoção da cooperação territorial tendo em vista reforçar a coesão económica e social e são determinadas pelos membros tendo em conta que todas as funções devem fazer parte das competências de cada membro nos termos da respectiva lei nacional.

3. Especificamente, as funções do AECT limitam-se sobretudo à execução de programas ou projectos de cooperação territorial co-financiados pela Comunidade através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e/ou do Fundo de Coesão.

O AECT pode levar a cabo outras acções específicas em matéria de cooperação territorial entre os seus membros para efeitos do objectivo a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º, com ou sem participação financeira da Comunidade.

Os Estados-Membros podem limitar as funções que os AECT podem exercer sem participação financeira da Comunidade. No entanto, essas funções abrangem pelo menos as acções de cooperação enumeradas no artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006.

4. As funções cometidas ao AECT pelos seus membros não podem dizer respeito ao exercício de poderes conferidos pelo direito público nem de funções destinadas a salvaguardar os interesses gerais do Estado ou de outros poderes públicos, como sejam competências policiais ou de regulamentação, justiça e política externa.

5. Os membros de um AECT podem decidir, por unanimidade, delegar num dos membros o exercício das suas funções.

Artigo 8.º

Convénio

1. Os AECT regem-se por um convénio celebrado pelos seus membros, por unanimidade, nos termos do artigo 4.º

2. O convénio deve precisar:

a) A designação do AECT e a sua sede estatutária, que deve situar-se num Estado-Membro nos termos de cuja lei pelo menos um dos seus membros se constituiu;

b) Em que âmbito territorial o AECT pode exercer as suas funções;

- c) O objectivo específico e as funções do AECT, a sua duração e as condições que regem a sua dissolução;
- d) A lista dos membros do AECT;
- e) A lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio, que é a lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária;
- f) Os acordos adequados de reconhecimento mútuo, nomeadamente para efeitos de controlo financeiro; e
- g) Os procedimentos de alteração do convénio, que devem respeitar as obrigações estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º

Artigo 9.º

Estatutos

1. Os estatutos do AECT são aprovados pelos seus membros, deliberando por unanimidade, com base no convénio.
2. Os estatutos do AECT devem incluir, no mínimo, todas as disposições do convénio, juntamente com o seguinte:
 - a) Disposições em matéria de funcionamento dos órgãos do AECT e as respectivas competências, bem como o número de representantes dos membros nos órgãos pertinentes;
 - b) Procedimentos de tomada de decisões do AECT;
 - c) Língua ou línguas de trabalho;
 - d) Mecanismos de funcionamento, designadamente no que respeita à gestão do pessoal, às regras de recrutamento e à natureza dos contratos do pessoal;
 - e) Regime de contribuição financeira dos membros e normas contabilísticas e orçamentais aplicáveis, nomeadamente em questões financeiras, de cada um dos membros do AECT em relação ao agrupamento;
 - f) Disposições relativas à responsabilidade que impende sobre os membros por força do n.º 2 do artigo 12.º;
 - g) As autoridades responsáveis pela designação de auditores independentes externos; e
 - h) Procedimentos de alteração dos estatutos, que devem respeitar as obrigações estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º

Artigo 10.º

Organização do AECT

1. São órgãos do AECT, pelo menos, os seguintes:
 - a) Uma assembleia, composta por representantes dos seus membros;
 - b) Um director, que representa o AECT e que age em nome deste.
2. Os estatutos podem prever outros órgãos, com competências claramente definidas.
3. O AECT é responsável pelos actos dos seus órgãos em relação a terceiros, mesmo quando tais actos não se insiram no âmbito das funções do AECT.

Artigo 11.º

Orçamento

1. O AECT elabora um orçamento anual, que deve ser aprovado pela assembleia, contendo, em especial, uma componente relativa às despesas de funcionamento e, se necessário, uma componente operacional.
2. A elaboração das contas, incluindo, quando necessário, do relatório anual que as acompanha, bem como a revisão legal e publicação dessas contas, é regida pela alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º

Artigo 12.º

Liquidação, insolvência, cessação de pagamentos e responsabilidade

1. No que se refere a liquidação, insolvência, cessação de pagamentos e outros processos análogos, o AECT rege-se pela lei do Estado-Membro onde tiver a sua sede estatutária, salvo disposição em contrário nos n.ºs 2 e 3.

2. O AECT é responsável pelas suas dívidas, sejam elas de que natureza forem.

Se o activo de um AECT for insuficiente para fazer face ao passivo, os seus membros são responsáveis pelas dívidas do AECT, independentemente da respectiva natureza, sendo a parte de cada membro fixada na proporção do seu contributo, salvo se a lei nacional em cujos termos um membro se constituiu excluir ou limitar a responsabilidade desse membro. As regras em matéria de contributos são fixadas nos estatutos.

Se a responsabilidade de qualquer membro do AECT for limitada em consequência da lei nacional em cujos termos foi constituído, os restantes membros podem também limitar estatutariamente a sua responsabilidade.

Os membros podem estipular nos estatutos que serão responsáveis, depois de ter cessado a sua participação no AECT, pelas obrigações decorrentes das actividades do AECT durante a sua participação.

A designação de um AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada deve incluir o termo "limitada".

Os requisitos de publicidade do convénio, dos estatutos e das contas dos AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada devem ser pelo menos iguais aos exigidos para outros tipos de entidades jurídicas cujos membros tenham responsabilidade limitada constituídas nos termos da lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.

Os Estados-Membros podem proibir o registo no respectivo território de AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada.

3. Sem prejuízo da responsabilidade financeira dos Estados-Membros em relação a financiamentos dos Fundos Estruturais e/ou de Coesão proporcionados a um AECT, não lhes cabe qualquer responsabilidade financeira por força do presente regulamento em relação a um AECT de que não sejam membros.

Artigo 13.º

Interesse público

Caso um AECT exerça uma actividade que viole disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro, ou que viole o interesse público de um Estado-Membro, as instâncias competentes desse Estado-Membro

podem proibir essa actividade no seu território ou exigir que os membros constituídos nos termos da sua lei se retirem do AECT, a menos que este cesse a actividade em causa.

Tais proibições não devem constituir um meio de restrição arbitrária ou dissimulada à cooperação territorial entre os membros do AECT. A decisão da instância competente deve ser passível de revisão por um órgão judicial.

Artigo 14.º

Dissolução

1. Não obstante as disposições em matéria de dissolução previstas no convénio, o tribunal ou autoridade competente do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária deve, a pedido de uma autoridade competente com interesse legítimo, decretar a liquidação do AECT caso verifique que este deixou de cumprir os requisitos estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º ou no artigo 7.º ou, em especial, que o AECT está a agir fora do âmbito das funções estabelecidas no artigo 7.º O tribunal ou autoridade competente informa todos os Estados-Membros nos termos de cuja lei os membros se tenham constituído de qualquer pedido de dissolução do AECT.

2. O tribunal ou autoridade competente pode conceder ao AECT um prazo para regularizar a sua situação. Se o AECT não regularizar a situação no prazo fixado, o tribunal ou autoridade competente decreta a sua liquidação.

Artigo 15.º

Competência judicial

1. Os terceiros que se considerem lesados por actos ou omissões de um AECT podem fazer valer judicialmente os seus direitos.

2. Salvo disposição em contrário do presente regulamento, aos litígios que envolvam um AECT é aplicável a lei comunitária em matéria de competência judicial. Nos casos que não sejam regulados por normas da referida lei comunitária, os tribunais competentes para dirimir os litígios são os tribunais do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.

Os tribunais competentes para dirimir os litígios abrangidos pelos n.ºs 3 ou 6 do artigo 4.º ou pelo artigo 13.º são os tribunais do Estado-Membro cuja decisão for impugnada.

3. Nada no presente regulamento priva os cidadãos de exercerem o seu direito constitucional de recorrerem das decisões de entidades públicas que sejam membros de um AECT no que se refere a:

- a) Decisões administrativas respeitantes a actividades exercidas por um AECT;
- b) Acesso a serviços na sua própria língua; e
- c) Acesso à informação.

Nestes casos, os tribunais competentes são os tribunais do Estado-Membro cuja constituição confere o direito de recurso.

Artigo 16.º

Disposições finais

1. Os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento.

Sempre que tal for exigido nos termos da lei nacional de um Estado-Membro, este pode elaborar uma lista completa das funções já exercidas pelos membros de um AECT definidos no n.º 1 do artigo 3.º e constituídos nos termos da sua lei, no que se refere à cooperação territorial no interior desse Estado-Membro.

O Estado-Membro informa a Comissão e os restantes Estados-Membros de quaisquer disposições aprovadas ao abrigo do presente artigo.

2. Os Estados-Membros podem impor o pagamento das despesas relacionadas com o registo do convénio e dos estatutos. Todavia, essas despesas não podem exceder os respectivos custos administrativos.

Artigo 17.º

Relatório e revisão

Até 1 de Agosto de 2011, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do presente regulamento, bem como eventuais propostas de alteração.

Artigo 18.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

O presente regulamento é aplicável o mais tardar em 1 de Agosto de 2007, com excepção do artigo 16.º, que é aplicável a partir de 1 de Agosto de 2006.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Estrasburgo, em 5 de Julho de 2006.

Pelo Parlamento Europeu

O Presidente

J. Borrell Fontelles

Pelo Conselho

A Presidente

P. Lehtomäki

[1] JO C 255 de 14.10.2005, p. 76.

[2] JO C 71 de 22.3.2005, p. 46.

[3] Parecer do Parlamento Europeu de 6 de Julho de 2005 (ainda não publicado no Jornal Oficial), posição comum do Conselho de 12 de Junho de 2006 (ainda não publicada no Jornal Oficial) e posição do Parlamento Europeu de 4 de Julho de 2006 (ainda não publicada no Jornal Oficial).

[4] Ver página 25 do presente Jornal Oficial.

[5] Ver página 1 do presente Jornal Oficial.

[6] JO L 134 de 30.4.2004, p. 114. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2083/2005 da Comissão (JO L 333 de 20.12.2005, p. 28).

II. REGULAMENTO (CE) N.º 1080/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO DE 5 DE JULHO DE 2006 RELATIVO AO FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E QUE REVOGA O REGULAMENTO (CE) N.º 1783/1999

(Jornal Oficial n.º L 210 de 31/07/2006 p. 1 – 11)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o primeiro parágrafo do artigo 162.º e o segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 299.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu [1],

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões [2],

Deliberando nos termos do artigo 251.º do Tratado [3],

Considerando o seguinte:

(1) O artigo 160.º do Tratado dispõe que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tem por objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade. O FEDER contribui, pois, para reduzir a diferença entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e os atrasos de desenvolvimento das regiões menos favorecidas, designadamente as zonas rurais e urbanas, as regiões industriais em declínio e as zonas com desvantagens em termos naturais ou geográficos, como por exemplo as ilhas, as zonas montanhosas, as zonas escassamente povoadas e as regiões fronteiriças.

(2) As disposições comuns aos fundos estruturais e ao Fundo de Coesão constam do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão [4]. É conveniente estabelecer disposições específicas relativas ao tipo de actividades que podem ser financiadas pelo FEDER no âmbito dos objectivos definidos no referido regulamento.

(3) O FEDER deverá fornecer assistência no contexto de uma estratégia global para uma política de coesão que assegure uma maior concentração da assistência nas prioridades da Comunidade.

(4) O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 dispõe que as regras de elegibilidade das despesas devem ser determinadas a nível nacional, com algumas excepções em relação às quais é necessário estabelecer disposições específicas. Deverão, pois, ser aprovadas disposições relativamente às excepções relacionadas com o FEDER.

(5) No âmbito de uma operação de desenvolvimento urbano integrado, considera-se necessário apoiar acções limitadas de renovação de habitações em zonas atingidas ou ameaçadas de degradação física e exclusão social nos Estados-Membros que tenham aderido à União Europeia em ou após 1 de Maio de 2004.

(6) É necessário determinar que a participação do FEDER nas despesas com a habitação deverá referir-se ao fornecimento de alojamentos de boa qualidade a grupos de menores rendimentos, incluindo o parque imobiliário recentemente privatizado, e de alojamentos a grupos sociais vulneráveis.

(7) A execução eficiente e eficaz das acções apoiadas pelo FEDER assenta na boa governação e na parceria entre todos os intervenientes territoriais e socioeconómicos

pertinentes, em especial as autoridades regionais e locais, bem como outros organismos adequados, durante as várias fases de execução dos programas operacionais co-financiados pelo FEDER.

(8) Os Estados-Membros e a Comissão deverão garantir que não haja discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual durante as várias fases de execução dos programas operacionais co-financiados pelo FEDER.

(9) Com base na experiência e nos pontos fortes da iniciativa comunitária Urban prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais [5], o desenvolvimento urbano sustentável deverá ser reforçado através da plena integração de medidas nesse domínio nos programas operacionais co-financiados pelo FEDER, prestando particular atenção ao desenvolvimento local e às iniciativas de emprego e respectivo potencial de inovação.

(10) Deverá procurar-se em especial assegurar a complementaridade e a coerência com outras políticas comunitárias, nomeadamente com o Sétimo Programa-Quadro de Actividades em Matéria de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Demonstração e com o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação. Além disso, deverá haver sinergias entre, por um lado, o apoio concedido pelo FEDER e, por outro, o apoio concedido pelo Fundo Social Europeu nos termos do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu [6], pelo Fundo de Coesão nos termos do Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece um Fundo de Coesão [7], pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural nos termos do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [8], e por um Fundo Europeu para a Pesca (FEP).

(11) É necessário que as acções apoiadas pelo FEDER a favor das pequenas e médias empresas tenham em conta e apoiem a execução da Carta Europeia das Pequenas e Médias Empresas aprovada pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000.

(12) Deverá ser dada especial atenção às regiões ultraperiféricas, designadamente através do alargamento, com carácter excepcional, do âmbito de intervenção do FEDER ao financiamento das ajudas de funcionamento ligadas à compensação dos custos adicionais resultantes da situação económica e social específica dessas regiões, agravada pelo afastamento, insularidade, pequena dimensão, topografia e clima adversos e pela sua dependência económica de um número reduzido de produtos, factores esses cuja persistência e conjugação restringem fortemente o seu desenvolvimento. Tais medidas específicas exigem a utilização do n.º 2 do artigo 299.º do Tratado como base jurídica.

(13) O FEDER deverá abordar os problemas de acessibilidade e afastamento dos grandes mercados com que se confrontam algumas zonas com uma densidade populacional extremamente baixa, tal como referido no protocolo n.º 6 relativo a disposições especiais aplicáveis ao objectivo n.º 6 no âmbito dos fundos estruturais na Finlândia e na Suécia do Acto de Adesão de 1994. O FEDER deverá igualmente abordar as dificuldades especiais sentidas por algumas ilhas, zonas montanhosas, regiões fronteiriças e zonas escassamente povoadas cujo desenvolvimento é entravado pela sua situação geográfica, com o objectivo de apoiar o desenvolvimento sustentável dessas regiões.

(14) É necessário estabelecer disposições específicas relativas à programação, gestão, acompanhamento e controlo dos programas operacionais no âmbito do objectivo da cooperação territorial europeia.

(15) É necessário apoiar uma cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional eficaz com os países limítrofes da Comunidade sempre que tal seja necessário para garantir que as regiões dos Estados-Membros situadas nas fronteiras com países terceiros possam ser assistidas de forma eficaz no seu desenvolvimento. É, portanto, conveniente autorizar, com carácter excepcional e sempre que tal seja em benefício das regiões da Comunidade, a intervenção do FEDER para o financiamento de projectos situados no território de países terceiros.

(16) Por razões de clareza, o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 1999, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [9], deverá ser, pois, revogado,

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objecto

1. O presente regulamento estabelece as atribuições do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o âmbito da sua intervenção em relação aos Objectivos da Convergência, da Competitividade Regional e do Emprego e da Cooperação Territorial Europeia, tal como definidos no n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, e as regras de elegibilidade para a intervenção.

2. O FEDER rege-se pelo disposto no Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e no presente regulamento.

Artigo 2.º

Objectivo

Nos termos do artigo 160.º do Tratado e do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o FEDER participa no financiamento da intervenção destinada ao reforço da coesão económica e social, corrigindo os principais desequilíbrios regionais através do apoio ao desenvolvimento e ao ajustamento estrutural das economias regionais, incluindo a reconversão das regiões industriais em declínio e das regiões menos desenvolvidas, e do apoio à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

Dessa forma, o FEDER dá cumprimento às prioridades da Comunidade e, em especial, à necessidade de reforçar a competitividade e a inovação, de criar e manter empregos sustentáveis e de assegurar o desenvolvimento sustentável.

Artigo 3.º

Âmbito de intervenção

1. O FEDER centra a sua intervenção em prioridades temáticas. O tipo e a gama de acções a financiar no âmbito de cada prioridade reflectem o carácter distinto dos objectivos da convergência, da competitividade regional e do emprego e da cooperação territorial europeia, em conformidade com os artigos 4.º, 5.º e 6.º

2. O FEDER contribui para o financiamento:

- a) Dos investimentos produtivos que contribuam para criar e manter empregos sustentáveis, principalmente através de ajudas directas ao investimento, sobretudo nas pequenas e médias empresas (PME);
- b) Dos investimentos em infra-estruturas;
- c) Do desenvolvimento do potencial endógeno, através de medidas que apoiem o desenvolvimento regional e local. Essas medidas incluem apoio e serviços a empresas, especialmente PME, criação e desenvolvimento de instrumentos de financiamento tais como capital de risco, fundos de empréstimo e de garantia, fundos de desenvolvimento local, bonificações de juros, trabalho em rede, cooperação e intercâmbio de experiências entre regiões, cidades e intervenientes sociais, económicos e ambientais pertinentes;
- d) Da assistência técnica, tal como referida nos artigos 45.º e 46.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

Os diversos investimentos e medidas acima enumerados nas alíneas a) a d) estão disponíveis para a execução das prioridades temáticas, em conformidade com os artigos 4.º, 5.º e 6.º

Artigo 4.º

Convergência

No âmbito do Objectivo da Convergência, o FEDER centra a sua intervenção no apoio ao emprego e ao desenvolvimento económico integrado sustentável, a nível regional e local, através da mobilização e do reforço da capacidade endógena, mediante programas operacionais destinados à modernização e diversificação das estruturas económicas e à criação e manutenção de postos de trabalho duradouros. Esses objectivos devem ser perseguidos principalmente através das prioridades a seguir indicadas, dependendo a combinação precisa das especificidades de cada Estado-Membro:

1. Investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e espírito empresarial, nomeadamente o reforço das capacidades de investigação e de desenvolvimento tecnológico e a respectiva integração no Espaço Europeu de Investigação, incluindo infra-estruturas; ajuda à IDT, nomeadamente nas PME, e à transferência de tecnologias; melhoria das ligações entre as PME, o ensino superior, as instituições de investigação e os centros de investigação e tecnologia; desenvolvimento de redes empresariais; parcerias público-privadas e agrupamentos de empresas; apoio à prestação de serviços empresariais e tecnológicos a grupos de PME; fomento do espírito empresarial e do financiamento da inovação para PME através de instrumentos de engenharia financeira;
2. Sociedade da informação, incluindo o desenvolvimento de infra-estruturas de comunicações electrónicas, de conteúdos, de serviços e de aplicações locais, melhoria do acesso seguro a serviços públicos em linha e respectivo desenvolvimento; ajuda e serviços às PME para a adopção e utilização eficaz das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) ou para a exploração de novas ideias;
3. Iniciativas de desenvolvimento local e ajuda às estruturas que prestem serviços de proximidade para criar novos empregos, sempre que essas medidas não se enquadrem no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1081/2006;
4. Ambiente, incluindo investimentos relacionados com o abastecimento de água e a gestão de resíduos e da água; tratamento de águas usadas e qualidade do ar; prevenção, controlo e luta contra a desertificação; prevenção e controlo integrados da poluição; ajuda para mitigar os efeitos das alterações climáticas; recuperação do ambiente físico, incluindo sítios e terrenos contaminados e áreas industriais degradadas; promoção da biodiversidade e protecção da natureza, incluindo investimentos nos sítios NATURA 2000; ajuda às PME para promover padrões de produção sustentáveis através da introdução de sistemas rentáveis de gestão ambiental e da adopção e utilização de tecnologias de prevenção da poluição;

5. Prevenção de riscos, incluindo a concepção e execução de planos destinados a prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos;
6. Turismo, incluindo a promoção dos recursos naturais como potencial para o desenvolvimento do turismo sustentável; protecção e valorização do património natural em apoio do desenvolvimento socioeconómico; ajuda para melhorar a prestação de serviços de turismo, através de novos serviços de maior valor acrescentado, e para incentivar novos modelos de turismo mais sustentáveis;
7. Investimentos na cultura, incluindo a protecção, promoção e preservação do património cultural; desenvolvimento de infra-estruturas culturais em apoio do desenvolvimento socioeconómico, do turismo sustentável e de maiores atractivos regionais; ajuda à melhoria da oferta de serviços culturais através de novos serviços com maior valor acrescentado;
8. Investimentos em transportes, nomeadamente a melhoria das redes transeuropeias e ligações à rede RTE-T; estratégias integradas para a promoção de transportes limpos que contribuam para melhorar o acesso aos serviços de passageiros e mercadorias e a sua qualidade, para obter um maior equilíbrio na distribuição modal dos transportes, para promover sistemas intermodais e para reduzir os impactos ambientais;
9. Investimentos em energia, incluindo investimentos na melhoria das redes transeuropeias que contribuam para reforçar a segurança do abastecimento, a integração de aspectos ambientais, a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de energias renováveis;
10. Investimentos na educação, nomeadamente na formação profissional, que contribuam para aumentar os atractivos e a qualidade de vida;
11. Investimentos na saúde e nas infra-estruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento regional e local e para o aumento da qualidade de vida.

Artigo 5.º

Competitividade regional e emprego

No âmbito do objectivo da competitividade regional e do emprego, o FEDER centra a sua intervenção no contexto das estratégias de desenvolvimento sustentável, promovendo simultaneamente o emprego, principalmente nas três prioridades seguintes:

1. Inovação e economia baseada no conhecimento, nomeadamente através da criação e reforço de economias regionais de inovação eficazes, de relações sistémicas entre os sectores público e privado, as universidades e os centros de tecnologia, que tenham em conta as necessidades locais, e em especial:
 - a) o desenvolvimento das capacidades regionais de IDT e de inovação directamente relacionadas com objectivos de desenvolvimento económico regional, através do apoio a centros de competência industriais ou tecnológicos, da promoção de IDT industrial, das PME e da transferência de tecnologias, do desenvolvimento da previsão tecnológica e da avaliação comparativa, a nível internacional, das políticas para promover a inovação, e do apoio à colaboração entre empresas e a políticas conjuntas em matéria de IDT e inovação;
 - b) o fomento da inovação e do espírito empresarial em todos os sectores da economia regional e local, através do apoio à comercialização, pelas PME, de produtos, processos e serviços novos ou melhorados, do apoio a redes e agrupamentos empresariais, da melhoria do acesso das PME a financiamentos, da promoção de redes de cooperação entre as empresas e os estabelecimentos de ensino superior e de investigação pertinentes, da promoção do acesso das PME a serviços de apoio a empresas, e do apoio à introdução de tecnologias mais limpas e inovadoras nas PME;

c) a promoção do espírito empresarial, nomeadamente facilitando a exploração económica de ideias novas e incentivando a criação de novas empresas por estabelecimentos de ensino superior e de investigação pertinentes e por empresas existentes;

d) a criação de instrumentos de engenharia financeira e de incubadoras de empresas que propiciem a capacidade de investigação e de desenvolvimento tecnológico das PME e incentivem o espírito empresarial e a criação de novas empresas, em especial de PME com utilização intensiva do conhecimento.

2. Ambiente e prevenção de riscos, em especial:

a) o estímulo ao investimento para a recuperação do ambiente físico, nomeadamente de sítios e terrenos contaminados, desertificados e degradados;

b) a promoção da criação de infra-estruturas relacionadas com a biodiversidade e os investimentos em sítios Natura 2000, sempre que tal contribua para o desenvolvimento económico sustentável e/ou a diversificação das zonas rurais;

c) a promoção da eficiência energética e da produção de energia renovável e o desenvolvimento de sistemas eficientes de gestão da energia;

d) a promoção de transportes públicos limpos e sustentáveis, em especial nas zonas urbanas;

e) a criação de planos e medidas para prevenir e gerir os riscos naturais, como por exemplo a desertificação, a seca, os incêndios e as cheias, e os riscos tecnológicos;

f) a protecção e melhoria do património natural e cultural em apoio do desenvolvimento socioeconómico e a promoção dos recursos naturais e culturais como potencial para o desenvolvimento do turismo sustentável.

3. Acesso aos serviços de transportes e telecomunicações de interesse económico geral, em especial:

a) o reforço das redes de transporte secundárias através da melhoria das ligações às redes RTE-T, aos nós ferroviários, aeroportos e portos regionais ou às plataformas multimodais, da criação de ligações radiais às principais linhas ferroviárias e da promoção de vias navegáveis interiores regionais e locais e da cabotagem;

b) a promoção do acesso das PME às TIC e da sua adopção e utilização eficiente, através do apoio ao acesso a redes, à criação de pontos de acesso públicos à internet, a equipamentos e ao desenvolvimento de serviços e aplicações, incluindo, designadamente, o recurso a planos de acção destinados às microempresas e às empresas artesanais.

Além disso, em relação aos programas apoiados pelo FEDER nas regiões elegíveis para o financiamento específico e transitório referido no n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, os Estados-Membros e a Comissão podem decidir alargar o apoio às prioridades referidas no artigo 4.º do presente regulamento.

Artigo 6.º

Cooperação territorial europeia

No âmbito do objectivo da cooperação territorial europeia, o FEDER centra a sua intervenção nas seguintes prioridades:

1. Desenvolvimento de actividades económicas, sociais e ambientais transfronteiriças através de estratégias conjuntas para o desenvolvimento territorial sustentável, em especial:

a) promovendo o espírito empresarial e, designadamente, o desenvolvimento das PME, do turismo, da cultura e do comércio transfronteiriço;

b) incentivando e melhorando a protecção e gestão conjuntas dos recursos naturais e culturais, bem como a prevenção dos riscos naturais e tecnológicos;

- c) reforçando as relações entre as zonas urbanas e rurais;
- d) reduzindo o isolamento através de um melhor acesso a redes e serviços de transportes, de informação e comunicação, e a sistemas e instalações transfronteiriços de abastecimento de água, de energia e de gestão dos resíduos;
- e) desenvolvendo a colaboração, as capacidades e a utilização conjunta das infra-estruturas, em especial em sectores como a saúde, a cultura, o turismo e a educação.

Além disso, o FEDER pode contribuir para a promoção da cooperação judiciária e administrativa, da integração dos mercados de trabalho transfronteiriços, de iniciativas locais de emprego, da igualdade entre os sexos e da igualdade de oportunidades, da formação e da inclusão social, e para a partilha de recursos humanos e de meios destinados à IDT.

No que se refere ao programa PEACE entre a Irlanda do Norte e os condados limítrofes da Irlanda, tal como previsto no ponto 22 do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o FEDER contribui, além das acções acima mencionadas, para a promoção da estabilidade social e económica nas regiões em causa, nomeadamente através de acções destinadas a promover a coesão entre as comunidades.

2. Estabelecimento e desenvolvimento da cooperação transnacional, nomeadamente a cooperação bilateral entre as regiões marítimas não abrangidas pelo ponto 1, mediante o financiamento de redes e acções conducentes a um desenvolvimento territorial integrado, concentrando-se principalmente nos seguintes domínios prioritários:

- a) inovação: criação e desenvolvimento de redes científicas e tecnológicas e reforço das capacidades regionais de IDT e de inovação, sempre que estas contribuam directamente para o desenvolvimento económico equilibrado de zonas transnacionais. As acções podem incluir a criação de redes entre os estabelecimentos de ensino superior e de investigação pertinentes e as PME, ligações para facilitar o acesso ao conhecimento científico e à transferência de tecnologias entre as instalações de IDT e os centros internacionais de excelência em matéria de IDT, a geminação de organismos de transferência de tecnologias e o desenvolvimento de instrumentos de engenharia financeira conjuntos centrados no apoio à IDT nas PME;
- b) ambiente: actividades de gestão dos recursos hídricos, eficiência energética, prevenção dos riscos e protecção do ambiente, com uma evidente dimensão transnacional. As acções podem incluir: a protecção e a gestão das bacias hidrográficas, das zonas costeiras, dos recursos marinhos, dos serviços das águas e das zonas húmidas; a prevenção de incêndios, secas e inundações; a promoção da segurança marítima e a protecção contra os riscos naturais e tecnológicos; a protecção e valorização do património natural em apoio do desenvolvimento socioeconómico e do turismo sustentável;
- c) acessibilidade: actividades para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de transporte e telecomunicações sempre que estes tenham uma clara dimensão transnacional. As acções podem incluir: investimentos relacionados com as secções transfronteiriças das redes transeuropeias, a melhoria do acesso local e regional às redes nacionais e transnacionais, o reforço da interoperabilidade dos sistemas nacionais e regionais, e a promoção de tecnologias avançadas da informação e da comunicação;
- d) desenvolvimento urbano sustentável: reforço do desenvolvimento policêntrico a nível transnacional, nacional e regional, com claro impacto transnacional. As acções podem incluir: criação e melhoria das redes urbanas e das ligações entre zonas urbanas e rurais, estratégias para abordar questões urbanas/rurais comuns, preservação e promoção do património cultural e integração estratégica de zonas de desenvolvimento numa base transnacional.

O apoio à cooperação bilateral entre as regiões marítimas pode ser alargado às prioridades referidas no ponto 1.

3. Reforço da eficácia da política regional através da promoção:

- a) da cooperação inter-regional centrada na inovação e na economia baseada no conhecimento e no ambiente e na prevenção dos riscos, na aceção dos pontos 1 e 2 do artigo 5.º;
- b) do intercâmbio de experiências em matéria de identificação, transferência e divulgação das melhores práticas, incluindo o desenvolvimento urbano sustentável referido no artigo 8.º; e
- c) de acções ligadas a estudos, recolha de dados e observação e análise das tendências de desenvolvimento na Comunidade.

Artigo 7.º

Elegibilidade das despesas

1. As seguintes despesas não são elegíveis para participação do FEDER:

- a) Juros devedores;
- b) Aquisição de terrenos num montante superior a 10 % das despesas totais elegíveis da operação em causa. Em casos excepcionais e devidamente justificados, a autoridade de gestão pode aceitar uma percentagem mais elevada para operações relativas à conservação do ambiente;
- c) Desactivação de centrais nucleares;
- d) Imposto sobre o valor acrescentado recuperável.

2. As despesas com a habitação são elegíveis apenas para os Estados-Membros que tenham aderido à União Europeia em ou após 1 de Maio de 2004 e nas seguintes circunstâncias:

- a) As despesas devem ser programadas no âmbito de uma operação de desenvolvimento urbano integrado ou de um eixo prioritário, para as zonas afectadas ou ameaçadas por degradação física ou exclusão social;
- b) Os subsídios às despesas com a habitação devem ter um limite máximo de 3 % da intervenção FEDER nos programas operacionais em causa ou de 2 % da intervenção total do FEDER;
- c) As despesas devem restringir-se:
 - a alojamentos plurifamiliares ou
 - a edifícios que sejam propriedade das autoridades públicas ou de operadores sem fins lucrativos, destinados a alojar agregados familiares com baixos rendimentos ou pessoas com necessidades especiais.

A Comissão aprova, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a lista dos critérios necessários para a determinação das zonas referidas na alínea a) e a lista das intervenções elegíveis.

3. As regras de elegibilidade estabelecidas no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 aplicam-se às acções co-financiadas pelo FEDER que sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º daquele regulamento.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS AO TRATAMENTO DAS PARTICULARIDADES TERRITORIAIS

Artigo 8.º

Desenvolvimento urbano sustentável

Além das actividades enumeradas nos artigos 4.º e 5.º do presente regulamento, no que diz respeito à acção relativa ao desenvolvimento urbano sustentável referida na alínea a) do n.º 4 do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o FEDER pode, sempre que necessário, apoiar a criação de estratégias participativas, integradas e sustentáveis para fazer face à elevada concentração de problemas económicos, ambientais e sociais nas zonas urbanas.

Essas estratégias promovem o desenvolvimento urbano sustentável através de actividades como o reforço do crescimento económico, a reabilitação do ambiente físico, o redensolvimento de áreas industriais degradadas, a preservação e valorização do património natural e cultural, a promoção do espírito empresarial, do emprego local e do desenvolvimento comunitário, e a prestação de serviços à população tendo em conta a evolução das estruturas demográficas.

Em derrogação do n.º 2 do artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, e sempre que essas actividades forem executadas através de um programa operacional ou de um eixo prioritário de um programa operacional, o financiamento pelo FEDER das medidas a título do objectivo da competitividade regional e do emprego no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 pode ser aumentado para 15 % do programa ou do eixo prioritário em causa.

Artigo 9.º

Coordenação com o FEADER e o FEP

Sempre que um programa operacional apoiado pelo FEDER visar operações também elegíveis ao abrigo de outro instrumento de apoio comunitário, nomeadamente o eixo 3 do FEADER e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras de pesca ao abrigo do FEP, os Estados-Membros fixam, em cada programa operacional, os critérios de delimitação entre as operações apoiadas pelo FEDER e as operações apoiadas pelos outros instrumentos de apoio comunitário.

Artigo 10.º

Zonas com desvantagens geográficas e naturais

Os programas regionais co-financiados pelo FEDER que abrangem zonas com desvantagens geográficas e naturais referidas na alínea f) do artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 devem dar especial atenção à resolução das dificuldades específicas das referidas zonas.

Sem prejuízo dos artigos 4.º e 5.º, o FEDER pode contribuir, em especial, para o financiamento de investimentos tendentes a melhorar a acessibilidade, a promover e a desenvolver actividades económicas relacionadas com o património cultural e natural, a promover a utilização sustentável dos recursos naturais e a estimular o turismo sustentável.

Artigo 11.º

Regiões ultraperiféricas

1. A dotação específica adicional referida no ponto 20 do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 é utilizada a fim de compensar os custos adicionais relacionados com as desvantagens definidas no n.º 2 do artigo 299.º do Tratado, incorridos nas regiões ultraperiféricas para apoiar:

- a) As prioridades referidas nos artigos 4.º e/ou 5.º, conforme o caso;
- b) Os serviços de transporte de mercadorias e o auxílio ao arranque de serviços de transporte;
- c) As operações relacionadas com as limitações da capacidade de armazenamento, o sobredimensionamento e a manutenção dos instrumentos de produção e a carência de capital humano no mercado de trabalho local.

2. No âmbito do artigo 3.º, a dotação específica adicional pode financiar os custos de investimento. Além disso, a dotação específica adicional é utilizada num mínimo de 50 % a fim de contribuir para o financiamento das ajudas ao funcionamento e das despesas relacionadas com obrigações e contratos de serviço público nas regiões ultraperiféricas.

3. O montante a que é aplicável a taxa de co-financiamento é proporcional aos custos adicionais mencionados no n.º 1, incorridos pelo beneficiário, no caso das ajudas ao funcionamento e das despesas relacionadas com obrigações e contratos de serviço público, e pode abranger a totalidade dos custos elegíveis no caso das despesas de investimento.

4. O financiamento ao abrigo do presente artigo não pode ser utilizado para apoiar:

- a) Operações que envolvam produtos abrangidos pelo anexo I do Tratado;
- b) Auxílios ao transporte de pessoas autorizados nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 87.º do Tratado;
- c) Isenções fiscais e isenção de encargos sociais.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS AO OBJECTIVO DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA

SECÇÃO 1

Programas operacionais

Artigo 12.º

Conteúdo

Cada programa operacional que se enquadre no âmbito do objectivo da cooperação territorial europeia contém as seguintes informações:

- 1. Uma análise da situação na zona de cooperação em termos de pontos fortes e fracos e da estratégia escolhida para lhes dar resposta;
- 2. Uma lista das zonas elegíveis existentes no território abrangido pelo programa incluindo, no que respeita aos programas de cooperação transfronteiriça, as zonas de flexibilidade referidas no n.º 1 do artigo 21.º;
- 3. Uma justificação das prioridades escolhidas tendo em conta as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de coesão, o quadro de referência estratégico nacional em que o Estado-Membro decidiu incluir as acções financiadas no âmbito do objectivo da cooperação territorial europeia, e os resultados da avaliação ex ante referida no n.º 2 do artigo 48.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006;
- 4. Informação sobre os eixos prioritários e respectivos objectivos específicos. Esses objectivos devem ser quantificados utilizando um número limitado de indicadores de

realização e de resultados, tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Os indicadores devem permitir medir os progressos alcançados em relação à situação de base inicial e a realização dos objectivos dos eixos prioritários;

5. Apenas para efeitos de informação, uma repartição indicativa por categorias da utilização programada da participação do FEDER no programa operacional, em conformidade com as regras de execução aprovadas pela Comissão nos termos do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006;

6. Um plano de financiamento único, sem repartição por Estados-Membros, compreendendo dois quadros:

a) um quadro que reparta em relação a cada ano, em conformidade com os artigos 52.º, 53.º e 54.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o montante da dotação financeira total prevista para a participação do FEDER. A participação total do FEDER prevista anualmente deve ser compatível com o quadro financeiro aplicável;

b) um quadro que especifique, em relação à totalidade do período de programação, para o programa operacional e para cada eixo prioritário, o montante da dotação financeira total da participação comunitária e das contrapartidas nacionais, bem como a taxa de participação do FEDER. Sempre que, em conformidade com o artigo 53.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a contrapartida nacional for constituída por despesas públicas e privadas, o quadro deve apresentar a repartição indicativa entre o sector público e o sector privado. Sempre que, em conformidade com o mesmo artigo, a contrapartida nacional for constituída por despesas públicas, o quadro deve indicar o montante da participação pública nacional;

7. Informações sobre a complementaridade com as acções financiadas pelo FEADER e as financiadas pelo FEP, se for caso disso;

8. As disposições de execução do programa operacional, incluindo:

a) a designação pelos Estados-Membros de todas as autoridades a que se refere o artigo 14.º;

b) uma descrição dos sistemas de acompanhamento e avaliação;

c) informações sobre o organismo competente para receber os pagamentos efectuados pela Comissão e sobre o organismo ou organismos responsáveis pelos pagamentos aos beneficiários;

d) uma definição dos procedimentos para a mobilização e circulação de fluxos financeiros de modo a garantir a sua transparência;

e) os elementos destinados a assegurar a publicidade e a informação relativas ao programa operacional a que se refere o artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006;

f) uma descrição dos procedimentos acordados entre a Comissão e os Estados-Membros para o intercâmbio dos dados informatizados a fim de cumprir os requisitos do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 em matéria de pagamentos, acompanhamento e avaliação;

9. Uma lista indicativa dos grandes projectos, na acepção do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que devem ser apresentados durante o período de programação para aprovação pela Comissão.

SECÇÃO 2

Elegibilidade

Artigo 13.º

Disposições relativas às regras de elegibilidade das despesas

Para efeitos de determinação da elegibilidade das despesas, são aplicáveis as regras nacionais pertinentes acordadas pelos Estados-Membros participantes num programa operacional ao abrigo do objectivo da cooperação territorial europeia, excepto quando existirem regras comunitárias.

A Comissão aprova, em conformidade com o n.º 4 do artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e sem prejuízo do artigo 7.º do presente regulamento, regras comuns relativas à elegibilidade das despesas do objectivo da cooperação territorial europeia, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

Quando o artigo 7.º estabelecer regras de elegibilidade diferentes para despesas em Estados-Membros diferentes que participem num programa operacional no âmbito do objectivo da cooperação territorial europeia, as regras de elegibilidade mais amplas são aplicáveis a toda a zona do programa.

SECÇÃO 3

Gestão, acompanhamento e controlo

Artigo 14.º

Designação das autoridades

1. Os Estados-Membros que participem num programa operacional designam uma autoridade de gestão única, uma autoridade de certificação única e uma autoridade de auditoria única, ficando esta última situada no Estado-Membro da autoridade de gestão. A autoridade de certificação recebe os pagamentos efectuados pela Comissão e, em regra geral, efectua os pagamentos ao beneficiário principal.

A autoridade de gestão, após consulta dos Estados-Membros representados na zona abrangida pelo programa, estabelece um secretariado técnico conjunto. O secretariado presta assistência à autoridade de gestão e ao comité de acompanhamento e, se necessário, à autoridade de auditoria, no desempenho das respectivas funções.

2. A autoridade de auditoria para o programa operacional é assistida por um grupo de auditores constituído por um representante de cada Estado-Membro que participe no programa operacional e que assuma as funções previstas no artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. O grupo de auditores é constituído no prazo de três meses a contar da decisão que aprovar o programa operacional. O grupo de auditores elabora o seu próprio regulamento interno. O grupo de auditores é presidido pela autoridade de auditoria para o programa operacional.

Os Estados-Membros participantes podem decidir por unanimidade que a autoridade de auditoria seja autorizada a desempenhar directamente as funções previstas no artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 em todo o território abrangido pelo programa, sem que seja necessário constituir um grupo de auditores tal como definido no primeiro parágrafo.

Os auditores são independentes do sistema de controlo a que se refere o n.º 1 do artigo 16.º

3. Cada Estado-Membro que participe no programa operacional nomeia representantes para o comité de acompanhamento previsto no artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

Artigo 15.º

Funções da autoridade de gestão

1. A autoridade de gestão desempenha as funções previstas no artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, com excepção das referentes à regularidade das operações e às despesas relacionadas com as normas nacionais e comunitárias, tal como estabelecido na alínea b) do mesmo artigo. Neste contexto, a autoridade de gestão certifica-se de que a despesa de cada beneficiário que participa numa acção foi validada pelo controlador a que se refere o n.º 1 do artigo 16.º do presente regulamento.
2. A autoridade de gestão estabelece as regras de execução para cada operação, em acordo, sempre que necessário, com o beneficiário principal.

Artigo 16.º

Sistema de controlo

1. A fim de validar as despesas, cada Estado-Membro estabelece um sistema de controlo que permita verificar o fornecimento dos bens e serviços co-financiados, a adequação das despesas declaradas relativas a operações ou partes de operações executadas no seu território e a conformidade dessas despesas e das correspondentes operações ou partes de operações com as normas comunitárias e as respectivas normas nacionais.

Para o efeito, cada Estado-Membro designa os controladores responsáveis pela verificação da legalidade e regularidade das despesas declaradas por cada beneficiário que participa na acção. Os Estados-Membros podem decidir nomear um controlador único para toda a zona do programa.

Quando o fornecimento dos bens e serviços co-financiados só puder ser verificado em relação à totalidade da operação, a verificação deve ser efectuada pelo controlador do Estado-Membro em que o beneficiário principal esteja situado ou pela autoridade de gestão.

2. Cada Estado-Membro deve assegurar que a despesa possa ser validada pelos controladores no prazo de três meses.

Artigo 17.º

Gestão financeira

1. A contribuição do FEDER é paga numa conta única sem contas secundárias nacionais.
2. Sem prejuízo da responsabilidade dos Estados-Membros pela detecção e correcção de irregularidades e pela recuperação de montantes indevidamente pagos, a autoridade de certificação deve assegurar que qualquer montante pago em resultado de uma irregularidade seja recuperado junto do beneficiário principal. Os beneficiários reembolsam ao beneficiário principal os montantes pagos indevidamente em conformidade com o acordo existente entre eles.
3. Caso o beneficiário principal não consiga assegurar o reembolso por parte de um beneficiário, o Estado-Membro em cujo território esteja situado o beneficiário em causa deve reembolsar à autoridade de certificação o montante pago indevidamente a esse beneficiário.

Artigo 18.º

Agrupamento europeu de cooperação territorial

Os Estados-Membros que participem num programa operacional no âmbito do Objectivo da Cooperação Territorial Europeia podem recorrer a agrupamentos europeus de cooperação territorial nos termos do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) [10], atribuindo-lhes a responsabilidade pela gestão do programa operacional mediante a delegação das competências da autoridade de gestão e do secretariado técnico conjunto. Neste contexto, cada Estado-Membro continua a assumir a responsabilidade financeira.

SECÇÃO 4

Operações

Artigo 19.º

Seleção das operações

1. As operações seleccionadas para programas operacionais destinados ao desenvolvimento de actividades transfronteiriças a que se refere o ponto 1 do artigo 6.º e ao estabelecimento e desenvolvimento da cooperação transnacional a que se refere o ponto 2 do artigo 6.º devem incluir beneficiários de pelo menos dois países, dos quais pelo menos um deve ser um Estado-Membro, que cooperem, no que respeita a cada acção, em pelo menos dois dos seguintes aspectos: concepção conjunta, execução conjunta, pessoal conjunto e financiamento conjunto.

As operações seleccionadas que preencham as condições acima referidas podem ser levadas a cabo num único país desde que tenham sido propostas por entidades pertencentes a pelo menos dois países.

As condições acima referidas não são aplicáveis às acções no âmbito do programa PEACE a que se refere o terceiro parágrafo do ponto 1 do artigo 6.º

2. As operações seleccionadas para programas operacionais que envolvam cooperação inter-regional a que se refere a alínea a) do ponto 3 do artigo 6.º devem incluir beneficiários a nível regional ou local de pelo menos:

- a) Três Estados-Membros; ou
- b) Três países, dos quais pelo menos dois devem ser Estados-Membros, sempre que esteja envolvido um beneficiário de um país terceiro.

As operações seleccionadas para programas operacionais a que se refere a alínea b) do ponto 3 do artigo 6.º devem aplicar, sempre que possível em função do tipo de operação, as condições estabelecidas no primeiro parágrafo do presente número.

Os beneficiários cooperam do seguinte modo no que respeita a cada operação: concepção conjunta, execução conjunta, pessoal conjunto e financiamento conjunto.

3. Para além das atribuições a que se refere o artigo 65.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o comité de acompanhamento, ou um comité director que trabalhe sob a sua orientação, é responsável pela selecção das operações.

Artigo 20.º

Responsabilidades do beneficiário principal e dos outros beneficiários

1. Relativamente a cada operação, os beneficiários nomeiam entre si um beneficiário principal. Este assume as seguintes responsabilidades:

- a) Define as normas que regem as suas relações com os beneficiários que participam na operação, através de um acordo que inclua, nomeadamente, disposições que garantam a

adequada gestão financeira dos fundos atribuídos à operação, incluindo as disposições relativas à recuperação dos montantes pagos indevidamente;

- b) É responsável por assegurar a execução da totalidade da operação;
- c) Certifica-se de que as despesas apresentadas pelos beneficiários que participam na operação foram pagas com a finalidade de executar a operação e correspondem às actividades acordadas entre aqueles beneficiários;
- d) Verifica que as despesas apresentadas pelos beneficiários que participam na operação foram validadas pelos controladores;
- e) É responsável pela transferência da contribuição do FEDER para os beneficiários que participam na operação.

2. Cada beneficiário que participa na operação:

- a) Assume a responsabilidade em relação a qualquer irregularidade nas despesas que tenha declarado;
- b) Informa o Estado-Membro em cujo território esteja situado da sua participação numa operação, caso esse Estado-Membro não participe enquanto tal no programa operacional em causa.

Artigo 21.º

Condições especiais que regem a localização de operações

1. No âmbito da cooperação transfronteiriça e em casos devidamente justificados, o FEDER pode financiar despesas incorridas na execução de operações ou de partes de operações até 20 % do montante da sua contribuição para o programa operacional em causa em zonas do nível NUTS 3 adjacentes às zonas elegíveis para o programa referidas no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 ou circundadas por essas zonas adjacentes. Em casos excepcionais acordados entre a Comissão e os Estados-Membros, esta flexibilidade pode ser alargada às zonas do nível NUTS 2 em que as zonas referidas no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 estejam situadas.

Ao nível dos projectos, as despesas incorridas por parceiros situados fora da zona abrangida pelo programa, tal como definida no primeiro parágrafo, podem ser elegíveis caso o projecto só dificilmente pudesse atingir os seus objectivos sem a participação dos referidos parceiros.

2. No âmbito da cooperação transnacional e em casos devidamente justificados, o FEDER pode financiar despesas de execução incorridas por parceiros situados fora da zona que participa nas operações até 20 % do montante da sua contribuição para o programa operacional em causa, sempre que essas despesas beneficiem as regiões situadas na zona do objectivo de cooperação.

3. No âmbito da cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, o FEDER pode financiar despesas incorridas na execução de operações ou partes de operações no território de países não pertencentes à Comunidade Europeia até 10 % do montante da sua contribuição para o programa operacional em causa, sempre que as referidas operações impliquem benefícios para as regiões da Comunidade.

4. Os Estados-Membros devem assegurar a legalidade e a regularidade das referidas despesas. A autoridade de gestão deve confirmar a selecção das operações fora das zonas elegíveis a que se referem os n.ºs 1, 2 e 3.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 22.º

Disposições transitórias

1. O presente regulamento não afecta a continuação nem a alteração, incluindo a anulação total ou parcial, de intervenções aprovadas pela Comissão com base no Regulamento (CE) n.º 1783/1999 ou em qualquer outra legislação aplicável a essas intervenções em 31 de Dezembro de 2006, que, por conseguinte, será aplicável a essas intervenções ou aos projectos em causa até ao respectivo encerramento.
2. Mantêm-se válidos os pedidos apresentados ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1783/1999.

Artigo 23.º

Revogação

1. Sem prejuízo do artigo 22.º do presente regulamento, o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 é revogado com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007.
2. As remissões feitas para o regulamento revogado entendem-se como sendo feitas para o presente regulamento.

Artigo 24.º

Reexame

O Parlamento Europeu e o Conselho reexaminam o presente regulamento até 31 de Dezembro de 2013, nos termos do artigo 162.º do Tratado.

Artigo 25.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Estrasburgo, em 5 de Julho de 2006.

Pelo Parlamento Europeu

O Presidente

J. Borrell Fontelles

Pelo Conselho

A Presidente

P. Lehtomäki

[1] JO C 255 de 14.10.2005, p. 91.

[2] JO C 231 de 20.9.2005, p. 19.

[3] Parecer do Parlamento Europeu de 6 de Julho de 2005 (ainda não publicado no Jornal Oficial), posição comum do Conselho de 12 de Junho de 2006 (ainda não publicada no Jornal Oficial) e posição do Parlamento Europeu de 4 de Julho de 2006 (ainda não publicada no Jornal Oficial).

[4] Ver página 25 do presente Jornal Oficial.

[5] JO L 161 de 26.6.1999, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 173/2005 (JO L 29 de 2.2.2005, p. 3).

[6] Ver página 12 do presente Jornal Oficial.

[7] Ver página 79 do presente Jornal Oficial.

[8] JO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

[9] JO L 213 de 13.8.1999, p. 1.

[10] Ver página 19 do presente Jornal Oficial.

III. LISTA DOS ORGANISMOS DE DIREITO PÚBLICO A QUE SE
REFERE A ALÍNEA D) DO N.º 1 DO ARTIGO 3.º DO
REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006: N.º 9 DO ARTIGO 1.º E
ANEXO III DA DIRECTIVA 2004/18/CE, DE 31 DE MARÇO DE
2004, RELATIVA À COORDENAÇÃO DOS PROCESSOS DE
ADJUDICAÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS
PÚBLICAS, DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO E
DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE SERVIÇOS

(Jornal Oficial n.º L 134 de 30 de Abril de 2004, p. 114)

“Por ‘organismo de direito público’ entende-se qualquer organismo:

- a) Criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial;
- b) Dotado de personalidade jurídica; e
- c) Cuja actividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público; ou cuja gestão esteja sujeita a controlo por parte destes últimos; ou em cujos órgãos de administração, direcção ou fiscalização mais de metade dos membros sejam designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

As listas não exaustivas dos organismos e categorias de organismos de direito público que satisfazem os critérios referidos nas alíneas a), b) e c) do [...] parágrafo [anterior] constam do anexo III. Os Estados-Membros notificarão periodicamente a Comissão das alterações introduzidas nas suas listas.”

IV. LISTA DAS PESSOAS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A REALIZAÇÃO DO PRESENTE ESTUDO

Peritos

- Professor Paolo CARETTI, da Universidade de Florença;
- Professor Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, da Universidade Rei Juan Carlos (Madrid);
- Professor Michal KULESZA, da Universidade de Varsóvia;
- Professor Henri LABAYLE, da Universidade de Pau-Baiona;
- Professor Nicolas LEVRAT, da Universidade de Genebra (coordenador científico do estudo);
- Doutora Maïténa POELEMANS, da Universidade de Pau-Baiona.

Agentes do sector

- Eugenio AMBROSI, director de Relações Internacionais da Região de Friuli-Venezia Giulia;
- Elise BLAIS, responsável pelo projecto Interact da Euregio Mosa-Reno;
- Doutor Ewald EISENBERG, director do Euro-Institut (Kehl);
- Niclas FORSLING, chefe do Secretariado do Programa INTERREG III B Periferia Nórdica;
- Simon JODOGNE, da Direcção de Relações Internacionais da Comunidade Urbana de Lille;
- Doutor Hermann HANSY, da Euregio Weinviertel;
- Patrice HARSTER, director do Agrupamento Local de Cooperação Transfronteiriça REGIO PAMINA;
- Menelaos HATZIAPOSTOLIDIS, administrador da Euro-região Delta-Rhodopi;
- Rafael HUESCO VICENT, secretário-geral da Comunidade de Trabalho dos Pirenéus;
- Michel LAMBLIN, do Secretariado do INTERREG III C Zona Oeste;
- Ilona LÁSZLÓ-KÓVACS, presidente da Comissão Executiva da Comunidade de Trabalho Alpes-Adriático;
- Elisabetta REJA, da Região de Friuli-Venezia Giulia;
- Dr. Hannes SCHAFFER, da Mecca Consulting (Viena);
- András SZILÁGYI, da Comunidade de Trabalho Alpes-Adriático (delegação de Baranya);
- Peter TASNADI, vice-presidente do Condado de Baranya;
- Xavier TIANA CASABLANCAS, secretário-geral do Arco Latino.

Funcionários do CR

- Gianluca SPINACI (coordenador), administrador, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI (Programação Legislativa Interinstitucional)
- Lucia CANNELLINI, perita nacional destacada, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI
- Brigitte GENDEBIEN, secretária, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI
- Jean-Marc JOACHIM, perito nacional destacado, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI
- Frédérique LAMBERT, assistente, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI
- Damian LLUNA TABERNER, administrador, da Comissão COTER
- Jaroslaw LOTARSKI, administrador, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI
- Serafino NARDI, administrador, do Gabinete do Secretário-Geral
- Frédéric REISGEN, secretário, da Unidade de Análise Política, Estudos e PLI

Membros do GEPE

- Professora Marianne DONY, da Universidade Livre de Bruxelas
- Nadège RICAUD, coordenadora administrativa do estudo
- Professor Jacques VANDAMME, presidente honorário do GEPE
- Professor Laurent VANDEPOELE, presidente do GEPE

V. QUESTIONÁRIOS ENVIADOS AOS AGENTES DO SECTOR TENDO EM VISTA AS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE O FUTURO DO QUADRO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL NA EUROPA

Questionário n.º 1:

(para preparação da reunião de 18 e 19 de Maio de 2006)

I. Notoriedade do projecto de Regulamento relativo aos AECT

1. Antes de ser contactado no âmbito do presente estudo, já tinha ouvido falar de agrupamentos europeus de cooperação transfronteiriça (designação original) ou de agrupamentos europeus de cooperação territorial (designação proposta)?
 - 1.1. *(Se respondeu afirmativamente à pergunta anterior:)* Em que circunstâncias e/ou por que meio tomou conhecimento do assunto? (Por exemplo, numa reunião de informação sobre a evolução dos fundos estruturais e/ou através de um membro do Comité das Regiões, de uma associação de poderes locais ou regionais, do seu Governo nacional ou da imprensa.)
 - 1.2. *(Se aplicável ao seu caso:)* As opiniões sobre o projecto que acompanharam a informação recebida eram:
 - positivas?
 - dubitativas?
 - negativas?
 - de outro tipo?
 - 1.3. *(Se aplicável ao seu caso:)* A impressão inicial que essa primeira informação sobre o assunto lhe causou foi:
 - positiva?
 - dubitativa?
 - confusa?
 - negativa?
 - de outro tipo?

II. Expectativas

2. Qual espera que seja o principal contributo daquele regulamento para a realização dos seus projectos transfronteiriços?
(Responda tendo em vista as suas expectativas enquanto agente da cooperação e não a versão do projecto de regulamento actualmente em debate.)
3. Considera que um regulamento adoptado pelo Parlamento e pelo Conselho será um meio adequado para satisfazer essa expectativa?
 - 3.1. *(Se respondeu NÃO à pergunta anterior:)* Que tipo de acção ou de instrumento preferiria?
 - 3.2. *(Se respondeu SIM à pergunta n.º 3:)* Considera que o regulamento será suficiente para melhorar a situação ou crê que terá de ser complementado com outras acções comunitárias? Quais?
4. O direito da cooperação transfronteiriça é bastante complexo, evolui continuamente e difere de Estado para Estado. Acredita que o Regulamento que institui os AECT poderá levar à uniformização do direito da cooperação transfronteiriça na Europa? (Se possível, justifique a sua resposta.)

III. Conteúdo do projecto de “Regulamento AECT”

5. O projecto do Regulamento comunitário que institui os AECT tem como objectivo possibilitar a constituição de estruturas jurídicas transfronteiriças habilitadas a, designadamente, gerir fundos comunitários. Em sua opinião, a gestão de tais fundos (tipo INTERREG) requer uma estrutura jurídica desse tipo?

6. Faz parte de alguma estrutura jurídica de cooperação transfronteiriça, transnacional, interterritorial ou outra? (Se participa em várias, por favor refira-o e, nesse caso, discrimine a sua resposta.)

(Se SIM:)

6.1. Em que qualidade?

6.2. Quais os membros dessa estrutura?

6.3. Considera que ela constitui um meio adequado para a realização dos seus projectos transfronteiriços?

6.4. Essa estrutura tem personalidade jurídica própria?

6.5. Qual o seu estatuto jurídico?

6.6. Considera que esse estatuto jurídico é, em alguns casos, limitativo da capacidade de realização de projectos?

7. *O projecto do Regulamento que institui os AECT estabelece que estes podem ser constituídos quer por Estados-Membros, quer por autoridades regionais ou locais (ou por uma combinação de entidades desses três tipos).*

A existência de estruturas que associam Estados e autoridades regionais ou locais é um dado corrente da sua experiência?

(Se NÃO:) Crê que a constituição de estruturas mistas desse tipo (Estados e autoridades regionais e locais num quadro transfronteiriço) levantaria dificuldades

- jurídicas?
- políticas?
- de ordem prática?
- de outra natureza?

8. *O projecto do Regulamento que institui os AECT remete para a “legislação dos Estados-Membros que rege agrupamentos nacionais de natureza e objectivo similar no Estado-Membro em que o AECT tem a sua sede”.*

8.1. Existe alguma legislação desse tipo no direito nacional do seu país? Qual?

8.2. Em sua opinião, essa legislação também se poderia aplicar a uma estrutura em que participasse um Estado estrangeiro?

9. É-lhe indiferente que o direito nacional subsidiariamente aplicável (de acordo com o critério da sede estatutária do AECT) seja o direito nacional do seu país ou o de um Estado vizinho? Se NÃO, porquê?

9.1. A estrutura de cooperação transfronteiriça em que participa rege-se

- pelo direito nacional do seu país?
- pelo direito de um Estado vizinho?
- por ambas as ordens jurídicas, em simultâneo?
- Ou não é regida por nenhum direito nacional?

10. *Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do projecto do Regulamento que institui os AECT, “a criação do AECT não afecta a responsabilidade financeira dos seus membros e dos Estados-Membros no que respeita aos fundos comunitários ou aos fundos nacionais”.*

10.1. Esta norma aplicar-se-ia à estrutura de cooperação transfronteiriça de que faz parte?

10.2. Considera esta norma compatível com o princípio segundo o qual o AECT “gozará, em todos os Estados-Membros, da mais ampla capacidade jurídica para agir reconhecida às pessoas

- colectivas pelas respectivas legislações nacionais” (n.º 3 do artigo 1.º do Regulamento AECT)?
- 10.3. Em sua opinião, é possível conjugar a norma acima referida com a exigência de que os estatutos incluam uma disposição que estabeleça “as responsabilidades financeiras de cada um dos membros do AECT no que se refere a este e a repartição das responsabilidades dos membros no que diz respeito aos actos atribuíveis ao AECT” (alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento AECT)?
11. O Regulamento que institui os AECT é omissivo quanto ao carácter vinculativo das decisões dos AECT para os respectivos membros.
Crê que esse facto suscitará problemas?
- 11.1. Esta matéria encontra-se regulada na estrutura de cooperação de que faz parte?
12. O n.º 3 do artigo 3.º (revisto) limita a competência dos futuros AECT aos domínios económico e social. No seu caso, essa limitação tornaria problemático o recurso a um AECT nos seus projectos de cooperação?
- 12.1. A estrutura de cooperação de que actualmente faz parte pode exercer a sua actividade no âmbito destes dois domínios (económico e social)?
- IV. Viabilidade**
13. Encara a possibilidade de alterar a estrutura de cooperação transfronteiriça em que participa, de modo a transformá-la num AECT? Porquê?
- 13.1. Se SIM, porquê?
- 13.2. Se NÃO, porquê?
14. Crê que a existência deste novo instrumento jurídico o levará (ou levará alguns dos seus parceiros em projectos transfronteiriços) a criar uma ou várias novas estruturas de cooperação transfronteiriça sob a forma de AECT?
(Se SIM:) Qual a sua ideia quanto ao modo como seriam repartidas as funções entre essa nova estrutura de cooperação e a(s) actual(is) (divisão de tarefas, coordenação, transferência gradual de funções para o AECT, etc.)?

Questionário n.º 2

(para preparação da reunião de 21 e 22 de Setembro de 2006)

I. O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 e a sua aplicação

1. Considera que a versão definitiva é mais ou menos satisfatória do que a versão analisada em Maio?
Justifique a sua resposta.
2. Se tivesse de referir um – e apenas um – contributo importante do regulamento (na sua versão definitiva) para a cooperação territorial, qual destacaria?
3. Qual a principal dificuldade que antevê na utilização do regulamento no âmbito da sua actividade de cooperação?
4. De acordo com o artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, “os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva” desse regulamento.
 - 4.1. Atendendo à sua experiência, considera que essas disposições deverão ser:
 - (A) de natureza administrativa?
 - (B) de natureza legislativa?
 - (C) uma combinação de medidas legislativas e administrativas?
 - (D) Ou pensa que não são necessárias medidas especiais, pois o regulamento é, em si mesmo, directamente aplicável?
 - 4.2. (Se respondeu SIM a A, B ou C:) Quanto tempo considera que será necessário para que essas disposições sejam tomadas?
 - 4.3. Existe algum quadro institucional ou mecanismo de consulta através do qual possa, eventualmente em conjugação com outros agentes territoriais envolvidos, apresentar a sua opinião sobre essas disposições ou mesmo influenciar o respectivo processo de adopção?
Em caso afirmativo, por favor descreva-o sucintamente.
5. “O Comité das Regiões atribui grande valor a uma utilização de definições inequívocas de cooperação transfronteiriça, transnacional e interterritorial [...]” (n.º 18 do Parecer 181/2000). O Objectivo Prioritário n.º 3 do Regulamento de coordenação dos fundos estruturais e o n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento relativo aos AEET atribuem a esses três tipos de cooperação a designação genérica de “cooperação territorial”.
 - 5.1. Parece-lhe que, deste modo, fica ultrapassada a preocupação com a clareza conceptual expressa pelo Comité das Regiões?
 - 5.2.1. Considera adequada a nova designação?
 - 5.2.2. Pensa utilizá-la para classificar as relações com os seus actuais parceiros?
 - 5.3. Crê que a denominação única facilitará a partilha de experiências e práticas entre os níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional?
 - 5.4. Pensa que essa mesma denominação única levará ao esbatimento das diferenças entre os vários tipos de cooperação?
(Se SIM:) Em relação a que aspectos distintivos?
6. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que “a União Europeia [...] terá [...] de estimular a adaptação da legislação nacional [às exigências da cooperação territorial]”. Considera que o Regulamento relativo aos AEET vai fazê-lo? Porquê?

II. As potencialidades dos AECT no desenvolvimento da cooperação territorial

7. Pensa que, no âmbito do Objectivo Prioritário n.º 3 dos fundos estruturais (cooperação territorial), e no período de 2007-2013, deve ser dada prioridade ao incentivo à constituição de AECT ou considera que a tónica deve recair principalmente sobre as realizações concretas?
Justifique a sua resposta.
8. Os AECT serão dotados de personalidade jurídica quer em termos de direito comunitário, quer no âmbito dos direitos nacionais.
Crê que o recurso a uma estrutura desse tipo, dotada de personalidade jurídica, teria consequências palpáveis no caso da(s) iniciativa(s) de cooperação em que está envolvido? Quais?
9. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o Comité das Regiões salienta “a crescente necessidade, para as regiões e autarquias locais, de alcançar formas de cooperação novas, mais amplas e estruturadas, tendo também em vista o alargamento”.
Em sua opinião, o Regulamento relativo aos AECT e o novo Objectivo n.º 3 permitirão satisfazer essa aspiração?
10. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o Comité das Regiões afirma: “Uma cooperação duradoura só terá hipóteses de êxito se puder contar com o apoio da população e se nascer da colaboração entre todas as partes interessadas”.
- 10.1. Crê que a estrutura dos AECT permitirá uma maior participação de todas as partes e da população?
- 10.2. A sua resposta à questão 10.1. ajusta-se do mesmo modo a todos os tipos de cooperação (transfronteiriça, transnacional e interterritorial)? Porquê?
11. Em sua opinião, a estrutura dos AECT presta-se à função de autoridade de gestão?
Se sim, com que composição (Estados-Membros, autoridades regionais e locais, outras entidades)?
12. Em sua opinião, a estrutura dos AECT presta-se à função de secretariado técnico conjunto?
Se sim, com que composição (Estados-Membros, autoridades regionais e locais, outras entidades)?
13. Em sua opinião, um AECT pode ser nomeado principal responsável?
Se sim, com que composição (Estados-Membros, autoridades regionais e locais, outras entidades)?
14. Crê que um único AECT poderia desempenhar simultaneamente várias dessas funções? Quais?
Isso teria implicações para a composição desse AECT? Quais?

Quanto à cooperação interterritorial:
15. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento

fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que um dos factores que dificultam a cooperação interterritorial é a “ausência de um instrumento jurídico geral”. Em sua opinião, os AECT poderiam colmatar essa falha e tornar-se eles próprios esse instrumento jurídico geral?

Quanto à cooperação transnacional:

16. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que um dos factores que poderiam favorecer a cooperação transnacional seria a existência de “uma estrutura comum eficiente do ponto de vista estratégico”.
Crê que essa “estrutura comum eficiente” poderia, com vantagem, assumir a forma de um AECT?
17. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que um dos factores que entravam a cooperação transnacional é o “reduzido envolvimento das autarquias locais ou regionais” nesse tipo de cooperação.
Pensa que a figura jurídica do AECT permitirá um maior envolvimento das autoridades regionais e locais na cooperação transnacional?
18. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que outro dos factores que inibem a cooperação transnacional são as “fracas parcerias transnacionais a nível de programas e projectos”.
Crê que a figura jurídica do AECT poderia ser utilizada no desenvolvimento dessas parcerias transnacionais?
19. No parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, o CR considera que um outro factor que dificulta a cooperação transnacional são os “requisitos administrativos contraditórios ou demasiado complexos” da União Europeia.
- 19.1. Considera que os novos regulamentos relativos aos fundos estruturais (em particular no que respeita ao novo Objectivo Prioritário n.º 3) melhoram a situação?
- 19.2. E quanto aos AECT, contribuem para uma melhoria? (Justifique a sua resposta.)

III. Condições para a constituição de um AECT

20. Já debateu ou avaliou com parceiros seus, no contexto da programação relativa ao Objectivo n.º 3, a eventual constituição de um AECT na vossa zona de cooperação?
(Se SIM:) A que conclusões chegaram e, se foi esse o caso, que diligências subsequentes ficaram previstas?
21. Se pretendesse constituir um AECT, com quem contactaria em primeiro lugar?
- 21.1. Tratando-se de uma iniciativa de âmbito transfronteiriço:
- com as autoridades regionais ou locais do outro lado da fronteira que são suas parceiras?
 - com as autoridades regionais ou locais do seu país que são suas parceiras?

- com os organismos públicos do seu país potencialmente interessados?
 - com a Comissão Europeia?
 - com o Comité das Regiões?
 - com um serviço de assessoria externo? Qual (ARE, ARFE, consultores privados, Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, outra organização de autoridades regionais e locais, etc.)?
 - com várias dessas entidades em simultâneo? Quais?
- 21.2. Tratando-se de uma iniciativa de âmbito transnacional ou interterritorial:
- com as autoridades regionais ou locais de outros Estados-Membros que são suas parceiras?
 - com os organismos públicos do seu país potencialmente interessados?
 - com a Comissão Europeia?
 - com o Comité das Regiões?
 - com um serviço de assessoria externo? Qual (ARE, ARFE, consultores privados, Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, outra organização de autoridades regionais e locais, etc.)?
 - com várias dessas entidades em simultâneo? Quais?
22. A alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 prevê a eventual participação de outros “organismos de direito público” nos AECT. Na sua zona de cooperação, algum desses organismos manifestou interesse ou tomou alguma iniciativa no sentido de vir a participar num AECT?
Se respondeu afirmativamente, por favor desenvolva a sua resposta.
23. Os AECT também podem ser constituídos no quadro de iniciativas de cooperação não elegíveis para efeito de financiamento no âmbito da política estrutural comunitária. Tem conhecimento da existência, na sua zona de cooperação, de projectos desse tipo no quadro dos quais se pretenda criar AECT?
(Se SIM:)
- 23.1. São projectos ou programas financiados por outros recursos comunitários (por exemplo, no domínio do ambiente ou da formação, etc.)? (Por favor, especifique.)
- 23.2. São programas ou projectos co-financiados por organismos nacionais ou regionais? (Por favor, especifique.)
- 23.3. São projectos financiados apenas pelas entidades participantes? (Por favor, especifique.)
24. A estrutura, a organização, a gestão e o controlo dos financiamentos são questões essenciais para a criação e o funcionamento dos AECT. Em sua opinião, quais serão os principais desafios neste campo?
- As dificuldades inerentes à constituição e gestão de um fundo comum dos membros do AECT?
 - A obtenção de um acordo sobre procedimentos financeiros aceitável para todos os membros e compatível com as regras do Estado em cujo território o AECT tiver a sua sede?
 - Lacunas ou disposições pouco claras nas normas aplicáveis ao financiamento dos AECT?
 - O risco de dificuldades de tesouraria por parte dos AECT no caso de incumprimento dos compromissos iniciais?
 - Outras dificuldades? Quais?
25. O que espera das autoridades do seu país no âmbito da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1082/2006?

-
- Que adoptem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva” do regulamento (n.º 1 do artigo 16.º) e assegurem o respectivo cumprimento?
 - Que colaborem com a sua organização na preparação de um PO no âmbito do Objectivo Prioritário n.º 3 (sem que isso implique a constituição de qualquer AECT)?
 - Que se associem à sua organização e aos seus parceiros estrangeiros no quadro de um AECT?
 - Que aprovem a participação da sua organização num AECT do qual o seu Estado não fará parte?
26. Espera algum apoio específico das instituições comunitárias que lhe permita constituir ou participar num AECT?
(Se SIM:)
- 26.1. Por parte de que instituição? (várias respostas possíveis)
- 26.2. Que tipo de apoio? (várias respostas possíveis)
27. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, o Comité das Regiões será informado sobre a adopção de estatutos e sobre os processos de registo dos AECT a nível nacional. Considera que o Comité das Regiões deverá disponibilizar serviços adicionais baseados nas notificações recebidas?
(Se SIM:) Esses serviços devem consistir:
- na divulgação dos termos dos registos de informações estatutárias relativas aos AECT no CR?
 - na criação e, se necessário, na manutenção de uma rede europeia dos AECT?
 - na constituição de uma base de dados acessível para efeitos de troca de experiências e de análises relativas à constituição e ao funcionamento dos AECT? (Se for caso disso, apresente outras sugestões.)

BIBLIOGRAFIA

I. ACTOS DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS

Actos comuns às Instituições

- Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975, que cria o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, JO L 73 de 21.3.75, p. 1.
- Regulamento (CEE) n.º 2137/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE), JO L 199 de 31.7.85, p. 1.
- Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções [...], JO L 185 de 15.7.1988, p. 9.
- Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, JO L 161 de 26.6.99, p. 20.
- Regulamento (CE) n.º 2157/2001 do Conselho, de 8 de Outubro de 2001, relativo ao estatuto da sociedade europeia (SE), JO L 294 de 10.11.2001, p. 1.
- Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), JO L 154 de 21.6.2003, p. 1.
- Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), JO L 207 de 18.8.2003, p. 1.
- Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, JO L 134 de 30.4.2004, p. 114.
- Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999, JO L 210 de 31.7.2006, p. 1.
- Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), JO L 210 de 31.7.2006, p. 19.
- Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, JO L 210 de 31.7.2006, p. 25.
- Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão económica, social e territorial adoptadas pelo Conselho em 6 de Outubro de 2006 (ainda não publicadas).

Actos do Conselho Europeu

- Acordo obtido em 12 de Fevereiro de 1988, no Conselho Europeu de Bruxelas, sobre a reforma do financiamento da Comunidade, Bol. CE, 3-1988.

Resoluções do Parlamento Europeu

- Resolução sobre a proposta de regulamento relativo à política regional da Comunidade em matéria de regiões situadas junto às fronteiras internas da Comunidade, JO C 293 de 13.12.76, p. 37.
- Posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 6 de Julho de 2005, Relatório Olbrycht, JO C 157 E de 6 de Julho de 2006, p. 308.

Comunicações da Comissão

- Comunicação (C (90) 1562/3) aos Estados-Membros que define as orientações para os programas operacionais que os Estados-Membros são convidados a elaborar no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa às zonas fronteiriças (INTERREG), JO C 215 de 30.8.1990, p. 4.
- Comunicação (94/C 180/13) aos Estados-membros que fixa as directrizes para os programas operacionais que os Estados-Membros são convidados a elaborar no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento das zonas fronteiriças, à cooperação transfronteiriça e às redes de energia seleccionadas (INTERREG II), JO C 180 de 1.7.1994, p. 60.
- Comunicação (96/C 200/07) aos Estados-Membros estabelecendo as orientações para os programas operacionais que os Estados-Membros são convidados a elaborar no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG relativa à cooperação transnacional sobre o tema do ordenamento do território, JO C 200 de 10.7.96, p. 23.
- Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000, JO C 143 de 23.5.2000, p. 6.
- “Governança europeia – um Livro Branco” (COM (2001) 428 final), de 25 de Julho de 2001, JO C 287 de 12.10.2001, p. 1.
- Terceiro relatório sobre a coesão económica e social (*Uma nova parceria para a coesão – Convergência, competitividade, cooperação*), Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.
- Política Europeia de Vizinhança – Documento de Estratégia, de 12 de Maio de 2004 (COM (2004) 373 final).
- Proposta de Regulamento que estabelece disposições gerais relativas aos fundos estruturais (COM (2004) 492 final), de 14 de Julho de 2004.
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT) (COM (2004) 496 final), de 14 de Julho de 2004.
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (COM (2004) 628 final), de 29 de Setembro de 2004.
- Terceiro relatório sobre os progressos realizados em matéria de coesão, de 17 de Maio de 2005 (COM (2005) 192 final).
- Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT) (COM (2006) 94 final), de 7 de Março de 2006.

Pareceres do Comité das Regiões

- Parecer 136/95, de 21 de Abril de 1995, sobre a revisão do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia, JO C 100 de 2.4.96, p. 1.
- Parecer 145/98, de 19 de Novembro de 1998, sobre “A cooperação transfronteiriça e transnacional entre autarquias locais”, JO C 51 de 22.2.1999, p. 21.
- Parecer 181/2000, de 13 de Março de 2002, sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, JO C 192 de 12/08/2002, p. 37.
- Parecer 388/2002, de 10 de Abril de 2003, sobre “Coesão territorial”, JO C 244 de 10.10.2003, p. 23.
- Parecer 62/2004, de 18 de Novembro de 2004, sobre a “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)”, JO C 71 de 22.3.2005, p. 46.

Relatórios do Tribunal de Contas

- Relatório anual relativo ao exercício de 1994, JO C 303 de 14.11.1995, p. 1.
- Relatório especial n.º 4/2004 sobre a programação da iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia Interreg III, JO C 303 de 7.12.2004, p. 1.

II. ACORDOS INTERNACIONAIS

- Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, aberta à assinatura em 21 de Maio de 1980, em Madrid (STE n.º 106; vd. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>).
- Carta Europeia de Autonomia Local, aberta à assinatura em 15 de Outubro de 1985, em Estrasburgo (STE n.º 122).
- Convenção Benelux relativa à cooperação transfronteiriça entre comunidades ou autoridades territoriais, adoptada em 12 de Setembro de 1986, em Bruxelas (reproduzida em LEVRAT (1994), pp. 427ss).
- Convenção relativa à cooperação transfronteiriça entre comunidades ou autoridades territoriais e outros organismos públicos, celebrada entre a República Federal da Alemanha, o *Land* da Baixa Saxónia, o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália e o Reino dos Países Baixos, e adoptada em 25 de Junho de 1991, em Isselburg-Anholt (reproduzida em LEVRAT (1994), pp. 434ss).
- Tratado entre a República Francesa e o Reino de Espanha relativo à cooperação transfronteiriça entre comunidades territoriais, celebrado em 10 de Março de 1995, em Baiona (reproduzido na *Revue critique de droit international privé* (*Revista Crítica de Direito Internacional Privado*), n.º 86, 1997, pp. 440ss).
- Protocolo Adicional à Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, aberto à assinatura em 9 de Novembro de 1995, em Estrasburgo (STE n.º 159).
- Acordo entre o Governo da República Francesa, o Governo da República Federal da Alemanha, o Governo do Grão-Ducado do Luxemburgo e o Conselho Federal suíço, em representação dos Cantões de Solothurn, Basileia-Cidade, Basileia-Campo, Aargau e Jura, relativo à cooperação entre comunidades territoriais e organismos públicos locais, celebrado em 23 de Janeiro de 1996, em Karlsruhe (reproduzido, por exemplo, na página “Recueil

systematique de la législation genevoise (RSG)”, ref.^a A 1 11, em <http://www.geneve.ch/legislation/welcome.html>).

- Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais relativo à cooperação interterritorial, aberto à assinatura em 5 de Maio de 1998, em Estrasburgo (STE n.º 169).
- Acordo franco-belga relativo à cooperação transfronteiriça, assinado em 16 de Setembro de 2002, em Bruxelas.
- Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, assinada em 3 de Outubro de 2002, em Valência.
- Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, JO C 310 de 16.12.2004, p. 1.

III. ACTOS DE ÓRGÃOS DO CONSELHO DA EUROPA

- Directiva n.º 227 (1964) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, através da qual a respectiva Comissão dos Poderes Locais foi incumbida de estudar a oportunidade e as modalidades de cooperação entre autoridades locais de diferentes Estados-Membros do Conselho da Europa, em especial entre autarquias vizinhas situadas junto às fronteiras dos Estados membros (v. http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp).
- Parecer da Assembleia Parlamentar n.º 96 (1979), relativo ao projecto da Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais (vd. <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/fopi96.htm>).
- Relatório explicativo respeitante à Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, Estrasburgo, 1980 (vd. <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>).
- Estudo sobre a aplicação da Convenção-Quadro relativa à cooperação transfronteira (Doc. LR-R-CT (90) 6) apresentado pelo Secretariado do Conselho da Europa ao grupo intergovernamental de peritos em cooperação transfronteiriça.
- “Proposta de projecto do Protocolo [n.º 3] [...] relativo à instituição de agrupamentos euro-regionais de cooperação (AEC)” (Doc. LR-CT (2004) 15, de 12 de Julho de 2004).
- “Anteprojecto revisto da Convenção europeia que estabelece uma lei uniforme relativa aos agrupamentos de cooperação territorial (ACT)” (Doc. CDLR (2006) 17).

IV. JURISPRUDÊNCIA

Jurisprudência do Tribunal de Justiça das CE e do Tribunal de Primeira Instância

- Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963 no processo 26/62, Van Gend & Loos/Administração Fiscal neerlandesa, Colectânea da Jurisprudência, Edição especial portuguesa, p. 205.
- Acórdão de 15 de Julho de 1964 no processo 6/64, Costa/ENEL, Colectânea da Jurisprudência, Edição especial portuguesa, p. 549.
- Despacho do Tribunal de 22 de Junho de 1965 nos processos apensos 9/65 e 58/65, Acciaierie San Michele/Alta Autoridade da CECA, Colectânea da Jurisprudência 1967, p. 35.
- Acórdão de 6 de Outubro de 1970 no processo 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, Colectânea da Jurisprudência 1970, Edição especial portuguesa, p. 509.
- Acórdão de 17 de Dezembro de 1970 no processo 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Colectânea da Jurisprudência 1970, Edição especial portuguesa, p. 625.
- Acórdão de 7 de Fevereiro de 1973 no processo 39/72, Comissão/Itália, Colectânea da Jurisprudência 1973, Edição especial portuguesa, p. 39.

- Acórdão de 12 de Julho de 1973 no processo 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson, Colectânea da Jurisprudência 1973, Edição especial portuguesa, p. 345.
- Acórdão de 9 de Março de 1978 no processo 106/77, Administração de Finanças do Estado italiano/Simmenthal, Colectânea da Jurisprudência 1978, Edição especial portuguesa, p. 243.
- Acórdão de 30 de Novembro de 1978 no processo 31/78, Francesco Bussone contra Ministério da Agricultura e Florestas italiano, Colectânea da Jurisprudência 1978, p. 2429, Edição especial portuguesa, p. 857.
- Acórdão de 27 de Setembro de 1979 no processo 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici nazionali e SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri/Ministros italianos da Agricultura e Florestas e da Indústria, Comércio e Artesanato, e SpA Zuccherifici meridionali, Colectânea da Jurisprudência 1979, p. 2749 (não disponível em língua portuguesa).
- Acórdão de 6 de Maio de 1980 no processo 102/79, Comissão/Bélgica, Colectânea da Jurisprudência 1980, p. 1473 (não disponível em língua portuguesa).
- Acórdão de 29 de Outubro de 1980 no processo 138/79, Roquette Frères/Conselho, Colectânea da Jurisprudência 1980, p. 3333 (não disponível em língua portuguesa).
- Acórdão de 11 de Julho de 1984 no processo 222/83, Comuna de Differdange *et al.*/Comissão, Colectânea da Jurisprudência 1984, p. 2889 (não disponível em língua portuguesa).
- Acórdão de 22 de Junho de 1989 no processo 103/88, Fratelli Costanzo/Comuna de Milão, Colectânea da Jurisprudência 1989, p. 1839.
- Acórdão de 12 de Junho de 1990 no processo C-8/88, Alemanha/Comissão, Colectânea da Jurisprudência 1990, p. I-2321.
- Despacho do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1997 no processo C-95/97, Região da Valónia/Comissão, Colectânea da Jurisprudência 1997, p. I-1787.
- Acórdão do TPI de 15 de Junho de 1999 no processo T-288/97, Região Autónoma Friuli-Veneza Giulia/Comissão, Colectânea da Jurisprudência 1999, p. II-1871.
- Conclusões apresentadas pelo advogado-geral em 12 de Julho de 2005 no âmbito do processo C-436/03, Parlamento/Conselho (ainda não publicadas).
- Acórdão de 2 de Maio de 2006 no processo C-436/03, Parlamento/Conselho (ainda não publicado).
- Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 2006 no processo C-417/04 P, recurso interposto pela Região da Sicília contra a Comissão (ainda não publicado).

Outras jurisprudências

- TRIBUNAL COSTITUCIONAL ITALIANO, Decisão n.º 258/2004, de 8 de Julho de 2004, publicada na *Gazzetta Ufficiale* de 22 de Julho de 2004.

V. LITERATURA ESPECIALIZADA

- ARFE, *Gestão Financeira Transfronteiriça (Documento de trabalho)*, 2000, 64 p. (disponível no sítio WEB da ARFE: <http://www.aebr.net/>).
- ARFE/COMITÉ DAS REGIÕES, *A cooperação transeuropeia entre autarquias*, Estudo do Comité das Regiões, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.
- BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, M., “La coopération transfrontalière régionale et locale” (“A cooperação transfronteiriça regional e local”), *RCADI*, t. 243, 1993.

-
- BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Problemas Jurídicos da Cooperação Transfronteiriça Local)*, Berlim, Springer Verlag, 1988.
 - BOURRINET, J., *Le Comité des régions de l'Union européenne (O Comité das Regiões da União Europeia)*, Paris, Economica, 1997.
 - DECAUX, E., “La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales” (“A Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais”), *Revue générale de droit international public (Revista Geral de Direito Internacional Público)*, t. 88/3, 1984, pp. 538-620.
 - DUCHACEK, I., “Perforated Sovereignities: towards a Typology of New Actors in International Relations” (“Soberanias Porosas: para uma Tipologia dos Novos Actores nas Relações Internacionais”), in *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units (Federalismo e Relações Internacionais – O Papel das Entidades Infra-estatais)*, edit. por MICHELMAN & SOLDATOS, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.
 - DUNFORD, M., e G. KAFKALAS, *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies (Cidades e Regiões na Nova Europa: Interacção Global-Local e Estratégias de Desenvolvimento Espacial)*, Londres, Belhaven Press, 1992.
 - DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international” (“A Cooperação Regional Transfronteiriça e o Direito Internacional”), *Annuaire français de droit international (Anuário Francês de Direito Internacional)*, 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” (“O projecto de Carta Europeia de Autonomia Local apresentado pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa”), *German Yearbook of International Law (Anuário Alemão de Direito Internacional)*, 1982, pp. 309-345.
 - GUILLERMIN, G. (dir.), *La Cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne (A Coesão Económica e Social: um Objectivo da União Europeia)*, Paris, La Documentation française, 2001.
 - HOOGHE, L., e G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration (Governação Multinível e Integração Europeia)*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001.
 - LABAYLE, H. (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? (A Caminho de um Direito Comum da Cooperação Transfronteiriça?)*, Bruxelas, Bruylant, 2006.
 - LECLERC, S. (dir.), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale (A Europa e as Regiões: Quinze Anos de Coesão Económica e Social)*, Bruxelas, Bruylant, 2003.
 - LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O Direito Aplicável aos Acordos de Cooperação Transfronteiriça entre Autoridades Públicas Infra-estatais)*, Paris, PUF, 1994.
 - LEVRAT, N., *Public actors and the mechanisms of transfrontier cooperation in Europe (As Entidades Públicas Intervenientes e os Mecanismos de Cooperação Transfronteiriça na Europa)*, Col. Euryopa n.º 6, Genebra, IEUG, 1997.
 - LEVRAT, N., “L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe” (“A importância da Carta Europeia de Autonomia Local na Europa”), in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale (O Futuro das Comunas e Províncias na Bélgica Federal)*, Bruxelas, Edições 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” (“Sobre algumas particularidades do modo de elaboração das normas convencionais e a sua repercussão na natureza dos Tratados concluídos no âmbito do Conselho da Europa”), *Revue de droit de l’ULB (Revista de Direito da ULB)*, vol. 22, n.º 2 (2000), Bruxelas, 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 (A Europa e as suas Comunidades Territoriais. Reflexões sobre a Organização e o Exercício do Poder Territorial num Mundo Globalizado)*, Bruxelas, 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” (“Comentário à proposta de regulamento comunitário relativo à instituição do agrupamento europeu de cooperação territorial, na perspectiva da emergência de um direito comum”), in H. LABAYLE (2006), pp. 147-178.
- LOUGHLIN, J., *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities (Democracia Infra-estatal na União Europeia. Desafios e Oportunidades)*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MARKS, G., “Structural Policy in the European Community” (“Política Estrutural na Comunidade Europeia”), in *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the ‘New’ European Community (Euro-Política: Instituições e Decisão Política na “Nova” Comunidade Europeia)*, edit. por A. SBRAGIA, Washington, The Brookings Institution, 1992.
- PAQUIN, S., *Paradiplomatie et relations internationales (Paradiplomacia e Relações Internacionais)*, Bruxelas, PIE – P. Lang, 2004.
- POLAKIEWICZ, J., *Treaty making in the Council of Europe (Elaboração de Tratados no Conselho da Europa)*, Estrasburgo, Edições do Conselho da Europa, 1999.
- RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l’Union et des communautés européennes (Direito Institucional da União e das Comunidades Europeias)*, 3.ª ed., Paris, LGDJ, 1999.
- DE ROUGEMONT, D., “Relatório apresentado no primeiro encontro de regiões fronteiriças europeias” (realizado em Estrasburgo de 29 de Junho a 1 de Julho de 1972), Estrasburgo, Arquivos do Conselho da Europa.
- SAPIR, A., et al., *An agenda for a Growing Europe – The Sapir Report (Uma Agenda para uma Europa em Crescimento – O Relatório Sapir)*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- SMITH, A., “La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d’action?” (“A Comissão Europeia e os fundos estruturais: rumo a um novo modelo de acção?”), *Revue française de science politique (Revista Francesa de Ciência Política)*, vol. 46 (1996), n.º 3, pp. 474-495.

ÍNDICE

PREFÁCIO	I
SUMÁRIO.....	III
LISTA DAS ABREVIATURAS	V
RESUMO DO ESTUDO.....	1
INTRODUÇÃO	7
1. Condições de realização do estudo	8
2. Plano do estudo.....	9
 PRIMEIRA PARTE: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO QUADRO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO EUROPEIA ENTRE AUTORIDADES REGIONAIS E LOCAIS ANTERIOR À CRIAÇÃO DOS AECT	 11
 CAPÍTULO 1: DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA À COOPERAÇÃO TERRITORIAL	 13
A. Origens da cooperação transfronteiriça.....	15
B. Princípios jurídicos fundamentais da cooperação transfronteiriça	16
C. Financiamento comunitário: requisitos e alargamento a domínios adjacentes ao abrigo do INTERREG (vertentes B e C)	18
D. Extensão das regras da cooperação transfronteiriça a outras modalidades de cooperação (interterritorial ou transnacional).....	19
E. reforma dos fundos estruturais e novo objectivo prioritário de cooperação territorial.....	20
 CAPÍTULO 2: SOLUÇÕES JURÍDICAS ADOPTADAS NA EUROPA.....	 23
A. A nível europeu (multilateral).....	25
1. O direito do Conselho da Europa.....	26
1.1. A difícil emergência das normas jurídicas	26
1.2. Reconhecimento do direito das comunidades territoriais à cooperação e regra da remissão para as competências próprias	29
1.3. Regra da remissão para o direito nacional para efeitos de execução	30
1.4. Possibilidade de criação de uma estrutura jurídica comum	31
1.5. Extensão das normas à cooperação para além da vizinhança	31
1.6. Projecto de acordo que institui um direito uniforme.....	32

2.	O direito comunitário.....	35
2.1.	A questão transfronteiriça na coesão económica e social: requisitos dos regulamentos dos instrumentos financeiros	35
2.2.	Recurso a um instrumento de direito comunitário criado para outro fim: o AEIE	36
B.	A nível bilateral (ou multilateral).....	37
1.	Soluções pontuais	38
2.	Acordos-quadro	39
2.1.	Possibilidade de um acordo de cooperação transfronteiriça sem estrutura permanente (convenção).....	40
2.2.	Convenção de cooperação que permite confiar a execução de uma tarefa de interesse comum a um dos parceiros	41
2.3.	Possível criação pelos parceiros de um organismo de cooperação transfronteiriça	42
C.	A nível nacional	46

CAPÍTULO 3: IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO E ADOÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1082/2006 49

A.	Importância da cooperação territorial no âmbito da política de coesão da Comunidade	51
1.	Importância da cooperação territorial para a Comunidade	52
2.	Insuficiências dos instrumentos de incentivo financeiro	53
3.	Desafios jurídicos do financiamento de projectos transfronteiriços na Europa	54
B.	Processo de adopção do Regulamento (CE) n.º 1082/2006	55
1.	Fundamento da regulamentação: a questão da base de competência comunitária.....	56
1.1.	Referência à cooperação transfronteiriça no Tratado.....	56
1.2.	Que base jurídica para um regulamento sobre a cooperação territorial?.....	57
2.	Adopção do regulamento	58
3.	O Regulamento (CE) n.º 1082/2006 e os outros regulamentos relativos aos fundos estruturais para o período de 2007-2013.....	60

SEGUNDA PARTE: VIRTUALIDADES DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL A PARTIR DE 2007 63

CAPÍTULO 4 : QUADRO JURÍDICO DOS AECT E SUAS VIRTUALIDADES 65

A.	Organização e conteúdo do regulamento (CE) n.º 1082/2006	70
B.	Características constitutivas do AECT.....	71
1.	Carácter transfronteiriço	72
2.	Personalidade jurídica.....	73
2.1.	Personalidade jurídica de direito comunitário.....	74
2.2.	Personalidade de direito público ou de direito privado?	76
3.	Ampla capacidade jurídica limitada a funções precisas.....	77
4.	Convénio e estatutos.....	78
5.	Sede estatutária única no território da UE	84
6.	Órgãos constitutivos	84
7.	Orçamento	85
C.	Parceiros que podem constituir um AECT.....	86
1.	Estados-Membros	87
2.	Autoridades regionais	88
3.	Autoridades locais	89
4.	Organismos de direito público visados no n.º 1 do artigo 3.º do regulamento.....	89
5.	Associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais categorias	89
6.	Parceiros não comunitários.....	90
D.	Funções do AECT.....	91
1.	Realização do objectivo de “cooperação territorial europeia”	93
2.	Outras acções no âmbito das políticas comunitárias.....	95
3.	Acções sem co-financiamento comunitário	96
4.	Limite excessivo do n.º 4 do artigo 7.º	97
E.	Direito aplicável ao AECT e aos seus actos.....	97

1.	Direito aplicável à constituição do AECT	99
2.	Direito aplicável à interpretação do convénio e dos estatutos que instituem o AECT	100
3.	Direito aplicável ao AECT segundo o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.....	101
4.	Direito aplicável ao controlo das actividades do AECT	102
4.1.	Regras aplicáveis ao controlo financeiro do AECT	102
4.2.	Controlo extraordinário para defesa do interesse público	103
5.	Direito aplicável às relações entre membros	103
6.	Direito aplicável às relações do AECT com terceiros	104
7.	Responsabilidade das autoridades que são membros de um AECT	104
8.	Responsabilidade dos Estados-Membros.....	106
9.	Direito aplicável à dissolução do AECT.....	106
F.	Tipologia dos diferentes AECT	107
G.	Soluções de continuidade e inovações do AECT	109
1.	Soluções de continuidade	109
1.1.	Recuperação da “experiência do INTERREG”	109
1.2.	Remissão para o direito nacional	109
2.	Inovações.....	109
2.1.	Possibilidade de constituir uma entidade transfronteiriça ou transnacional com base no direito comunitário	109
2.2.	Possível participação dos Estados, ao lado das autoridades locais e regionais, em entidades de cooperação territorial dotadas de personalidade jurídica própria.....	110

CAPÍTULO 5: DESAFIOS JURÍDICOS DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO RELATIVO AOS AECT 111

A.	Regulamento relativo aos AECT na ordem jurídica comunitária	113
B.	Regulamento relativo aos AECT e as ordens jurídicas nacionais: dificuldades previsíveis	116
1.	Princípios subjacentes às relações entre direito comunitário e direito nacional	117
1.1.	Regras de aplicação directa.....	118
1.2.	Disposições de remissão para regras nacionais.....	119
2.	Relações do Regulamento relativo aos AECT com as medidas nacionais existentes	125
2.1.	Diversidade das soluções e dos direitos nacionais	126
2.2.	Relação do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 com medidas nacionais anteriores incompatíveis	128
2.3.	Coexistência entre organismos existentes e AECT.....	129
3.	Evoluções possíveis dos direitos nacionais	130
3.1.	Interesse dos Estados em desenvolverem um enquadramento jurídico atractivo.....	130
3.2.	Imposição prevista pelo artigo 16.º do Regulamento relativo aos AECT	130
3.3.	Acompanhamento da evolução dos quadros jurídicos nacionais	131
C.	Simplicidade das relações entre o regulamento relativo aos AECT e os instrumentos jurídicos internacionais em matéria de cooperação territorial	132

CAPÍTULO 6: POSIÇÃO DOS AGENTES FACE À NOVA COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA 133

A.	Novas Potencialidades dos AECT	135
1.	Personalidade jurídica de direito comunitário	136
2.	Possibilidade de os Estados serem agentes da cooperação territorial	137
3.	Maior diversidade de fórmulas de cooperação	138
4.	Pertinência dos AECT em relação às diferentes modalidades de cooperação	139
B.	Diversidade dos agentes e das expectativas	140
1.	Diversidade dos parceiros que podem constituir um AECT.....	140
2.	Estados-Membros	141
3.	Agentes comunitários	142
C.	Propostas.....	143
1.	Em relação às autoridades regionais e locais.....	143
2.	Em relação aos Estados-Membros.....	144
3.	Em relação às instituições comunitárias	145

3.1.	Comissão.....	145
3.2.	Parlamento	145
3.3.	Comité das Regiões	145
ANEXOS		147
I.	Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)	149
II.	Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo ao fundo europeu de desenvolvimento regional e que revoga o regulamento (CE) n.º 1783/1999	159
III.	Lista dos organismos de direito público a que se refere a alínea D) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006: n.º 9 do artigo 1.º e Anexo III da Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços	177
IV.	Lista das pessoas que contribuíram para a realização do presente estudo	179
V.	Questionários enviados aos agentes do sector tendo em vista as reuniões do grupo de trabalho sobre o futuro do quadro jurídico da cooperação territorial na Europa	181
BIBLIOGRAFIA.....		189
I.	Actos das Instituições comunitárias	189
II.	Acordos internacionais.....	191
III.	Actos de órgãos do Conselho da Europa	192
IV.	Jurisprudência.....	192
V.	Literatura especializada	193
ÍNDICE		197
NOTAS.....		201

NOTAS

Introdução

- ¹ Ver JO L 210 de 31.7.2006, p. 19.
- ² Artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 20).
- ³ O conceito foi incluído no artigo III-220.º do TECE. Ver apresentação do papel do Comité das Regiões na promoção deste objectivo em LEVRAT, N., *l'Europe et ses collectivités territoriales – Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé (A Europa e as suas autarquias locais – Reflexões sobre a organização e o exercício do poder territorial num mundo globalizado)*, Bruxelas, PIE – P. Lang, 2005, em especial pp. 285-288. Ver também parecer 388/2002 do Comité das Regiões, de 10 de Abril de 2003, sobre a “coesão territorial” (JO C 244 de 10.10.2003, p. 23).
- ⁴ “Governança europeia – um Livro Branco” (COM (2001) 428 final), de 25 de Julho de 2001 (JO C 287 de 12.10.2001, p. 1).
- ⁵ Parecer 62/2004 do Comité das Regiões, de 18 de Novembro de 2004, sobre a “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um AECT” (JO C 71 de 22.3.2005, p. 46).
- ⁶ A proposta inicial da Comissão, datada de 14 de Julho de 2004 (COM (2004) 496 final), foi o texto que serviu de base ao plano de trabalhos do presente estudo. Entretanto, o Comité das Regiões e o Parlamento Europeu propuseram inúmeras alterações de vulto que foram acolhidas pela Comissão e pelo Conselho na sua “Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT)” (COM (2006) 94 final, de 7 de Março de 2006). Assim, o regulamento adoptado em 5 de Julho de 2006 é, em certos pontos, substancialmente diferente da proposta inicial da Comissão.
- ⁷ Embora o regulamento tenha entrado em vigor em 1 de Agosto de 2006, o seu artigo 18.º determina que “é aplicável o mais tardar em 1 de Agosto de 2007, com excepção do artigo 16.º, que é aplicável a partir de 1 de Agosto de 2006” (JO L 210 de 31.7.2006, p. 24).
- ⁸ A lista dos peritos e agentes do sector consultados consta do anexo IV ao presente estudo.
- ⁹ Artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 24).
- ¹⁰ Ainda que a aprovação possa ser considerada tardia em relação às expectativas dos promotores de projectos territoriais, de facto não ocorreu demasiado tarde, dado que teve lugar em simultâneo com a dos outros regulamentos relativos aos fundos estruturais para o período de 2007-2013 (ver capítulo 4). No entanto, aquando das negociações no Conselho, vários Estados tentaram dissociar a adopção deste regulamento da daqueles cuja aprovação devia obrigatoriamente ter lugar com antecedência suficiente para permitir a concessão de financiamentos comunitários a partir de 1 de Janeiro de 2007. O alegado atraso deve, portanto, ser muito relativizado.

-
- ¹¹ JO L 210 de 31.7.2006, p. 20. O carácter facultativo do recurso à figura jurídica dos AECT justifica-se designadamente pela referência ao princípio da proporcionalidade (artigo 5.º do TCE), em conformidade com o qual “a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos” (desse regulamento). A obrigatoriedade do recurso aos AECT teria manifestamente violado esta restrição imposta à acção comunitária.
- ¹² Considerando 5 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 19).
- ¹³ Artigo 16.º, n.º1, primeiro parágrafo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, relativo aos AECT (JO L 210 de 31.7.2006, p. 24).
- ¹⁴ Nos termos do artigo 18.º, segundo parágrafo do mesmo regulamento.

Capítulo 1

- ¹⁵ Existe desde 1975, no artigo 5.º do Regulamento que cria o FEDER, uma referência ao “carácter fronteiriço do investimento” como critério de prioridade nas candidaturas a financiamentos através desse fundo de desenvolvimento regional. Mas esta norma, tal como outras que se lhe seguiram, designadamente as adoptadas a partir de 1990 para a coordenação dos fundos estruturais no âmbito do PIC INTERREG (JO C 215 de 30 de Agosto de 1990, p. 4), diz respeito às condições de financiamento comunitário de acções de cooperação. Nenhuma norma anterior ao Regulamento (CE) n.º 1082/2006 tinha o objectivo de estabelecer um enquadramento jurídico para as acções de cooperação em si mesmas.
- ¹⁶ O mais antigo caso contemporâneo de que há registo – os historiadores já assinalaram a importância da cooperação nos Pirenéus a partir do séc. XVII (ver sobre o assunto BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, M., “La coopération transfrontalière régionale et locale” (“A cooperação transfronteiriça regional e local”), *RCADI*, t. 243, 1993, p. 293ss) – parece ser a Comunidade de Interesses Económicos Média Alsácia – Brisgau, que iniciou a sua actividade em 1956, mas só tem existência jurídica desde 1965. Sobre este desenvolvimento inicial ver DUPUY, P.-M., “La coopération régionale transfrontalière et le droit international” (“A Cooperação Regional Transfronteiriça e o Direito Internacional”), *Annuaire français de droit international (Anuário Francês de Direito Internacional)*, 1977, pp. 837-860; BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Problemas jurídicos da cooperação transfronteiriça local)*, Berlim, Springer Verlag, 1988; e LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O direito aplicável aos acordos de cooperação transfronteiriça entre autoridades públicas infra-estatais)*, Paris, PUF, 1994.
- ¹⁷ Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975, que cria um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 73 de 21.3.1975, p. 1).
- ¹⁸ Lançamento, pela Comissão, do INTERREG II C, que “diz respeito à cooperação transnacional sobre o tema do ordenamento do território” (Comunicação da Comissão aos Estados-Membros, publicada no JO C 200 de 10.7.1996, p. 23).
- ¹⁹ Parecer 388/2002 do Comité das Regiões sobre a “coesão territorial”, adoptado em 10 de Abril de 2003 (JO C 244 de 10.10.2003, p. 23).
- ²⁰ A proposta inicial da Comissão (COM (2004) 496 final, de 14.7.2004) tinha em vista um instrumento destinado à cooperação meramente transfronteiriça. Foram as posições do Comité das Regiões e do Parlamento Europeu que levaram ao alargamento do “transfronteiriço” em “territorial”.
- ²¹ No considerando 5 do preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, pode ler-se: “O acervo do Conselho da Europa fornece diferentes oportunidades e quadros no âmbito dos quais as autoridades regionais e locais podem cooperar a nível transfronteiriço. O presente instrumento não tem por objectivo contornar esses quadros [...]” (JO L 210 de 31.7.2006, p. 19).

-
- ²² Aberta à assinatura em Madrid, em 21 de Maio de 1980 (STCE n.º 106).
- ²³ Aberto à assinatura em Estrasburgo, em 9 de Novembro de 1995 (STCE n.º 159).
- ²⁴ JO C 215 de 30.8.1990, p. 4.
- ²⁵ JO C 180 de 1.7.1994, p. 60.
- ²⁶ JO C 143 de 23.5.2000, p. 6.
- ²⁷ Aberto à assinatura em Estrasburgo, em 5 de Maio de 1998 (STCE n.º 169).
- ²⁸ JO C 200 de 10.7.1996, p. 23.
- ²⁹ JO C 143 de 23.5.2000, p. 9.
- ³⁰ JO C 143 de 23.5.2000, p. 10.
- ³¹ JO L 210 de 31.7.2006, p. 20.
- ³² Em conformidade com o caderno de encargos estabelecido pelo Comité das Regiões para a realização do presente estudo, foi consultado um grupo representativo dos agentes do sector, que reuniu em 18 e 19 de Maio e 21 e 22 de Setembro de 2006 em Bruxelas, na sede do Comité das Regiões, e cuja composição figura no anexo IV desta publicação. Os esclarecimentos prestados e as respostas dadas às questões concretas formuladas pelos peritos no decurso do seu estudo em muito contribuíram para a redacção do presente documento. E, muito embora tenha ficado decidido não individualizar os contributos dos diversos membros do grupo, os redactores não querem deixar de expressar o seu agradecimento a todos eles pela participação construtiva e interessada nos trabalhos.
- ³³ Relatório de Denis DE ROUGEMONT apresentado no primeiro encontro de regiões fronteiriças europeias, realizado em Estrasburgo, em 29 de Junho a 1 de Julho de 1972.
- ³⁴ Como, aliás, é expressamente referido no Regulamento relativo aos AECT, em cujo considerando 3 se pode ler que, “tendo em conta, nomeadamente, o aumento do número de fronteiras terrestres e marítimas da Comunidade após o seu alargamento, é necessário promover um reforço da cooperação territorial a nível comunitário” (JO L 210 de 31.7.2006, p. 19).
- ³⁵ Pelo menos nos casos em que as competências que viabilizavam essas respostas colectivas foram efectivamente reconhecidas na Comunidade... Esse, porém, é um debate que ultrapassa largamente o âmbito do presente estudo.
- ³⁶ Ver estudo completo sobre a situação e as questões ligadas às diversas opções em LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O Direito aplicável aos acordos de cooperação transfronteiras entre autoridades públicas infra-estatais)*, Paris, PUF, 1994.
- ³⁷ É a solução acolhida no Protocolo Adicional do Conselho da Europa e em alguns dos acordos bilaterais. Em alternativa, estabelece-se a sujeição dos direitos e obrigações a uma ordem jurídica nacional escolhida por acordo entre as partes (em conformidade, por exemplo, com o artigo 4.º, n.º 6 do Acordo de Karlsruhe) ou segundo uma regra de conexão (por exemplo, o artigo 8.º, n.º 2, alínea e)), do Regulamento relativo aos AECT).
- ³⁸ Acórdão do TJCE, de 5 de Fevereiro de 1963, no processo 26/62, Van Gend & Loos/Administração Fiscal neerlandesa, Colectânea da Jurisprudência, Edição especial portuguesa, p. 205.

-
-
- ³⁹ Ver análise detalhada desta questão em LEVRAT, N., *l'Europe et ses collectivités territoriales – Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé (A Europa e as suas Autarquias Locais – Reflexões sobre a organização e o exercício do poder territorial num mundo globalizado)*, Bruxelas, PIE – P. Lang, 2005, em especial pp. 109-171.
- ⁴⁰ Convém lembrar que a acção da Comunidade está sujeita quer ao princípio da legalidade (acolhido desde o início e actualmente inscrito no artigo 220.º do TCE), quer ao princípio da atribuição, explicitado em Maastricht no artigo 3.º-B, actual artigo 5.º, do Tratado CE, que mais não é do que a transposição do princípio da especialidade próprio das organizações internacionais (ver, designadamente, o parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça, de 8 de Julho de 1996, sobre a “licitude da utilização de armas nucleares por um Estado em caso de conflito armado” – *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 66).
- ⁴¹ É evidente que a grande maioria dos projectos comunitários tem em vista um espaço transfronteiras, em sentido lato, mas aqui referimo-nos à dimensão transfronteiriça, tal como é entendida, designadamente, no contexto da Convenção-Quadro de Madrid, isto é, às relações entre comunidades territoriais de Estados diferentes.
- ⁴² O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi criado pelo Regulamento (CEE) n.º 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975 (JO L 73 de 21.3.1975, p. 1).
- ⁴³ JO L 73 de 21.3.1975, p. 2.
- ⁴⁴ Sobre o assunto, ver, entre outros, SMITH, A., “La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action?” (“A Comissão Europeia e os fundos estruturais: rumo a um novo modelo de acção?”), *Revue française de science politique*, vol. 46 (1996), n.º 3, pp. 474-495; *La Cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne (A Coesão Económica e Social: um Objectivo da União Europeia)*, dir. de G. GUILLERMIN, Paris, La Documentation française, 2001; ou *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale (A Europa e as Regiões: Quinze Anos de Coesão Económica e Social)*, dir. de S. LECLERC, Bruxelas, Bruylant, 2003.
- ⁴⁵ Comunicação C (90) 1562/3 (JO C 215 de 30.8.1990, p. 4).
- ⁴⁶ Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988 (JO L 185 de 15.7.1988, p. 9).
- ⁴⁷ Comunicação C (90) 1562/3, de 25 de Julho de 1990 (JO C 215 de 30.8.1990, p. 4).
- ⁴⁸ *Idem*.
- ⁴⁹ “Na concessão de ajudas fronteiriças ao abrigo da presente iniciativa, a Comissão dará prioridade às propostas [...] que envolvam a criação ou a expansão de estruturas institucionais ou administrativas partilhadas vocacionadas para o alargamento e o aprofundamento da cooperação entre instituições públicas, organizações privadas e organismos de voluntários.” (JO C 180 de 1.7.1994, p. 61).
- ⁵⁰ Também designada REGEN (ver JO C 200 de 10.7.1996, p. 23).
- ⁵¹ JO C 200 de 10.7.1996, p. 23.
- ⁵² *Idem*.
- ⁵³ *Idem*, n.º 11, p. 24.
- ⁵⁴ No entanto, os conjuntos transnacionais já não se referem a “pelo menos três Estados” mas a “grandes grupos de regiões europeias” (Comunicação da Comissão aos Estados-Membros que estabelece orientações para o INTERREG III, publicada no JO C 143 de 23.5.2000, p. 9).
- ⁵⁵ JO C 143 de 23.5.2000, n.º 17, p. 10.

- ⁵⁶ *Idem*, n.º 19. Esses domínios foram mais tarde definidos numa Comunicação da Comissão, de 7 de Maio de 2001 (JO C 141 de 15.5.2001, p. 2).
- ⁵⁷ Em ciência política, este tipo de relações é designado por “paradiplomacia”, termo devido a I. DUCHACEK (“Perforated Sovereignities: towards a Typology of New Actors in International Relations” (“Soberanias Porosas: Para uma tipologia dos novos actores nas relações internacionais”), in *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units (Federalismo e relações internacionais – O papel das entidades infra-estatais)*, edit. por MICHELMAN & SOLDATOS, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33). O recente ensaio de S. PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales (Paradiplomacia e relações internacionais)* (Bruxelas, PIE – P. Lang, 2004) é baseado neste paradigma.
- ⁵⁸ O primeiro foi LEVRAT, N., em *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O Direito aplicável aos acordos de cooperação transfronteiras entre autoridades públicas infra-estatais)*, Paris, PUF, 1994.
- ⁵⁹ Até ao momento, o protocolo foi ratificado por quinze Estados europeus. Ver descrição mais detalhada deste Protocolo e do andamento do processo de ratificação no ponto 1.5 da secção A do capítulo 2.
- ⁶⁰ Artigo 1.º do Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Locais, relativo à Cooperação Interterritorial (STCE n.º 169).
- ⁶¹ Artigo 158.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (a referência às ilhas foi aditada pelo Tratado de Amesterdão).
- ⁶² Artigo 161.º, parte final do primeiro parágrafo do Tratado CE.
- ⁶³ Prática instaurada na sequência do acordo concluído em 12 de Fevereiro de 1988 no Conselho Europeu de Bruxelas sobre a reforma do financiamento da Comunidade. Esta designação foi retomada no TECE (artigo I-55.º).
- ⁶⁴ Esta ofensiva contra a política estrutural da Comunidade foi conduzida por uma equipa de conselheiros económicos do Presidente da Comissão Europeia, liderada pelo Prof. André Sapir. O chamado “Relatório Sapir” (*An agenda for a Growing Europe – The Sapir Report (Uma Agenda para uma Europa em Crescimento – O Relatório Sapir)*), Oxford, Oxford University Press, 2004) propunha nada menos que a eliminação da política estrutural da Comunidade nos moldes seguidos desde 1988.
- ⁶⁵ Ver “Terceiro Relatório Intercalar sobre a Coesão” da Comissão, de 17 de Maio de 2005 (COM (2005) 192 final).
- ⁶⁶ Os programas de iniciativa nacional têm um campo de aplicação limitado a um único Estado. Porém, é evidente que as regras de atribuição de fundos aos PIN constantes do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25), não se aplicam ao Objectivo Prioritário n.º 3, o qual não pode, pela sua própria natureza, ter um âmbito exclusivamente nacional (são, portanto, as regras do Regulamento FEDER, reproduzido no anexo II, que se aplicam a este objectivo específico).
- ⁶⁷ Ver proposta da Comissão sobre o Regulamento que estabelece disposições gerais relativas aos fundos estruturais (COM (2004) 492 final, de 14 de Julho de 2004), cujo artigo 3.º reduz para três os objectivos prioritários da intervenção dos fundos estruturais (objectivo n.º 1 = convergência; objectivo n.º 2 = competitividade regional e emprego; objectivo n.º 3 = cooperação territorial europeia).
- ⁶⁸ Artigo III-220.º do TECE.
- ⁶⁹ Documento de orientação da Comissão, de 12 de Maio de 2004 (COM (2004) 373 final).
- ⁷⁰ Como refere explicitamente o artigo 2.º da Convenção-Quadro de Madrid (1980) e como pretendem alguns teóricos (por exemplo, BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, Maximiliano, “La coopération transfrontalière régionale et locale” (“A cooperação transfronteiriça regional e local”), *RCADI*, t. 243, 1993, p. 293ss).

-
- ⁷¹ Terceiro relatório sobre a coesão económica e social – Uma nova parceria para a coesão – convergência, competitividade, cooperação, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

Capítulo 2

- ⁷² Ver, em especial, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? (Rumo a um direito comum da cooperação transfronteiriça?)*, dir. de H. LABAYLE, Bruxelas, Bruylant, 2006.
- ⁷³ A Convenção Benelux de Bruxelas, de 12 de Setembro de 1986, prevê, se necessário, um dispositivo político eventual (uma Comissão especial) encarregado de "analisar os diferendos e litígios que ocorram, com vista à sua resolução por via da conciliação ou à sua submissão ao Comité de Ministros" (n.º 2, alínea c), do artigo 6.º).
- ⁷⁴ STCE n.º 106. Para o texto completo, as reservas e o estado das ratificações, consultar o sítio do Serviço dos Tratados do Conselho da Europa, depositário de todos os tratados da Série de Tratados do Conselho da Europa, o qual mantém actualizadas as informações relativas a estes tratados (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/v3DefaultFRE.asp>).
- ⁷⁵ Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Directiva n.º 227, 1964.
- ⁷⁶ Ver Directiva n.º 288, de 1970, adoptada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, cujo tom é particularmente virulento (http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp).
- ⁷⁷ Ver descrição pormenorizada deste processo e dos desafios que se apresentavam na altura no excelente artigo de Emmanuel DECAUX, "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales" ("A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Locais"), na *Revue générale de droit international public*, t. 88/3, 1984, pp. 538-620.
- ⁷⁸ Assembleia Parlamentar, parecer n.º 96 (1979) (http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_F.asp).
- ⁷⁹ Mas o próprio texto do relatório explicativo tem o cuidado de especificar no seu n.º II: "o texto do relatório explicativo, preparado com base nas discussões do Comité e dirigido ao Comité de Ministros do Conselho da Europa, não constitui um instrumento de interpretação autêntico do texto da Convenção, embora facilite a compreensão das disposições nela contidas."
- ⁸⁰ Relatório explicativo respeitante à A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Locais, n.º 15 (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/106.htm>).
- ⁸¹ A Itália, ao apresentar o seu instrumento de ratificação desta Convenção chegará mesmo a esclarecer que, no que se refere ao seu território, esta noção de vizinhança se limita a uma faixa com 25 quilómetros de largura. Ver <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=106&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE&VL=0>
- ⁸² Esses modelos e esquemas são os seguintes:

1 Modelos de acordos interestatais

- 1.1 Modelo de acordo interestatal para a promoção da cooperação;
- 1.2 Modelo de acordo interestatal para a concertação regional transfronteira;
- 1.3 Modelo de acordo interestatal para a concertação local transfronteira;
- 1.4 Modelo de acordo interestatal para a cooperação contratual transfronteira entre autoridades locais;
- 1.5 Modelo de acordo interestatal relativo aos organismos de cooperação transfronteira entre autoridades locais;
- 1.6 Modelo de acordo para a cooperação económica e social inter-regional e/ou intermunicipal;
- 1.7 Modelo de acordo para a cooperação intergovernamental em matéria de ordenamento do território;

- 1.8 Modelo de acordo para a cooperação inter-regional e/ou intermunicipal transfronteira em matéria de ordenamento de território;
- 1.9 Modelo de acordo para a criação de parques transfronteiriços;
- 1.10 Modelo de acordo para a criação e gestão de parques rurais transfronteiriços;
- 1.11 Modelo de acordo interestatal relativo à cooperação transfronteira em matéria de formação contínua, de informação, de condições de emprego e de trabalho;
- 1.12 Modelo de acordo interestatal relativo a intercâmbios educativos de carácter transfronteiriço ou transnacional;
- 1.13 Modelo de acordo relativo à utilização do solo ao longo de cursos de água fronteiriços;
- 1.14 Modelo de acordo interestatal (bilateral ou multilateral) relativo aos agrupamentos de cooperação transfronteira dotados de personalidade jurídica.

2 Esquemas de acordos, estatutos e contratos a celebrar entre as autoridades locais

- 2.1 Esquema de acordo para a criação de um grupo de concertação entre autoridades locais;
- 2.2 Esquema de acordo para a coordenação da gestão de assuntos públicos locais transfronteira;
- 2.3 Esquema de acordo para a criação de associações transfronteira de direito privado;
- 2.4 Esquema de contrato de fornecimento ou prestação de serviços entre comunidades locais fronteiriças (do tipo “direito privado”);
- 2.5 Esquema de contrato de fornecimento ou prestação de serviços entre comunidades locais fronteiriças (do tipo “direito público”);
- 2.6 Esquema de acordo visando a criação de organismos de cooperação entre as comunidades transfronteira;
- 2.7 Modelo de acordo sobre a cooperação económica e social inter-regional e/ou intermunicipal;
- 2.8 Modelo de acordo sobre a cooperação inter-regional e/ou intermunicipal transfronteira em matéria de ordenamento do território;
- 2.9 Modelo de acordo sobre a criação de parques transfronteiriços;
- 2.10 Modelo de acordo sobre a criação e gestão de parques rurais transfronteiriços;
- 2.11 Modelo de acordo sobre a criação e gestão de parques transfronteiriços entre associações de direito privado;
- 2.12 Modelo de acordo entre colectividades locais ou regionais relativo ao desenvolvimento da cooperação transfronteira em matéria de protecção civil e de ajuda mútua em caso de catástrofe nas zonas fronteiriças;
- 2.13 Modelo de acordo para a cooperação transnacional entre estabelecimentos de ensino e colectividades locais;
- 2.14 Modelo de acordo para a criação de um currículo escolar transfronteiriço;
- 2.15 Modelo de acordo relativo à utilização do solo ao longo dos cursos de água fronteiriços;
- 2.16 Modelo de acordo de cooperação transfronteira que define os estatutos dos agrupamentos de cooperação transfronteira dotados de personalidade jurídica.

Para os textos integrais dos modelos e esquemas referidos, consultar:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>

⁸³ Relatório explicativo, acima mencionado, n.º 12.

⁸⁴ *Idem*, n.º 32.

⁸⁵ Mais categórico ainda, Decaux considera que "perante a acumulação dos limites jurídicos e práticos que acabámos de referir, a função da Convenção-Quadro parece reduzir-se a uma simples declaração de intenção" (*loc. cit.*, p. 597).

⁸⁶ Os casos principais são a Convenção Benelux relativa à cooperação transfronteira, concluída em 12 de Setembro de 1986, em Bruxelas, e o Acordo entre o Reino dos Países Baixos, a República Federal Alemã, o Estado da Baixa Saxónia e o Estado da Renânia do Norte-Vestefália sobre a cooperação transfronteira entre colectividades ou autoridades territoriais, concluído em Isselburg-Anholt, em 23 de Maio de 1991. Os restantes acordos bilaterais a que se fará referência mais adiante são todos posteriores à adopção do Protocolo adicional à Convenção-Quadro.

-
- ⁸⁷ Para uma análise do alcance deste texto convencional, ver GALETTE, A., "The draft European Charter of Local Self-government submitted by the Conference of Local and Regional Authorities of Europe" ("Projecto de Carta Europeia de Governos Autónomos Locais apresentado pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa"), *German Yearbook of International Law*, 1982, pp. 309-345, ou LEVRAT, N., "L'importance de la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe" ("A importância da Carta Europeia da Autonomia Local na Europa"), in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale (O futuro dos municípios e das províncias na Bélgica Federal)*, Bruxelas, Edições Bruylant, 1997, pp. 107-136.
- ⁸⁸ Este surge claramente se compararmos esta formulação com os enunciados do n.º 1 ("As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum") ou do n.º 2 ("Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para protecção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais.") deste artigo, ou, ainda, com a redação do artigo 1.º do Protocolo adicional à Convenção-Quadro (referido mais adiante neste parágrafo).
- ⁸⁹ *Relatório explicativo da Carta Europeia da Autonomia Local (STCE n.º 122)* (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/122.htm>).
- ⁹⁰ *Idem*.
- ⁹¹ Este estudo teve por base o questionário enviado aos Estados-Membros que ratificaram a Convenção-Quadro. O questionário e as respostas de onze Estados encontram-se no documento LR-R-TC (90) 6, apresentado pelo Secretariado do Conselho da Europa ao grupo de especialistas intergovernamentais em cooperação transfronteiriça.
- ⁹² STCE n.º 159 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=8&DF=10/3/2006&CL=FRE>).
- ⁹³ Albânia, Alemanha, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, França, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Moldávia, Países Baixos, Suécia, Suíça, Ucrânia.
- ⁹⁴ Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Islândia, Itália, Portugal, Roménia.
- ⁹⁵ A ideia da remissão para as competências adequadas das comunidades para definir os limites da sua capacidade de ação não era inteiramente nova, pois a Convenção-Quadro de 1980 especificava, no seu artigo 2.º, que "a cooperação transfronteiras exercer-se-á no âmbito das competências das comunidades ou autoridades territoriais, tal como estão definidas pelo direito interno. A finalidade e a natureza das suas competências não devem ser afectadas pela presente Convenção."
- ⁹⁶ A descoberta desta fórmula não pertence ao Protocolo; encontramos-la já no artigo 2.º da Convenção Benelux de Bruxelas (1986) e no artigo 2.º do Acordo de Isselburg-Anholt (1993), já citados.
- ⁹⁷ Relatório explicativo relativo ao Protocolo adicional à A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Locais, n.º 17 (<http://convention.coe.int/Treaty/fr/reports/html/159.htm>).
- ⁹⁸ O artigo 6.º do Tratado de Valência, de 3 de Outubro de 2002, tenta distinguir o direito aplicável a cada obrigação. A tentativa é interessante no que se refere ao respeito da igualdade entre parceiros, mas complexa quanto à sua aplicação, correndo o risco de originar conflitos na qualificação de obrigações.
- ⁹⁹ Artigo 4.º do Tratado de Baiona, de 10 de Março de 1995; n.º 6 do artigo 4.º do Acordo de Karlsruhe, de 23 de Janeiro de 1996; n.º 5 do artigo 4.º do Acordo de Bruxelas, de 16 de Setembro de 2002.
- ¹⁰⁰ Artigo 6.º, n.º 5 do Acordo de Isselburg-Anholt.
- ¹⁰¹ Albânia, Alemanha, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Lituânia, Luxemburgo, Moldávia, Países Baixos, Suécia, Suíça, Ucrânia.

- ¹⁰² Bélgica, Bósnia-Herzegovina, França, Geórgia, Islândia, Portugal, Roménia.
- ¹⁰³ Os primeiros a pronunciarem-se neste sentido foram: BEYERLIN, U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Problemas jurídicos da cooperação transfronteiriça local)*, Springer Verlag, Berlim, 1988, e LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O direito aplicável aos acordos de cooperação transfronteiriça entre autoridades públicas infra-estatais)*, PUF, Paris, 1994.
- ¹⁰⁴ Ver DUNFORD M. e KAFKALAS G., *Cities and Regions in the new Europe: Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies (Cidades e regiões na nova europa: interacção global-local e estratégias de desenvolvimento espacial)*, Londres, Behaven Press, 1992, e LEVRAT N., *Public actors and the mechanisms of transfrontier co-operation in Europe (As entidades públicas e os mecanismos de cooperação transfronteiriça na Europa)*, Genebra, Euryopa 6-1997.
- ¹⁰⁵ Para uma discussão sobre os desafios associados à escolha das denominações, ver LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques (O direito aplicável aos acordos de cooperação transfronteiriça entre autoridades públicas infra-estatais)*, Paris, PUF, 1994.
- ¹⁰⁶ “Exposé des motifs du projet de Protocole N.º 3 relatif à l’institution de groupements eurorégionaux de coopération” (*Exposição de motivos do projecto de Protocolo n.º 3 relativo à criação de agrupamentos euro-regionais de cooperação*), Doc LR-CT (2004) 15, de 12 de Julho de 2004, p. 4. Chama-se a atenção do leitor para a coincidência de data deste documento e da proposta da Comissão do Regulamento que estabelece os AECT (14 de Julho de 2004).
- ¹⁰⁷ *Idem*.
- ¹⁰⁸ *Idem*, p. 5.
- ¹⁰⁹ “A ambição do projecto de protocolo sobre as euro-regiões deveria ser, ao que parece, criar um direito absolutamente uniforme aplicável a relações idênticas, independentemente do território e do sistema jurídico onde produzissem efeitos” *Idem*, p. 6.
- ¹¹⁰ *Idem*, p. 5.
- ¹¹¹ Como demonstra a citação anterior, este projecto visa apenas relações de vizinhança e exclui a cooperação transnacional ou inter-regional.
- ¹¹² A partir do Verão de 2005 (Doc LR-CT (2005) 13, de 10 de Agosto de 2005. A última versão deste anteprojecto de convenção data de 27 de Abril de 2006 e tem por título “*Avant-projet révisé de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements de coopération territoriale (GCT)*” (“Anteprojecto revisto de convenção europeia que institui a lei uniforme relativa aos agrupamentos de cooperação territorial”), DOC CDLR (2006) 17.
- ¹¹³ A Dinamarca, a República Federal da Alemanha e a Suécia pronunciaram-se contra um projecto de nova convenção, a Suíça pretendia um texto mais curto e geral, e a Espanha o retorno a um Protocolo adicional à Convenção de Madrid. A posição da Eslováquia não é clara e só a Áustria (que, paralelamente, enquanto Presidência da UE, se empenhou profundamente na adopção do Regulamento relativo aos AECT) exprimiu um claro apoio ao projecto de uma nova convenção. Ver projecto de relatório da reunião do Comité de Peritos em cooperação transfronteiriça do Conselho da Europa LR-CT (2006) 12, de 29 de Março de 2006.
- ¹¹⁴ Nos termos da jurisprudência produzida pelo Tribunal de Justiça desde 1963 sobre estas questões.
- ¹¹⁵ Alemanha, França, Luxemburgo e Suíça. Com excepção do Luxemburgo, este acordo aplica-se apenas a determinadas zonas dos territórios nacionais dos Estados partes (ver artigo 2.º).

-
-
- ¹¹⁶ Alguns novos membros do Conselho da Europa, como a Rússia e a Ucrânia, estão a elaborar, apoiados nos conhecimentos do Conselho da Europa, legislações nacionais que visam proporcionar um quadro jurídico preciso à cooperação transfronteiras das suas entidades infra-estatais.
- ¹¹⁷ Para uma reflexão e mais elementos sobre esta questão, ver POLAKIEWICZ J., *Treaty making in the Council of Europe (A elaboração de tratados no Conselho da Europa)*, Estrasburgo, Edições do Conselho da Europa, 1999, e ainda LEVRAT N., “*De quelques particularités du mode d’élaboration des normes conventionnelles, et de leur influence sur la nature des Traités conclus au sein du Conseil de l’Europe*” (“Particularidades sobre o modo de elaboração de normas convencionais e sua influência na natureza dos tratados concluídos no Conselho da Europa”), *Revue de droit de l’ULB*, vol. 22, 2000-2, Bruxelas, Bruylant, pp. 19-58.
- ¹¹⁸ Todos os procedimentos comunitários que conduzem à adopção de um acto de aplicação geral pela Comunidade Europeia só podem ser adoptados com base numa proposta da Comissão Europeia (artigos 250.º a 252.º do Tratado CE).
- ¹¹⁹ Ao passo que no Conselho da Europa os Estados membros podem decidir trabalhar sobre qualquer questão relativa à Europa, à excepção das questões relativas à defesa, que estão expressamente excluídas – alínea d) do artigo 1.º dos Estatutos (STCE n.º 1). Porém, o resultado dos seus trabalhos não tem necessariamente efeitos jurídicos vinculativos, ao contrário do que acontece com o direito comunitário.
- ¹²⁰ Ver adiante o capítulo 3 (B.2) sobre o modo como foi resolvida esta questão delicada da base de competência comunitária que permite fundamentar o Regulamento (CE) n.º 1082/2006.
- ¹²¹ Artigo 308.º do TCE (anteriormente 235.º do TCE).
- ¹²² Ver os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 12 de Junho de 1990, *Alemanha contra Comissão*, Processo. C-8/88, Colectânea 1990, p. I-2321.
- ¹²³ Embora a denominação "transfronteiras" possa fazer pensar num quadro mais vasto do que o da estrita vizinhança associada ao transfronteiriço (ver em LEVRAT, N. (1994), op. cit., diferenças associadas às várias terminologias), a versão inglesa refere "cross-border cooperation", a versão alemã "grenzüberschreitende Zusammenarbeit", a versão espanhola "cooperacion transfronteriza" e a versão italiana "cooperazione transfrontaliera", todos eles referindo-se, ao contrário da versão francesa, à vizinhança estrita.
- ¹²⁴ Artigo 265.º do TCE. É nosso o destaque do excerto da frase acrescentada em Amesterdão.
- ¹²⁵ Artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 724/75, de 18 de Março de 1975, que institui a criação de um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, JO L 73 de 21.3.1975, p.2.
- ¹²⁶ Comunicação da Comissão (C (90) 1562/3) aos Estados-Membros, que fixa as directrizes para os programas operacionais que os Estados-Membros são convidados a elaborar no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa às zonas fronteiriças (INTERREG), JO C 215, de 30.8.1990, p. 4.
- ¹²⁷ Comunicação da Comissão aos Estados-Membros, de 15 de Junho de 1994, que fixa as directrizes para os programas operacionais que os Estados-Membros são convidados a elaborar no âmbito de uma iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento das zonas fronteiriças, à cooperação transfronteiriça e às redes de energia seleccionadas (INTERREG II) (94/C 180/13 – JO C 180 de 1.7.1994, p. 60)
- ¹²⁸ Nomeadamente o Relatório anual relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995, pontos 4.61 a 4.72) e o Relatório especial n.º 4/2004 relativo à programação da iniciativa INTERREG III (JO C 303 de 7.12.2004, p. 1). Para uma análise mais detalhada destes relatórios, ver capítulo 3, ponto B.2.
- ¹²⁹ A proposta inicial da Comissão visava um agrupamento europeu de cooperação (ver COM (1973) 2046 final de 21 de Dezembro de 1973).
- ¹³⁰ Regulamento (CEE) n.º 2137/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativo à criação de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE), JO L 199 de 31.7.1985, p. 1.

- ¹³¹ É de salientar, a este respeito, que – noutro contexto, mas não sem pertinência – o Tribunal de Primeira Instância faz uma distinção clara entre a situação de uma autoridade regional ou local directamente implicada e no exercício das competências que lhe estão cometidas, da situação de uma outra que apenas invoca repercussões socioeconómicas sobre o seu território, o que seria o caso de uma autoridade regional ou local que organizasse a cooperação transfronteiriça no intuito de valorizar o desenvolvimento económico do seu território (TPI, acórdão de 15 de Junho de 1999, Região Autónoma de Friuli-Venzia Giulia contra Comissão, processo T-288/97, Colectânea II-1883).
- ¹³² Como especifica claramente o Regulamento n.º 2137/85 no seu artigo 3.º: “O objectivo do agrupamento é facilitar ou desenvolver a actividade económica dos seus membros, melhorar ou aumentar os resultados desta actividade; não é seu objectivo realizar lucros para si próprio. A sua actividade deve estar ligada à actividade económica dos seus membros e apenas pode constituir um complemento a esta última.” JO L 199 de 25.7.1985, p. 2.
- ¹³³ O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento n.º 2137/85 especifica que “o agrupamento assim constituído tem capacidade, em seu próprio nome, para ser titular de direitos e de obrigações de qualquer natureza, para celebrar contratos ou praticar outros actos jurídicos e estar em juízo”, mas considera que “os Estados-Membros determinarão se os agrupamentos inscritos nos seus registos [...] têm ou não personalidade jurídica.”
- ¹³⁴ Considerando 4 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas salienta no seu Relatório Especial n.º 4/2004, relativo à programação da iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia INTERREG III, que “as orientações [da Comissão] consideram a constituição de agrupamentos europeus de interesse económico (AEIE) [...], a fim de permitir a execução da cooperação através de verdadeiras estruturas comuns. Contudo, os Estados-Membros levantaram problemas de natureza jurídica e a Comissão já não teve tempo de os aprofundar” (JO C 303 de 7.12.2004, p. 8). Mais adiante, afirma: “As tentativas de tornar os AEIE agentes da execução dos programas Interreg não tiveram sucesso (PIC Alpes, PIC Europa do Noroeste), embora tenham sido incentivadas pela Comissão” (*Idem*, ponto 44, p. 12).
- ¹³⁵ Ver secção F do capítulo 4, para uma classificação das diferentes categorias jurídicas de AECT que este estudo propõe.
- ¹³⁶ Ver secção B do capítulo 1, relativa aos princípios jurídicos fundamentais da cooperação transfronteiriça.
- ¹³⁷ Ver CONTE, H., e LEVRAT, N., “Perspectives transfrontalières” (*Perspectivas transfronteiriças*), em *Aux coutures de l’Europe* (op. cit.), pp. 353-361, para uma reflexão profunda sobre esta evolução e as suas implicações políticas e jurídicas.
- ¹³⁸ Sobre esta evolução e a sua importância, ver LEVRAT, N., *l’Europe et ses collectivités territoriales (A Europa e as suas colectividades territoriais)*, op. cit., pp. 257-271.
- ¹³⁹ Ver “Governança europeia – Um livro branco” (COM (2001) 428 final, de 25 de Julho de 2001, JO C 287 de 12.10.2001, p. 1).
- ¹⁴⁰ Ver capítulo 4. Não esqueçamos que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 afirma que os AECT “podem ser constituídos” (n.º 1 do artigo 1.º) “por iniciativa dos seus membros potenciais” (n.º 1 do artigo 4.º), e que o considerando 15 especifica que “o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos, uma vez que o recurso ao AECT é facultativo”.
- ¹⁴¹ Artigo 2.º, *a contrario*, o qual especifica (numa fórmula que é, aliás, das menos felizes e das mais curiosas) que “as decisões acordadas no quadro de um acordo de cooperação transfronteiriça são aplicadas pelas comunidades ou autoridades territoriais no seu sistema jurídico nacional em conformidade com o seu direito nacional.” Ver a análise jurídica desta situação no ponto 1.3 deste capítulo.
- ¹⁴² Artigo 1.º, n.º 2.
- ¹⁴³ Artigo 2.º, n.º 2 do do Acordo de Bruxelas, de 12 de Setembro de 1986.

-
-
- ¹⁴⁴ Artigo 6.º do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁴⁵ Artigo 6.º, n.º 1 do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁴⁶ Artigo 6.º, n.º 4 do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁴⁷ N.º 3 do do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁴⁸ Artigo 6.º, n.º 5 do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁴⁹ Artigo 3.º, ponto 2 do Tratado de Baiona, de 10 de Março de 1995.
- ¹⁵⁰ Artigo 3.º, ponto 4 do Tratado de Baiona, de 10 de Março de 1995.
- ¹⁵¹ Artigo 3.º, ponto 6 do Tratado de Baiona, de 10 de Março de 1995.
- ¹⁵² Artigo 4.º, parte final do ponto 1 do Tratado de Baiona, de 10 de Março de 1995.
- ¹⁵³ Artigo 4.º, n.º 3 do Acordo de Karlsruhe, de 26 de Janeiro de 1996.
- ¹⁵⁴ Artigo 4.º, n.º 4 do Acordo de Karlsruhe, de 26 de Janeiro de 1996.
- ¹⁵⁵ Artigo 5.º do Tratado de Valência, de 3 de Outubro de 2002.
- ¹⁵⁶ Artigo 7.º, n.º 4.
- ¹⁵⁷ Artigo 3.º, n.º 1 do Acordo de Bruxelas, de 12 de Setembro de 1986.
- ¹⁵⁸ Onde se lê: “A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros”.
- ¹⁵⁹ Retomamos esta questão adiante, no capítulo 3 (D.4).
- ¹⁶⁰ Artigo 6.º do Acordo de Isselburg-Anholt, de 23 de Maio de 1991.
- ¹⁶¹ Artigo 5.º do Acordo de Karlsruhe, de 23 de Janeiro de 1996. O Acordo de Bruxelas (entre a Bélgica e a França), de 16 de Setembro de 2002, adopta precisamente a mesma solução.
- ¹⁶² Trata-se da mesma fórmula do artigo 6.º do Acordo de Isselburg-Anholt.
- ¹⁶³ Ver ponto A.2.2. deste capítulo.
- ¹⁶⁴ O artigo 3.º estipula: “Os acordos de cooperação transfronteiriça concluídos por comunidades ou autoridades locais podem criar um organismo de cooperação transfronteiriça, com ou sem personalidade jurídica.”
- ¹⁶⁵ Artigo 8.º, n.º 1 do Acordo de Karlsruhe, de 23 de Janeiro de 1996, e artigo 8.º, n.º 1 do Acordo de Bruxelas, de 16 de Setembro de 2002.
- ¹⁶⁶ Obviamente, a situação varia consoante o sistema jurídico. Em alguns Estados, a tesouraria das entidades públicas, mesmo que dotadas de personalidade jurídica própria, é assegurada exclusivamente pelo tesouro público nacional; neste caso, a questão afigura-se pouco relevante. Mas noutros Estados – o que parece especialmente importante num quadro transfronteiriço onde, necessariamente, se associarão participações financeiras “estrangeiras” – as entidades públicas têm capacidade para gerir os fundos directamente.
- ¹⁶⁷ Artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento (CEE) n.º 2137/85, de 25 de Julho (JO L 199 de 31.7.1985, p. 1).

- ¹⁶⁸ Uma parte da doutrina considerava, por analogia com a situação dos Estados – que, no âmbito das relações internacionais, são livres de gerir as suas relações com parceiros privados, de acordo com as normas do direito privado (por exemplo, quando um Estado se compromete, por contrato, com uma empresa estrangeira, nomeadamente para a exploração de recursos naturais situados no seu solo) –, que as comunidades públicas infra-nacionais deviam poder usufruir da mesma liberdade de escolha (v., por exemplo, P.-M. DUPUY, “La coopération régionale transfrontalière et le droit international” (“A Cooperação Regional Transfronteiriça e o Direito Internacional”), *Annuaire français de droit international (Anuário Francês de Direito Internacional)*, 1977, pp. 837-860). Importa, contudo, distinguir a situação de um Estado soberano que, por natureza, se pode libertar, nas suas relações externas, de obstáculos jurídicos nacionais, da de entidades não-soberanas que se encontram obrigadas, mesmo nas relações que ultrapassam o quadro nacional estrito, a respeitar o direito público a que estão sujeitas e que, precisamente por essa razão, não são soberanas (para a discussão sobre esta questão e as suas repercussões práticas, ver LEVRAT, N. (1994), pp. 315-322).
- ¹⁶⁹ Assim acontece no artigo 10.º dos Acordos de Karlsruhe e de Bruxelles (2002), que, neste aspecto, não fazem a distinção entre estruturas de direito privado e de direito público.
- ¹⁷⁰ Que nalguns Estados e para determinadas categorias podem igualmente ser da competência do direito público.
- ¹⁷¹ O direito português, por exemplo, prevê a “*Empresa Intermunicipal*”, à qual o Tratado de Valência de 3 de Outubro de 2002 permite recorrer (n.º 3 do artigo 9.º e artigo 11.º).
- ¹⁷² Esta fórmula é particularmente valorizada em França e em Itália.
- ¹⁷³ Ver artigos L-1115-4 do *Código geral das comunidades territoriais*.
- ¹⁷⁴ *Zweckverband* (órgão de cooperação intermunicipal) em direito alemão, estrutura jurídica para que remetem os artigos 3.º e 5.º do Acordo de Isselburg-Anholt. Associação de municípios em direito francês (ou associação mista, ou seja, aberta não só aos municípios, mas também a entidades de nível superior (por exemplo, regiões)).
- ¹⁷⁵ “Consortio” (consórcio) em direito espanhol (artigo 5.º do Tratado de Baiona e artigos 9.º e 11.º do Tratado de Valência) e “Associações de Direito Público” em direito português (artigos 9.º e 11.º do Tratado de Valência).
- ¹⁷⁶ Forma jurídica do direito francês também prevista no Tratado de Baiona (artigo 5.º).
- ¹⁷⁷ Artigos 10.º do Acordo de Karlsruhe e do Acordo de Bruxelas. Este último especifica, no seu segundo parágrafo, as estruturas concretas visadas em cada Estado-Membro. Assim, no caso da Bélgica, encontram-se tanto estruturas de direito público (intermunicipais) como de direito privado (associações sem fins lucrativos, fundações, associações internacionais e o agrupamento europeu de interesse económico), enquanto a França indica apenas estruturas de direito público. Constata-se, portanto, inequivocamente que as qualificações jurídicas efectuadas por cada sistema jurídico nacional, mesmo no âmbito de uma relação bilateral, podem divergir significativamente.
- ¹⁷⁸ Ver artigo 2.º do Acordo de Karlsruhe bem como o artigo 2.º do Acordo de Bruxelas (de 16 de Setembro de 2002), os quais incluem entre as comunidades territoriais potencialmente parceiras as regiões e departamentos franceses. Além disso, no que refere ao Acordo de Karlsruhe, os cantões suíços são simultaneamente partes no Acordo (em virtude das suas competências constitucionais no plano nacional) e potenciais beneficiários dos mecanismos de cooperação instituídos por este Acordo (artigo 2.º, n.º 2 do Acordo de Karlsruhe) – o que, *mutatis mutandis*, se assemelha à situação dos Estados-Membros no âmbito dos AECT.
- ¹⁷⁹ Artigo L-1115-4-1 do *Código geral das comunidades territoriais*, introduzido pela lei n.º 2004-809 de 17 de Agosto de 2004, que prevê esta solução e que baptiza, em direito francês, estas estruturas de cooperação: “*district européen*”.

-
- ¹⁸⁰ Embora as partes de uma cooperação transfronteiriça baseada neste acordo possam adoptar estatutos pormenorizados (artigo 11.º, n.º 7 do Tratado de Valência de 3 de Outubro de 2002), a forma jurídica do seu organismo de cooperação transfronteiriça deve corresponder a uma estrutura jurídica preexistente do direito nacional, seja uma "associação de direito público" ou "empresa intermunicipal", em Portugal, seja um "consórcio" em Espanha. Assim, é "sem prejuízo das normas aplicáveis a cada tipo de organismo pelo direito interno das Partes [que os] estatutos dos organismos com personalidade jurídica [...] devem figurar em anexo ao Protocolo institutivo [cumprindo] nomeadamente especificar [...]'" (artigo 11.º, n.º 7).
- ¹⁸¹ Sobre o facto de a enumeração assim ordenada constituir efectivamente uma hierarquia das normas aplicáveis, ver o n.º 41 do acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 2006 (Parlamento contra Conselho, C-436/03), o qual faz uma análise com base no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia, redigido em termos bastante semelhantes aos do artigo 2.º do Regulamento relativo aos AECT.
- ¹⁸² Por outro lado, e contrariamente às disposições dos acordos de Karlsruhe, Bruxelas e Valência, os Estados-Membros podem, de modo bastante discricionário, impedir a uma das suas comunidades territoriais a participação num AECT (artigo 4.º, n.º 3 do Regulamento relativo aos AECT). Para uma análise detalhada destas questões, ver capítulo 4, secção D.
- ¹⁸³ O n.º 1 do artigo 3.º, n.º 3 do artigo 4.º, n.º 2 do artigo 6.º, n.ºs 2 e 4 do artigo 7.º, os artigos 12.º e 13.º e o n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, relativo aos AECT, fazem referência a estas regras de direito nacional.
- ¹⁸⁴ O artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, relativo aos AECT, remete expressamente para essas disposições.
- ¹⁸⁵ Com efeito, cada Estado que os ratifica "reconhece e respeita o direito das comunidades ou autoridades territoriais sujeitas à sua jurisdição [...] de celebrar, nos domínios de competência comuns, acordos de cooperação transfronteiriça com as comunidades ou autoridades territoriais de outros Estados."
- ¹⁸⁶ Nos termos da Declaração feita aquando da apresentação do instrumento de ratificação, em 29 de Março de 1985, "o Governo italiano, referindo-se ao n.º 2 do artigo 3.º da Convenção, declara que subordina a aplicação desta à conclusão de acordos inter-estatais."
- ¹⁸⁷ Tribunal Constitucional italiano, Decisão n.º 258/2004, de 8 de Julho de 2004, publicada na *Gazzetta Ufficiale* de 22 de Julho de 2004.
- ¹⁸⁸ A proposta de projecto do Protocolo n.º 3 à Convenção-Quadro [...] relativo à instituição de agrupamentos euro-regionais de cooperação (AEC) aponta as razões pelas quais considerava tal proposta pouco meritória (Doc LR-CT (2004) 15, de 12 de Julho de 2004, n.ºs 14 e 15, p. 6).
- ¹⁸⁹ Considerando ix do anteprojecto revisto da Convenção europeia que institui a lei uniforme relativa aos agrupamentos de cooperação territorial (ACT), DOC CDLR (2006) 17, de 27 de Abril de 2006. O objectivo referido na citação é o de "facilitar a cooperação entre comunidades ou autoridades territoriais de Estados diferentes no respeito das estruturas políticas e administrativas dos Estados e dos compromissos internacionais por estes assumidos" (considerando ii).
- ¹⁹⁰ De acordo com o n.º 1 do artigo 16.º, cada Estado-Membro "informa a Comissão e os restantes Estados-Membros de quaisquer disposições aprovadas ao abrigo do presente artigo".

Capítulo 3

- ¹⁹¹ Introduzido no Tratado de Roma pelo Acto Único Europeu, assinado no Luxemburgo em 1986, o título sobre a "coesão económica e social" (artigos 130.º-A a 130.º-E, actuais artigos 158.º a 162.º) constitui a base jurídica dessa política redistributiva.

- ¹⁹² A política estrutural da Comunidade é regida por regulamentos relativos aos fundos estruturais, renegociados antes do início de cada novo período de financiamento plurianual. Nessas alturas (ou seja, em 1988, 1994, 1999 e, recentemente, em 2006), os princípios fundamentais desta política comunitária são vertidos para novos regulamentos, que são submetidos à aprovação do Conselho, ou seja, dos Estados-Membros.
- ¹⁹³ É o caso, por exemplo, da elaboração e aplicação do princípio de parceria, que se mantém desde o primeiro Regulamento de coordenação dos fundos estruturais (artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, JO L 185 de 15.7.1988, p. 9).
- ¹⁹⁴ Foi adoptado em 5 de Julho de 2006, simultaneamente com o Regulamento relativo ao FEDER, entre outros.
- ¹⁹⁵ COMISSÃO EUROPEIA, Terceiro relatório sobre a coesão económica e social, op. cit., p. 156.
- ¹⁹⁶ Ver reflexão mais desenvolvida e de índole essencialmente teórica sobre este assunto no capítulo III, “Les collectivités territoriales vecteurs d’une intégration horizontale via la coopération transfrontalière?” (“Comunidades territoriais: vectores de integração horizontal pela via da cooperação transfronteiriça?”), da segunda parte da obra de LEVRAT, N., *l’Europe et ses collectivités territoriales (A Europa e as suas Comunidades Territoriais)*, op. cit., pp. 257-271.
- ¹⁹⁷ JO C 215 de 30.8.1990, p. 4.
- ¹⁹⁸ “Na concessão de ajudas fronteiriças ao abrigo da presente iniciativa, a Comissão dará prioridade às propostas [...] que envolvam a criação ou a expansão de estruturas institucionais ou administrativas partilhadas vocacionadas para o alargamento e o aprofundamento da cooperação entre instituições públicas, organizações privadas e organismos de voluntários.” (JO C 180 de 1.7.1994, p. 61).
- ¹⁹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS, Relatório anual relativo ao exercício de 1994, JO C 303/116 de 14.11.1995, p. 116.
- ²⁰⁰ *Idem*.
- ²⁰¹ Na sua Comunicação aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000 (JO C 143 de 23.5.2000, p. 6), a Comissão já não fixa requisitos relativos às estruturas institucionais de cooperação transfronteiriça, mas refere que “a cooperação transfronteiriça entre autoridades vizinhas visa desenvolver centros económicos e sociais transfronteiriços mediante estratégias comuns para um desenvolvimento territorial sustentável” e estabelece, em relação a essas mesmas estruturas, o objectivo modesto do “desenvolvimento da cooperação jurídica e administrativa, tendo em vista estimular o desenvolvimento económico e a coesão social”.
- ²⁰² Relatório especial n.º 4/2004 (JO C 303 de 7.12.2004, p. 6).
- ²⁰³ *Idem*, n.º 44, p. 12. A questão do recurso aos agrupamentos europeus de interesse económico foi desenvolvida na secção A.2 do capítulo 2, onde também pode ser encontrada a citação do comentário do Tribunal.
- ²⁰⁴ *Idem*, n.º 98, alínea i), p. 18.
- ²⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA, Terceiro relatório sobre a coesão económica e social, op. cit., p. 156.
- ²⁰⁶ Com excepção de acções inovadoras empreendidas por solicitação expressa da Comissão, que podem ser exclusivamente financiadas pelo orçamento comunitário. Mas essas acções são numericamente pouco expressivas.
- ²⁰⁷ *La Gestion financière transfrontalière (Gestão Financeira Transfronteiriça)*, p. 64 (documento de trabalho). Disponível em (<http://www.aebr.net/>).
- ²⁰⁸ Artigo 274.º do TCE.

-
-
- ²⁰⁹ De acordo com o n.º 1 do artigo 276.º do Tratado CE, é o Parlamento que dá quitação à Comissão quanto à execução do orçamento, sob recomendação do Conselho, que delibera por maioria qualificada.
- ²¹⁰ Artigos 246.º e 248.º do TCE.
- ²¹¹ Em relação ao período de 2007-2013, que é o que nos interessa, o princípio da gestão partilhada está consignado no artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 39). Contudo, o artigo 70.º desse mesmo regulamento, no seu n.º 2, imputa uma ampla responsabilidade ao Estado-Membro, a quem cabe a fiscalização de primeira linha e que, por sua vez, está sujeito ao controlo da Comissão no que se refere à execução dos programas aprovados.
- ²¹² Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao FEDER (JO L 210 de 31.7.2006, p. 1).
- ²¹³ No n.º 4 do referido artigo 6.º, pode ler-se o seguinte : “Não obstante os n.ºs 1, 2 e 3, caso as funções de um AECT a que se referem os primeiro e segundo parágrafos do n.º 3 do artigo 7.º abranjam acções co-financiadas pela Comunidade, é aplicável a legislação relativa ao controlo dos fundos proporcionados pela Comunidade.”
- ²¹⁴ A doutrina jurídica associa este princípio ao enunciado do artigo 220.º do TCE: “No âmbito das respectivas competências, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância garantem o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado.” Por conseguinte, estão consignados no Tratado comunitário o princípio do Estado de Direito e os meios (uma instância e os mecanismos) de o fazer respeitar. Ver, sobre este assunto, RIDEAU, Joël, *Droit institutionnel de l’Union et des communautés européennes (Direito Institucional da União e das Comunidades Europeias)*, 3.ª ed., Paris, LGDJ, 1999, e as referências doutrinárias aí indicadas.
- ²¹⁵ Artigo 230.º, segundo parágrafo, TCE.
- ²¹⁶ Artigo 5.º, primeiro parágrafo, TCE.
- ²¹⁷ Em itálico, o aditamento introduzido pelo Tratado de Amesterdão.
- ²¹⁸ Convém lembrar que o Comité das Regiões foi instituído pelo Tratado de Maastricht – que introduziu os artigos 198.º-A, 198.º-B e 198.º-C, decalcando o esquema organizativo e funcional do novo órgão do modelo institucional do Comité Económico e Social – e que só no início de 1994 pôde realizar a sua primeira reunião. Ver artigo sobre as origens do Comité em BOURRINET, J., *Le Comité des régions de l’Union européenne (O Comité das Regiões da União Europeia)*, Paris, Economica, 1997, ou LEVRAT, N., *l’Europe et ses collectivités territoriales (A Europa e as suas Comunidades Territoriais)*, op. cit., pp. 203-206 et 221-234.
- ²¹⁹ De facto, as instituições comunitárias, criadas pelos tratados, só podem actuar no quadro desses mesmos tratados, cuja revisão continua a ser da competência exclusiva dos Estados, reunidos em Conferência Intergovernamental. O processo de revisão dos tratados é regulado pelo artigo 48.º TUE.
- ²²⁰ Parecer 136/95 adoptado em 21 de Abril de 1995 (JO C 100 de 2.4.1996, p. 1).
- ²²¹ Entre mais de uma dezena de outras recomendações específicas.
- ²²² Ver capítulo 6.
- ²²³ Parecer 62/2004 do Comité das Regiões adoptado em 18 de Novembro de 2004 (JO C 71 de 22.3.2005, p. 46).
- ²²⁴ COM (2006) 94 final, de 7 de Março de 2006.

- 225 Embora, em diversos casos, o Tribunal de Justiça tenha decidido não sancionar a invalidade de actos adoptados com base no artigo 235.º quando se poderia ter recorrido a outras bases jurídicas por considerar que a unanimidade exigida para as decisões fundamentadas nesse artigo salvaguardava os direitos dos Estados (acórdão de 12 de Julho de 1973, no processo 8/73, Hauptzollamt Bremenhaven/Massey-Fergusson, Colectânea 1973, Edição especial portuguesa, p. 345).
- 226 O incumprimento, pelo Conselho, de uma obrigação de consulta ao Parlamento Europeu imposta pelo tratado constitui, mesmo nos casos em que o parecer emitido pelo Parlamento (ou outra instituição) não é vinculativo, uma violação de formalidades essenciais e, portanto, motivo de anulação do acto adoptado (acórdão do TJCE de 29 de Outubro de 1980, no processo 138/79, Roquette Frères/Conselho, Colectânea 1983, p. 3333).
- 227 A outra razão que também leva o PE a contestar muitos actos diz respeito à adopção do princípio de subsidiariedade que, embora não tenha qualquer nexo jurídico com a disposição em análise – os respectivos campos de aplicação não se sobrepõem –, introduz uma dinâmica política desfavorável à utilização engenhosa das competências conferidas pelo Tratado às Instituições comunitárias (ver, nomeadamente, Protocolo n.º 30 ao Tratado de Amesterdão, relativo à aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade).
- 228 É exemplo recente o pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1435/2003, de 22 de Julho de 2003 (relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia), apresentado pelo Parlamento Europeu contra o Conselho, recurso que se fundamenta, precisamente, no facto de o Conselho, ao decidir basear esse Regulamento no artigo 308.º (contra o parecer da Comissão, que, neste caso, apoia a pretensão do Parlamento), impedir uma intervenção adequada do Parlamento Europeu (processo C-436/03).
- 229 Ex-artigo 100.º-A. Na verdade, existem duas disposições distintas. A primeira, o actual artigo 94.º (ex-artigo 100.º), exige a unanimidade dos Estados-Membros no seio do Conselho, ao passo que o artigo 95.º (ex-artigo 100.º-A), por derrogação do precedente, não a impõe e, além disso, prevê actualmente a co-decisão (artigo 251.º do TCE), que ao tempo da adopção, em 1987, nem sequer existia.
- 230 Mesmo que, como se viu anteriormente, embora tendo optado pela forma de regulamento para poder incluir estas normas, este exija aos Estados-Membros a adopção de disposições adequadas para garantir a sua aplicação efectiva (artigo 16.º), o que poderá provocar alguma convergência dos quadros legislativos nacionais.
- 231 Em especial, através do seu parecer 388/2002, de 10 de Abril de 2002, sobre “coesão territorial” (JO C 244 de 10.10.2003, p. 23).
- 232 Que desempenhou um papel não despreciando na elaboração das alterações aos tratados incorporadas na Parte III do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.
- 233 Daí o título da Secção 3 do Capítulo III do Título III, Parte III, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: “Coesão económica, social e territorial”. O Comité das Regiões alude ao artigo III-220.º do TECE nos considerandos do seu parecer de Novembro de 2004 (JO C 71 de 22.3.2005, p. 46), adoptado pouco tempo depois da assinatura do TECE e antes do bloqueio ocorrido no princípio de Junho de 2005.
- 234 “A cooperação transeuropeia entre autarquias”, Estudo do Comité das Regiões, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002, p. 217.
- 235 A entrega da proposta ocorreu em 14 de Julho de 2004 e a adopção em 5 de Julho de 2006. Note-se, contudo, que a necessidade da criação, no direito comunitário, de uma figura deste tipo já era apontada há vários anos, por exemplo nos relatórios do Tribunal de Contas e nas respostas da Comissão a esses relatórios.

-
-
- ²³⁶ Um dos peritos que contribuíram para a redacção do presente estudo criticou severamente a debilidade do conteúdo desta proposta (ver 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” (“Comentário à proposta de Regulamento comunitário relativo à instituição dos agrupamentos europeus de cooperação territorial, na perspectiva da emergência de um direito comum”), em *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? (Rumo a um direito comum da cooperação transfronteiriça?)*, dir. de H. LABAYLE, Bruxelas, Bruylant, 2006, pp. 147-178.
- ²³⁷ Recomendação 5 do parecer 62/2004 sobre a “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um AECT” (JO C 71 de 22.3.2005, p. 50). O Parlamento apresentou uma proposta semelhante (JO C 157 E de 6.7.2006, p. 310).
- ²³⁸ Recomendação 1 do parecer 62/2004 (JO C 71 de 22.3.2005, p. 49). A designação “cooperação transeuropeia” corresponde à terminologia utilizada no estudo realizado em 2001 pela Assembleia das Regiões Fronteiriças da Europa para o Comité das Regiões (*A cooperação transeuropeia entre autarquias*, op. cit.).
- ²³⁹ “O Comité das Regiões deveria estabelecer um registo de todos os AECT existentes, registo este que permitiria às instituições europeias, aos Estados-Membros, às autarquias locais e regionais, mas também a qualquer cidadão europeu, obter rapidamente informação específica sobre um AECT. Ademais, o registo poderia constituir um contributo valioso para a difusão das ‘melhores práticas’ na Europa.” (JO C 71 de 22.3.2005, p. 48).
- ²⁴⁰ COM(2006) 94 final. No n.º 2 do artigo 4.º desta versão estabelece-se que o Comité das Regiões será notificado da constituição dos AECT.
- ²⁴¹ Publicados no JO L 210 de 31.7.2006.
- ²⁴² Artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 10); artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 18); artigo 106.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 68); artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1084/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 80); e artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 1085/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 91), sendo que, neste último, existe um termo de validade e não uma cláusula de reexame obrigatório.
- ²⁴³ Ver COM (2004) 496 final.
- ²⁴⁴ JO C 210 de 31.7.2006, p. 41.
- ²⁴⁵ Artigos 12.º a 21.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (ver texto completo no anexo II).

Capítulo 4

- ²⁴⁶ A cooperação transfronteiriça era o âmbito inicialmente previsto pela proposta da Comissão Europeia. Ver título e conteúdo do projecto inicial (COM (2004) 496), que tinha apenas 9 artigos.
- ²⁴⁷ Recomendação 1 do parecer 62/2004, JO C 71 de 20.03.2004, p. 49.
- ²⁴⁸ Posição aprovada em primeira leitura em 6 de Julho de 2005, relatório Olbrycht, JO C 157 E de 6 de Julho de 2006, p. 309.
- ²⁴⁹ Regulamento (CE) n.º 1083/2006, JO L 210 de 31.07.2006.
- ²⁵⁰ Regulamento (CE) n.º 1080/2006, JO L 210 de 31.07.2006, reproduzido no anexo 2 *infra*.

- 251 COM (2004) 496 de 14 de Julho de 2004.
- 252 Como o indicava o título do projecto de regulamento (o “T” de AECT correspondia a “transfronteiriço”, antes de ser substituído por “territorial”). Este agrupamento tinha por objectivo “facilitar e promover a cooperação transfronteiriça dos Estados-Membros, bem como dos órgãos de poder local e regional, a fim de reforçar a coesão económica, social e territorial” (n.º 3 do artigo 1.º), mas podia igualmente, com o mesmo objectivo, “facilitar e promover a cooperação transnacional e inter-regional”. Este carácter transfronteiriço, não era, portanto, exclusivamente uma referência às relações de vizinhança.
- 253 Ver parecer de 18 de Novembro de 2004, que propõe, no seu n.º 2, alterar a designação deste instrumento, substituindo cooperação territorial por “cooperação transeuropeia” (JO C 71 de 22 de Março de 2005, p. 74).
- 254 Artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, no qual se lê: “Os AECT têm por objectivo facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou inter-regional (a seguir designada “cooperação territorial”)”.
- 255 Considerando 1 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 e artigo III-200.º do TECE, ao qual o parecer do Comité das Regiões sobre a proposta de Regulamento relativo aos AECT faz referência expressa.
- 256 Seja pela criação de instrumentos financeiros específicos (nomeadamente, os programas (PHARE-CBC), seja no âmbito de uma futura política europeia de vizinhança, que faz desta cooperação de proximidade uma das duas prioridades dessa futura política comunitária (ver a Comunicação da Comissão de 12 de Maio de 2004, intitulada “Política Europeia de Vizinhança - Documento de Estratégia” (COM (2004) 373 final).
- 257 Trata-se, convém recordar, da base jurídica escolhida pela Comissão – e aceite – para este projecto de regulamento.
- 258 No entanto, se os objectivos prioritários da política europeia de vizinhança forem confirmados na fase de aplicação a partir de 2007, é possível que esta regra do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 seja flexibilizada. Com efeito, podem-se prever fórmulas que, sem conferirem directamente a entidades de Estados terceiros o direito de participarem num AECT – o que o artigo 159.º, provavelmente, não permite que aconteça –, também não imponham a presença de parceiros de, pelo menos, dois Estados-Membros.
- 259 Regulamento (CE) n.º 1082/2006, considerando 8.
- 260 Ver Capítulo 2 para uma discussão detalhada sobre esta distinção e a sua importância para o desenvolvimento do direito e das práticas transfronteiriças.
- 261 O protocolo adicional à Convenção-Quadro de Madrid indica, no seu artigo 3.º, que, se o organismo de cooperação transfronteiriça for dotado de personalidade jurídica, o acordo, respeitando a legislação nacional, indicará se o organismo, tendo em conta as funções que lhe são atribuídas, deve ser considerado, na ordem jurídica à qual estão sujeitas as autoridades regionais e locais que celebraram o acordo, como um organismo de direito privado ou de direito público. O Acordo de Bruxelas de 1986 (Convenção Benelux) considera que é possível uma cooperação fundada no direito privado sem regulamentação específica. Os modelos de acordos anexos à Convenção-Quadro distinguem igualmente entre as estruturas de direito privado e de direito público (ver capítulo 2, para o detalhe destas questões).
- 262 Artigo 1.º, n.º 4; a fórmula é idêntica à do artigo 282.º do TCE, relativo à capacidade jurídica da Comunidade Europeia nos Estados-Membros. Esta questão será retomada mais adiante, no ponto 3.
- 263 Artigo 5.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT.
- 264 Por exemplo, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º, do n.º 1 do artigo 6.º, do n.º 2 do artigo 7.º e dos n.ºs 1, 2, 13, 14 e 15 do artigo 12.º
- 265 Conclusões apresentadas pelo advogado-geral em 12 de Julho de 2005 no âmbito do processo C-436/03, n.º 82.

-
-
- 266 *Idem*, n.º 73.
- 267 *Idem*, n.º 75.
- 268 *Idem*.
- 269 Considerando 14 do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), JO L 207 de 18 de Agosto de 2003, p. 2, citado pelo advogado-geral nas conclusões apresentadas em 12 de Julho de 2005 no âmbito do processo C-436/03, n.º 79.
- 270 Considerando 12 do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), JO L 207 de 18 de Agosto de 2003, p. 2, citado pelo advogado-geral nas conclusões apresentadas em 12 de Julho de 2005 no âmbito do processo C-436/03, n.º 80.
- 271 *Idem*, n.º 84.
- 272 *Idem*, n.º 86.
- 273 *Idem*, n.º 87.
- 274 Ver capítulo 2, secção B, ponto 2.3.3.2. Quanto à fórmula prevista pelo Acordo de Valência, esta remete expressamente para formas jurídicas preexistentes em cada uma das respectivas ordens jurídicas nacionais.
- 275 JO L 210 de 31.07.2006, p. 19.
- 276 Documento de 21 de Dezembro de 2005 elaborado pela Presidência britânica, ref.^a 15943/05, p. 7.
- 277 Artigo 3.º do Protocolo adicional de 9 de Novembro de 1995 à Convenção-Quadro de Madrid; artigo 2.º da Convenção de Bruxelas de 12 de Setembro de 1986.
- 278 O anexo III da Directiva 2004/18/CE de 31 de Março de 2004 (JO L 134 de 30.04.2004, p. 114), que estabelece, por cada Estado-Membro, a lista das entidades visadas por esta disposição, inclui, no caso de vários Estados, entidades de direito privado (ver anexo 3 *infra*).
- 279 Em vários Estados-Membros, a associação nacional do poder local é uma estrutura de direito privado, como o são, aliás, as associações internacionais de autoridades regionais e locais (ARFE, ARE, CMRE, etc.). Estas associações de direito privado mas compostas por membros que são entidades de direito público estão autorizadas, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, a participar em AECT.
- 280 Ver crítica do carácter excessivamente restritivo desta limitação na secção D.5 deste capítulo.
- 281 Sobre a utilização da distinção entre as actividades *de iure gestionis* e *de iure imperii* como condição do acesso à cooperação transfronteiriça e à escolha das regras aplicáveis, ver, nomeadamente, N. LEVRAT (1994), *op. cit.*, pp. 229-233.
- 282 Artigo 8.º, n.º 2, alínea e): “A lei aplicável à interpretação e aplicação do convénio, que é a lei do Estado-Membro onde o AECT tiver a sua sede estatutária.”
- 283 Em primeira leitura, o PE propôs uma alteração ao n.º 5 do artigo 4.º: “O AECT está sujeito à lei que rege o funcionamento das associações do Estado-Membro designado pelos respectivos membros.” Esta fórmula (demasiado restritiva, segundo os peritos) não foi aceite.
- 284 Artigo 1.º, n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006.

- ²⁸⁵ No qual se lê: “Em cada um dos Estados-Membros a Comunidade goza da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas colectivas pelas legislações nacionais, podendo, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis e estar em juízo.” As diferenças principais referem-se ao facto de haver uma única Comunidade Europeia, à qual deve ser reconhecida a mesma capacidade jurídica em todos os Estados-Membros, enquanto que cada AECT terá a sua personalidade e capacidade jurídica. Por outro lado, no que se refere à capacidade de contratar pessoal, esta questão rege-se, no caso da Comunidade, pela disposição do artigo 283.º do TCE, a qual institui no direito comunitário um estatuto de função pública comunitária. No caso dos AECT, as regras aplicáveis à contratação de pessoal – quadro jurídico dos contratos de trabalho, das condições de emprego e de remuneração, etc. – serão as do Estado da sede estatutária (por omissão do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 e, portanto, remissão do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º). Por último, a inversão da ordem entre “bens móveis” e “imóveis” na versão francesa não parece revestir um significado relevante.
- ²⁸⁶ À excepção do Estado que, pelo menos no direito internacional, é uma pessoa colectiva soberana. A soberania do Estado no plano interno, nomeadamente na sua relação com o povo, é uma questão complexa que não é aqui abordada.
- ²⁸⁷ Ver na secção D argumentação sobre esta matéria.
- ²⁸⁸ A título de exemplo, sublinha-se que o Regulamento (CE) n.º 2137/85 relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico estabelece no n.º 2 do seu artigo 1.º: “O agrupamento assim constituído tem capacidade, em seu próprio nome, para ser titular de direitos e de obrigações de qualquer natureza, para celebrar contratos ou praticar outros actos jurídicos e estar em juízo”, o que representa uma capacidade jurídica considerável. Mas, ao mesmo tempo, o n.º 3 deste mesmo artigo especifica que “os Estados-membros determinarão se os agrupamentos inscritos nos seus registos por força do artigo 6.º têm ou não personalidade jurídica.” Determinação que, mesmo que fosse negativa, não teria incidência na capacidade jurídica.
- ²⁸⁹ N.º 1 do artigo 8.º no caso do convénio, que será então celebrado, e n.º 1 do artigo 9.º no caso dos estatutos, que serão então adoptados. A regra da unanimidade é necessária para a aprovação inicial destes documentos e as partes podem, tanto em relação ao convénio (n.º 2, alínea g), do artigo 8.º) como aos estatutos (n.º 2, alínea h), do artigo 9.º), acordar outras regras para alterar um ou o outro documento.
- ²⁹⁰ Artigo 9.º, n.º 1.
- ²⁹¹ Artigo 4.º, n.º 4.
- ²⁹² Artigo 4.º, n.º 3, parte final do segundo parágrafo.
- ²⁹³ O que é autorizado pela conjugação do n.º 2, alínea g), do artigo 8.º com o n.º 3, alínea h), do artigo 9.º.
- ²⁹⁴ Artigo 12.º, n.º 2, terceiro parágrafo do Acordo de Karlsruhe; artigo 12.º, n.º 2, terceiro parágrafo do Acordo de Bruxelas (2002); artigo 11.º, n.º 7, alínea b) do Acordo de Valência. Estes três instrumentos jurídicos falam, mais prudentemente, de “zona geográfica em questão” e não limitam necessariamente as actividades dos organismos de cooperação transfronteiriça que eles permitem instituir nesta zona, como faz, um pouco imprudentemente, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos AECT.
- ²⁹⁵ É facilmente concebível que, para exercer a sua função, um AECT tenha de praticar actos fora do território determinado. Por exemplo, um AECT cujas actividades são um êxito poderá, se os estatutos não o previram expressamente, autorizar o seu director (na acepção do n.º 1, alínea b), do artigo 11.º) a participar numa conferência organizada pelo Comité das Regiões ou pela Comissão Europeia sobre o assunto, fora do território determinado nos termos desta disposição? Ou terá de fazê-lo dizendo que não representa o AECT? Ou que esta actividade não faz parte das funções do AECT? Mas sendo assim, nestes dois últimos casos, porquê convidá-lo?

-
- 296 O artigo 3.º da proposta de regulamento originalmente apresentada pela Comissão (COM (2004) 496 final) intitulava-se “Competências” e mencionava as “tarefas” confiadas ao AECT. A redacção definitiva suprimiu nos artigos do regulamento a referência às competências e às tarefas, não tendo, no entanto, alterado a redacção do considerando. Parece, portanto, pouco pertinente atribuir um significado especial a estes termos.
- 297 Tribunal de Contas, Relatório especial n.º 4/2004, JO C 303/8 de 7 de Dezembro de 2004. Foi também esta preocupação com a permanência possível das estruturas criadas com base neste regulamento que foi invocada pela Comissão Europeia para não limitar no tempo os efeitos jurídicos do regulamento.
- 298 Artigo 10.º, n.º 2.
- 299 Artigo 10.º, n.º 1, alínea a).
- 300 Neste sentido vai, por exemplo, o n.º 3 do artigo 13.º do acordo de Karlsruhe que estabelece: “A assembleia rege com as suas decisões os assuntos respeitantes ao objecto do agrupamento”.
- 301 Ver, nomeadamente, a decisão do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 2006 no processo C-436/03, Parlamento contra Conselho, n.º 41 (ainda não publicada), em que há uma interpretação neste sentido de uma disposição semelhante.
- 302 Como prevêem os Acordos de Karlsruhe, Bruxelas e Valência (ver capítulo 2).
- 303 Essa possibilidade é, pelo contrário, expressamente prevista para a sociedade europeia (SE), sendo o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2157/2001 relativo ao estatuto da sociedade europeia consagrado expressamente a esta hipótese: “A sede da SE pode ser transferida para outro Estado-Membro [...] Essa transferência não origina a dissolução da SE nem a criação de uma nova pessoa colectiva.” O mesmo se aplica à sociedade cooperativa europeia (SCE), nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao estatuto da sociedade cooperativa europeia, JO L 207 de 18.08.2003, p. 6. O mesmo não está previsto, contudo, para o agrupamento europeu de interesse económico (AEIE).
- 304 Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, de 5 de Julho de 2006, reproduzido no anexo 1.
- 305 A situação é mais sensível no que se refere ao nível regional. Assim, alguns Estados não têm “autoridades regionais” devido à sua dimensão (Luxemburgo, Malta ou Chipre, que juridicamente constitui um caso especial mas que, para todos os efeitos pertinentes, não tem actualmente autoridades regionais).
- 306 A questão não se coloca de forma tão aguda no âmbito da cooperação transnacional ou inter-regional, porque a intensidade das acções empreendidas (mais frequentemente limitadas a trocas de informação ou a formas de coordenação política) não exige o exercício em comum de competências próprias. Ver reflexão sobre estas diferenças mais adiante na secção E.
- 307 A obra de L. HOOGHE et G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration (Governança a vários níveis e integração europeia)*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield, 2001, contém uma boa apresentação geral desta teoria e suas implicações.
- 308 COM (2001) 428 final de 25 de Julho de 2001, JO C 287 de 12.10. 2001, p. 1.
- 309 Sendo certo que esta injunção ao Estado-Membro não lhe confere uma competência nova para intervir num domínio cuja regulamentação o direito interno reservava a entidades federadas. Assim, o n.º 2 do artigo 2.º especifica claramente: “Caso um Estado-Membro compreenda várias entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável, a remissão para a lei aplicável nos termos da alínea c) do n.º 1 inclui a lei dessas entidades, tendo em conta a estrutura constitucional do Estado-Membro em questão.” Esta regra parece-nos dever aplicar-se para além do n.º 1, alínea c), do artigo 2.º e dizer respeito igualmente, se for caso disso, à remissão efectuada pelo artigo 16.º do mesmo regulamento.

- ³¹⁰ A montagem jurídica é um pouco complexa. Os parceiros são, neste caso: o Estado de Bade-Wurtemberg, a Região da Alsácia, o Departamento do Baixo Reno, o Ortenaukreis, a Comunidade Urbana de Estrasburgo, a Cidade de Kehl, o Estado francês, a Universidade Robert Schuman e a Fachhochschule de Kehl. Este agrupamento ilustra bem o que pode ser a composição heterogénea de um organismo de cooperação transfronteiriça.
- ³¹¹ Sobre este ponto ver a jurisprudência comunitária, iniciada com o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1997 no processo C-95-97, *Região da Valónia/Comissão (Colectânea 1997, p. I-1787)*, retomada pelo Tribunal em numerosos processos e recentemente confirmada pelo Tribunal no seu acórdão de 2 de Maio de 2006 no recurso interposto pela Região da Sicília contra a Comissão (processo C-417/04 P) (ainda não publicado).
- ³¹² Algumas administrações desconcentradas poderiam, contudo, ser visadas a título de pertencerem à lista fornecida pelos Estados de entidades às quais se refere a alínea d) deste artigo.
- ³¹³ É esta a tese recentemente defendida, nomeadamente, pelo Prof. H. Comte no seu colóquio de Setembro de 2006, em Madrid, sobre o papel dos Estados-Membros na cooperação transfronteiriça. A tese baseia-se no relatório explicativo da Convenção-Quadro de Madrid de 1980, o qual estipula, efectivamente, que “é a noção de função regional ou local que constitui aqui o critério de aplicação da Convenção. O termo “autoridades locais” foi escolhido para abranger todas as hipóteses susceptíveis de se apresentar, sem ter relações demasiado estreitas com o direito positivo de um dos Estados-Membros. A expressão “territorial” indica uma localização geográfica, uma competência especial limitada em relação à do Estado. Não deve ser entendido como referindo-se unicamente às “autoridades territoriais”, conceito preciso do direito de alguns Estados-Membros, mas demasiado estreito para as necessidades de aplicação da Convenção. Com efeito, a definição deve corresponder à variedade dos sistemas de organização administrativa ao nível local e regional dos Estados interessados”. (Relatório explicativo da Convenção de Madrid, n.º 24, Estrasburgo, Edições do Conselho da Europa, 1980). Esta parece, efectivamente, uma explicação possível, mas não é, claramente, a hipótese visada no Regulamento (CE) n.º 1082/2006.
- ³¹⁴ Ver, por exemplo, J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities (Democracia sub-nacional na União Europeia. Desafios e oportunidades)*, Oxford University Press, 2001.
- ³¹⁵ Ver a lista relativa aos 15 antigos Estados-Membros no Anexo 3 (versão consolidada de 1 de Janeiro de 2006).
- ³¹⁶ Introdução da cooperação descentralizada nos objectivos da Convenção de Lomé IV, aquando da revisão da Maurícia (1995).
- ³¹⁷ Ver a Comunicação da Comissão sobre a política europeia de vizinhança (COM (2004) 628 final de 29 de Setembro de 2004) ou a organização da Convenção de Cotonu.
- ³¹⁸ Assim, por exemplo, em torno do Mónaco, muitas questões ligadas ao urbanismo, à gestão dos resíduos e aos transportes públicos, que tradicionalmente se enquadram mais numa política de proximidade – e, neste caso, transfronteiriça – do que nas relações internacionais clássicas (do tipo *high politics*), são afectadas devido à impossibilidade jurídica da cooperação entre as autoridades locais e regionais francesas e um Estado estrangeiro.
- ³¹⁹ Para as quais o “efeito de fronteira” analisado no capítulo 1 é especialmente acentuado. As possibilidades de quebra de isolamento e de recentragem de uma região transfronteiriça são importantes tanto para estes territórios como para os eleitos que os governam.
- ³²⁰ JO L 210 de 31.07. 2006, p. 5, reproduzido no anexo II.
- ³²¹ Nomeadamente LEVRAT (1994) ; *contra*, BERNAD (1993).

-
-
- ³²² 2.º Protocolo à Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Locais, relativo à cooperação interterritorial, STCE n.º 169 (1998). Ver no capítulo 2, secção A.1 uma apresentação sumária deste instrumento.
- ³²³ Ver Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria (COM/2004)0628 final, de 27 de Setembro de 2004, nomeadamente o n.º 2, alínea u), do artigo 2.º.
- ³²⁴ É, aliás, a razão pela qual, como se acaba de ver, o terceiro parágrafo do artigo 159.º do TCE não pode constituir uma base jurídica adequada para uma acção externa da UE.
- ³²⁵ STCE n.º 106, aberto à assinatura em Madrid em 20 de Maio de 1980. Ver capítulo 2, secção A.1.1 *supra* para uma apresentação deste instrumento e seus limites.
- ³²⁶ Ver essas críticas no capítulo 2, secção A.1.1. Ver também E. DECAUX ou N. LEVRAT (1994), citados na bibliografia, que apresentam críticas mais precisas e virulentas.
- ³²⁷ Artigo 7.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 de 5 de Julho de 2006.
- ³²⁸ Ver na secção B.5 deste capítulo uma análise mais aprofundada deste elemento do convénio.
- ³²⁹ Artigo 3.º, n.º 2, alínea c) do Regulamento n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, JO L 210 de 31.07. 2006, p. 37.
- ³³⁰ Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, artigo 6.º (JO L 219 de 31.07. 2006, p. 5, reproduzido no anexo 2).
- ³³¹ *Idem.*
- ³³² *Idem.*
- ³³³ Nos termos do artigo 6.º do Regulamento relativo ao FEDER, incluem-se na cooperação transnacional as acções de cooperação bilateral entre regiões marítimas que não entraria na categoria da cooperação transfronteiriça nos termos em que a define o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, JO L 210 de 31.07. 2006, p. 38), o qual permite considerar como transfronteiriça uma cooperação entre regiões marítimas “separadas, em regra geral, por um máximo de 150 km, tendo em conta potenciais ajustamentos necessários para garantir a coerência e a continuidade das acções de cooperação.”
- ³³⁴ Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, artigo 6.º (JO L 219 de 31.07.2006, p. 5, reproduzido no anexo 2).
- ³³⁵ *Idem.*
- ³³⁶ *Idem.*
- ³³⁷ 7 750 081 461 euros, segundo o n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, JO L 210 de 31.07.2006, p. 41.
- ³³⁸ Completados na cimeira de Gotemburgo, em 2001, com uma dimensão territorial
- ³³⁹ Adoptado pela Comissão em 25 de Julho de 2001 e publicado no JO C 287 de 12.10.2001, p. 1.
- ³⁴⁰ Por exemplo, o n.º 3 do artigo 4.º do Acordo de Karlsruhe especifica que um convénio de cooperação transfronteiriça não pode incidir sobre os poderes que uma autoridade local exerce enquanto agente do Estado, nem sobre os poderes de polícia ou de regulamentação.

341 Ver ponto B.2.2.1. deste capítulo, *supra*.

342 Artigo 3.º, n.º 1.

343 Artigo 7.º, parte final do n.º 2.

344 Esta referência à estrutura constitucional do Estado visa, não tanto as regras de fundo que lhe permitiriam autorizar ou recusar a participação de membros potenciais no AECT, mas as regras internas de organização do Estado, das quais podem resultar que a competência para enquadrar a cooperação – nomeadamente transfronteiriça – não caiba às autoridades do Estado central, mas a entidades constitutivas desse Estado, como acontece em alguns Estados federais. Esta referência decorre, portanto, em termos processuais, da regra de fundo enunciada no n.º 2 do artigo 2.º, ou seja, que “caso um Estado-Membro compreenda várias entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável, a remissão para a lei aplicável nos termos da alínea c) do n.º 1 inclui a lei dessas entidades, tendo em conta a estrutura constitucional do Estado-Membro em questão.”

345 Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo.

346 Trata-se de um princípio de interpretação jurídica, frequentemente utilizado pelo TJCE, segundo o qual todas as disposições de um texto foram nele inscritas para produzir um efeito jurídico e, portanto, importa encontrar-lhe um efeito jurídico próprio, que não seja já atingido por uma outra norma.

347 Ver ponto D.4.

348 Artigo 15.º, parte final do n.º 3.

349 Sem entrar numa reflexão sobre o direito aplicável às normas e procedimentos de auditoria, sublinha-se apenas que é interessante constatar que, no que se refere ao controlo de fundos comunitários, este regulamento prevê, no n.º 4 do mesmo artigo, que ele pode ser objecto de uma derrogação a este princípio de conformidade com as normas de auditoria reconhecidas no plano internacional.

350 Artigo 6.º, n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, o qual especifica bem que este procedimento será, se necessário, derogatório aos procedimentos previstos nos n.ºs 1, 2 e 3 do mesmo artigo.

351 Artigo 12.º, n.º 2, segundo parágrafo.

352 O n.º 2, quinto parágrafo, do artigo 12.º especifica: “A designação de um AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada deve incluir o termo “limitada”.”

353 A versão inglesa tem a seguinte redacção: “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.” Em alemão, o texto é o seguinte: “(...) in Bezug auf einen EVTZ, den sie nicht als Mitglied angehören”. Em espanhol, “...no tendran responsabilidad financiera [...] respecto de una AECT de la que no sean miembros”. A italiana reproduz a mesma confusão de sentido da francesa.

354 Ver, por exemplo, o n.º 1 do artigo 7.º do Acordo de Karlsruhe (citado).

355 Artigo 14.º, n.º 1.

356 Este trabalho foi iniciado pelos peritos, mas as consultas posteriores ao mês de Julho de 2006 – isto é, depois da aprovação do regulamento – revelaram que, na maior parte dos Estados, estava prevista a adopção de regras com base no artigo 16.º deste regulamento (que convida os Estados-Membros a tomarem “as disposições adequadas para garantir a aplicação efectiva do presente regulamento”) e que o estabelecimento de um repertório de regras nesta fase seria, na melhor das hipóteses, inútil, e na pior enganador devido à evolução que se previa na maior parte dos quadros legislativos nacionais. Ver as propostas apresentadas ao Comité das Regiões no capítulo *supra*.

-
- 357 Mas não em todos. Nomeadamente, nos Estados federais, as entidades federadas que – como na Alemanha, por exemplo, – têm poderes de controlo sobre as autoridades locais pertencem a uma categoria diferente da dos poderes locais do país.
- 358 Ver, a este respeito, J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities* (citado), Oxford University Press, 2001, ou N. LEVRAT (2005), pp. 63-108.
- 359 À luz do direito comunitário, isto não é, de forma alguma, proibido por razões de competência comunitária. O regulamento em apreço em nada altera esta situação.
- 360 Basta pensar nas regras relativas à contratação de agentes por este AECT ou na aplicabilidade de regras administrativas do direito nacional.
- 361 Assim, o Acordo de Karlsruhe de 1996, que prevê uma estrutura para a cooperação transfronteiriça absolutamente fiável e, ressaltando as devidas proporções, comparável a um AECT, teve em 2004 apenas quatro realizações. O total de uma dúzia está prestes a ser atingido em 2006.
- 362 Ver, mais adiante, capítulo 6, secção A.1.

Capítulo 5

- 363 Regulamento (CEE) n.º 2137/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE), JO L 199 de 31.07.1985, p. 1.
- 364 Regulamento (CE) n.º 2157/2001 do Conselho, de 8 de Outubro de 2001, relativo ao Estatuto da Sociedade Europeia (SE), JO L 294 de 10.11.2001, p. 1.
- 365 Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), JO L 207 de 18.08.2003, p. 1.
- 366 Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Fevereiro de 1963, processo 26/62, *Van Gend & Loos contra Administração fiscal neerlandesa*, Colectânea 4.
- 367 Assim, já em 1994, um dos peritos encarregados da redacção do presente estudo escrevia: “Reconheçamos, para começar, que dum ponto de vista estritamente conceptual, trata-se de uma solução excelente, provavelmente a mais elaborada e a mais desejável. Mas a sua existência não pode ser desligada de uma situação institucional que temos hoje de qualificar como muito excepcional”. (LEVRAT (1994), *op. cit.*, p. 314).
- 368 Ver, nomeadamente, a introdução do livro *Aux coutures de l’Europe (Nas Costuras da Europa)*, que constata as persistentes dificuldades jurídicas e a pouca utilização dos quadros jurídicos existentes. (*op. cit.*, pp. 23-25).
- 369 O AEIE, a SE e a SCE; ver, adiante, uma análise comparada dos instrumentos que instituem estes diferentes estatutos jurídicos.
- 370 Acórdão de 7 de Fevereiro de 1973, *Comissão contra Itália*, processo 39/72, Colectânea 101.
- 371 Acórdão de 27 de Setembro de 1979, *SpA Eridania - Zuccherifici nazionali e SpA Società italiana per l’industria degli zuccheri contra Ministro da Agricultura e das Florestas, Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato e SpA Zuccherifici meridionali*, processo 230/78, Colectânea 2749.

- ³⁷² Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes* (Direito institucional da União e das comunidades europeias), Paris, LGDJ, 1999 (3^a ed.), p. 823.
- ³⁷³ Artigo 2.º, n.º 1, alínea c) do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 de 5 de Julho de 2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p.20).
- ³⁷⁴ Regulamento (CE) n.º 2157/2001 de 8 de Outubro de 2001, JO L 294 de 10.11.2001, p. 1.
- ³⁷⁵ Regulamento (CE) n.º 1435/2003 de 22 de Julho de 2003, JO L 207 de 18.08.2003, p. 1.
- ³⁷⁶ “*L’article 78 du R n° 1435/2003 parle de «mise en application » au lieu de « mise en oeuvre ».*” Esta nota não se aplica à versão portuguesa.
- ³⁷⁷ Sobre o recurso do PE (processo 436/03), ver JO C 289 de 29.11.2003, p. 16.
- ³⁷⁸ Conclusões do advogado-geral do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, n.º 82, no processo C-435/03 apresentadas em 12 de Julho de 2005, ainda não publicadas.
- ³⁷⁹ *Idem*, n.ºs 84-87.
- ³⁸⁰ Mesmo em relação às estruturas de cooperação conhecidas (organismo de cooperação transfronteiriça com base no protocolo adicional à Convenção de Madrid, estrutura de direito nacional ou agrupamento local de cooperação transfronteiriça, na acepção, nomeadamente, do Acordo de Karlsruhe – ver capítulo 2) uma vez que a composição do AECT, que associa tanto os Estados como as suas autoridades locais e regionais e outros organismos públicos (artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006) numa estrutura única de cooperação territorial, é um objecto jurídico totalmente desconhecido até agora.
- ³⁸¹ O Tribunal de Justiça especifica que decorre do artigo 189.º do Tratado (actualmente 249.º do TCE) que a execução das directivas comunitárias deve ser assegurada através de medidas de aplicação apropriadas tomadas pelos Estados-Membros. Só em circunstâncias especiais, nomeadamente no caso de um Estado-Membro não ter tomado as medidas de execução necessárias, ou de ter adoptado medidas não conformes a uma directiva, é que o Tribunal reconhece o direito de os particulares invocarem em juízo uma directiva contra um Estado-Membro que não cumpriu as suas obrigações. (Acórdão de 6 de Maio de 1980. *Comissão contra a Bélgica*, processo 102/79, Colectânea 1980, p.1473) (não há versão portuguesa).
- ³⁸² O advogado-geral, nas suas conclusões relativas ao processo C-436/03, escreve: “As disposições do regulamento funcionam como um complemento das do direito nacional. Por isso, as SCE devem ser tidas como uma criação verdadeira e própria, não obstante as remissões ocasionais para o direito nacional (...)”.
- ³⁸³ O TJCE estabelece este princípio num acórdão de 6 de Outubro de 1970, Franz Grad contra Finanzamt Traunstein, processo 9/70, Colectânea da Jurisprudência 1970 p. 825 (edição especial portuguesa, p.509), no qual especifica que: “convém, portanto (isto é, seja qual for a natureza formal do acto trazido à sua apreciação) examinar em cada caso se a natureza, a economia e os termos da disposição em causa são susceptíveis de produzir efeitos directos nas relações entre o destinatário do acto e terceiros”.
- ³⁸⁴ Sublinha-se, no entanto, que no mesmo acórdão de 6 de Outubro de 1970, o Tribunal de Justiça considerou que “por força das disposições do artigo 189.º, os regulamentos são directamente aplicáveis e, por conseguinte, pela sua natureza, susceptíveis de produzir efeitos directos (...)”. O que é interessante na fórmula utilizada pelos juízes é que eles não consideram que as disposições contidas num regulamento produzem, necessariamente, um efeito directo, mas apenas que são susceptíveis de o fazer. *A contrario*, estas disposições são igualmente susceptíveis de não produzir efeito directo.
- ³⁸⁵ Estes são os critérios escolhidos pelo Tribunal para determinar a capacidade de uma regra contida num acto cujo efeito directo não decorre do artigo 249.º do TCE (nomeadamente, um artigo do Tratado ou uma disposição de uma directiva); ver, designadamente, os acórdãos Van Gend & Loos e Franz Grad citados acima.

-
- 386 Acórdão do TJCE de 30 de Novembro de 1978, Francesco Bussone contra Ministro dell'agricoltura e foreste, processo 31/78, Colectânea da Jurisprudência 1978, p. 2429 (edição especial portuguesa, p. 857).
- 387 *Idem.*
- 388 Ainda no mesmo processo. No caso em apreço, o Estado italiano tinha reservado à administração a produção da rotulagem prevista pelo regulamento e condicionado a obtenção de rótulos “ao pagamento de uma contrapartida em dinheiro, na condição de esta não ser desproporcionada”, o que não afectava o princípio de efeito directo do regulamento e, portanto, do acto.
- 389 JO L 210 de 31.07.2006, p. 19.
- 390 N.º 19 das conclusões apresentadas em 12 de Julho de 2005 no processo C-436/05 (ainda não publicadas).
- 391 Princípio estabelecido pelo TJCE na sua jurisprudência (acórdão de 15 de Julho de 1964, *Costa contra ENEL*, processo 6/64, Colectânea 1964, p. 1143) e reafirmado depois inúmeras vezes.
- 392 Acórdão de 9 de Março de 1978, Administração de Finanças do Estado contra Simmenthal, processo 106/77, Colectânea 1977, p. 629.
- 393 Inclusivamente normas constitucionais; ver o despacho do Tribunal de 22 de Junho de 1965, *Acciaierie San Michele contra Alta Autoridade CECA*, processos apensos 9/65 e 58/65, Colectânea 1967, p. 35 e, sobretudo, o acórdão de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, processo 11/70, Colectânea 1970, p. 1125.
- 394 “In casu, a opção de adoptar o acto sob a forma de regulamento deve-se ao facto de a directiva ter de ser transposta para o direito nacional. Isso daria a origem a uma multiplicidade de normas de transposição, que no entanto só seriam aplicáveis nos territórios dos respectivos Estados-Membros, não se alcançando, assim, de modo algum as vantagens proporcionadas por um regulamento. Isto porque um regulamento pode estabelecer normas uniformes e directamente aplicáveis. Por meio de um regulamento, que cria uma figura jurídica complementar, o legislador pode resolver esses problemas de territorialidade.” (N.º 54 das conclusões do advogado-geral do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias apresentadas em 12 de Julho de 2005 no processo C-436/03, ainda não publicadas).
- 395 “O presente instrumento não tem por objectivo [...] prever um conjunto de regras comuns específicas que rejam de modo uniforme todas essas disposições no território da Comunidade”.
- 396 Ver a interpretação que o advogado-geral faz nas conclusões apresentadas no processo C-436/03 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1435/2003, redigido de modo semelhante ao artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 (n.º 85 das conclusões, ainda não publicadas).
- 397 Para mais pormenores sobre as jurisprudências pertinentes e o desenvolvimento deste princípio, ver J. RIDEAU, *op. cit.*, pp. 813 ss.
- 398 Para uma análise mais desenvolvida desta situação jurídica complexa, ver a secção D do capítulo 4 e, mais especificamente, o ponto 2 desta secção.
- 399 Artigo 2.º, n.º 2 do regulamento, no qual se lê: “ Caso um Estado-Membro compreenda várias entidades territoriais com um corpo próprio de direito aplicável, a remissão para a lei aplicável nos termos da alínea c) do n.º 1 inclui a lei dessas entidades, tendo em conta a estrutura constitucional do Estado-Membro em questão.”
- 400 Ver capítulo 2, secção C.

- 401 O n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2137/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativo à instituição de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE) especifica: “Sem prejuízo do disposto no presente regulamento, a lei aplicável, por um lado ao contrato de agrupamento, excepto quanto às questões relativas ao estado e à capacidade das pessoas singulares e à capacidade das pessoas colectivas, e por outro ao funcionamento interno do agrupamento, é a lei interna do Estado da sede fixada pelo contrato de agrupamento.” (JO L 199 de 31.07.1985, p. 2).
- 402 JO L 294 de 10.11.2001, p. 2.
- 403 JO L 207 de 8.08.2003, p. 3.
- 404 As associações dos poderes locais e regionais (nomeadamente, o CCRE e o ARE) reclamam desde a década de 1980 a inclusão no Tratado comunitário de uma referência que permita à Comunidade, quando necessário, agir directamente em função da situação das autoridades locais e regionais ou limitar a sua própria actuação por meio de uma regra de direito comunitário, visto que o direito comunitário derivado poderia ser lesivo da autonomia local e regional. No quadro do Tratado Constitucional, o artigo I-5.º, relativo às relações entre a União e os Estados-Membros, especificava: “A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante a Constituição, bem como a respectiva identidade nacional, reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional”. Embora pareça quase certo que este novo Tratado não entrará em vigor na sua forma actual, esta disposição revela um consenso no sentido de afastar do âmbito da competência comunitária estas questões ligadas às estruturas institucionais territoriais e não o possível desenvolvimento de uma acção comunitária na matéria.
- 405 “A natureza do direito comunitário exclui a sua transformação ou a sua recepção nas ordens jurídicas nacionais, procedimentos incompatíveis com a autonomia da ordem jurídica comunitária. [...] Este carácter exclui, como estabelece a jurisprudência comunitária, qualquer medida nacional que surja como medida de recepção ou tenda a dissimular aos sujeitos do direito a natureza de uma regra comunitária e os efeitos dela decorrentes.” J. RIDEAU (1999) *op. cit.*, p. 813.
- 406 Acórdão do TJCE de 7 de Fevereiro de 1973, *Comissão contra Itália*, processo 39/72, Colectânea 101.
- 407 Segundo parágrafo do artigo 18.º do Regulamento, que especifica que “O presente regulamento é aplicável o mais tardar em 1 de Agosto de 2007, com excepção do artigo 16.º, que é aplicável a partir de 1 de Agosto de 2006”.
- 408 Acórdão do TJCE de 7 de Fevereiro de 1973, *Comissão contra Itália*, processo 39/72, Colectânea 101.
- 409 O n.º 3, terceiro parágrafo, do artigo 4.º prevê que “ao decidir sobre a participação do membro potencial no AECT, o Estado-Membro pode aplicar as regras nacionais.”
- 410 Neste sentido, no acórdão de 2 de Maio de 2006, o Tribunal considera, no que se refere à SCE, que “nestas condições, não se pode considerar o regulamento impugnado, que deixa inalteradas as diferentes legislações nacionais existentes, como tendo por objecto a aproximação das legislações dos Estados-Membros aplicáveis às sociedades cooperativas, mas sim a constituição de uma nova forma de sociedade cooperativa que se sobrepõe às formas nacionais. Esta consideração não é afectada pelo facto de o regulamento impugnado não fixar de forma exaustiva a totalidade das normas aplicáveis às sociedades cooperativas europeias e remeter, em determinados pontos, para a legislação do Estado-Membro em cujo território a Sociedade Cooperativa Europeia tenha a sua sede, remissão que tem, tal como foi acima referido, um carácter subsidiário.” (Acórdão de 2 de Maio de 2006, *Parlamento contra Conselho*, processo 436/03, n.ºs 44 e 45).
- 411 Como recorda o considerando 15, “o recurso ao AEGT é facultativo, sem prejuízo da ordem constitucional de cada Estado-Membro”; no mesmo sentido vai a redacção do n.º 1 do artigo 1.º, que indica que “podem ser constituídos no território da Comunidade agrupamentos europeus de cooperação territorial (a seguir designados “AECT”)” (sublinhado nosso). A constituição de um AECT no território de um Estado-Membro não é uma obrigação que o direito comunitário impõe a este. É, simplesmente, uma possibilidade decorrente da instituição pelo direito comunitário de uma forma jurídica nova, o AECT.
- 412 Considerando 15 do Regulamento: “[...] o presente regulamento não excede o necessário para atingir os seus objectivos [de criar as condições necessárias à cooperação territorial], uma vez que o recurso ao AECT é facultativo [...]”.

-
-
- ⁴¹³ Recordar-se que, no acórdão iniciador da jurisprudência de 5 de Fevereiro de 1963, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias afirmava que “tal como cria obrigações para os particulares, se destina também a gerar direitos que entram no seu património jurídico.” (*Van Gend & Loos contra Administração fiscal neerlandesa*, processo 26-62, Colectânea 1962-1964, p. 205). Isto, que é verdade para os particulares também o é para as autoridades regionais e locais, pessoas colectivas de direito público, como o reconhece expressamente o direito comunitário (ver o acórdão de 11 de Julho de 1984, *Município de Differdange e al. contra Comissão*, processo 222/83, Colectânea 1984, p. 2889, e como é confirmado, em termos muito claros, pelo acórdão do TPI de 15 de Junho de 1999, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia contra Comissão*, processo T-288/97, Colectânea II-1871).
- ⁴¹⁴ Não é da nossa competência pronunciarmo-nos sobre se o eventual efeito do AECT poderá ser uma questão de moda ou sobre a avaliação que os actores da cooperação territorial farão da eficácia relativa das soluções propostas por este regulamento e de outras soluções jurídicas de que dispõem para enquadrar e desenvolver a sua cooperação.
- ⁴¹⁵ Acórdão de 15 de Julho de 1964, *Costa contra Enel*, processo 6/64, Colectânea 1964, p. 1141.
- ⁴¹⁶ Para um desenvolvimento deste ponto, ver o capítulo 4, secção C.
- ⁴¹⁷ Para uma reflexão sobre este ponto, ver a obra dirigida por H. COMTE e N. LEVRAT, já citada.
- ⁴¹⁸ Princípio que a doutrina classificou de “autonomia institucional” e que o Tribunal formulou de forma perfeitamente clara num acórdão de 12 de Junho de 1990 (*Alemanha contra Comissão*, processo C-8/88, Colectânea 8/88, Colect. I-2321), repetidamente retomado desde então e segundo o qual o direito comunitário é indiferente à “repartição de competências operada pelas regras institucionais de cada Estado-Membro e às obrigações que, num Estado dotado de uma estrutura federal, podem incumbir respectivamente às autoridades federais e às autoridades dos Estados federados”. A mesma regra, com as adaptações necessárias a cada situação nacional, deverá aplicar-se neste caso.
- ⁴¹⁹ No seu acórdão de 9 de Março de 1978, o TJCE enuncia o seguinte princípio: “O órgão jurisdicional nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito comunitário tem a obrigação de assegurar o pleno efeito dessas normas, se necessário não aplicando, por sua própria iniciativa, qualquer disposição contrária da legislação nacional, mesmo posterior, sem que tenha de pedir ou esperar a sua revogação prévia por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional”. (*Administração das Finanças do Estado contra SA Simmenthal*, processo 106/77, Colectânea 1978, p. 629). Não é possível ser mais claro.
- ⁴²⁰ Na condição de que este impedimento não tenha por base a excepção prevista no n.º 2, sétimo parágrafo, do artigo 12.º, que autoriza um Estado a “proibir o registo no respectivo território de AECT cujos membros tenham responsabilidade limitada”.
- ⁴²¹ Código geral das autoridades territoriais, artigo L1115-5.
- ⁴²² Este raciocínio é comparável ao do Tribunal no processo *Costa*, segundo o qual “o direito fundado no Tratado não poderá, portanto, devido à sua natureza específica original, ser juridicamente contrariado por qualquer texto interno”. Colectânea 1964, p. 1160.
- ⁴²³ Pelo facto de constar de um regulamento comunitário, esta obrigação dos Estados-Membros produz efeito directo obrigatório nesses Estados. Se devido à ausência de disposições apropriadas a aplicação do regulamento deixe de se fazer, poder-se-á concluir que o Estado fica obrigado a modificar a sua legislação nacional para permitir a aplicação efectiva do direito subjectivo reconhecido pelo regulamento às entidades jurídicas visadas no n.º 1 do artigo 3.º de constituírem um AECT.
- ⁴²⁴ Segundo o qual “os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade”.

- ⁴²⁵ Paráfrase da conclusão do Tribunal no acórdão *Costa* (já citado) de 15 de Julho de 1964, Colectânea 1964, p. 1160.
- ⁴²⁶ Acórdão de 15 de Julho de 1964 (já citado), Colectânea 1964, p. 1159.
- ⁴²⁷ É esta a argumentação aceite pelo Tribunal no seu acórdão de 22 de Junho de 1989, *Fratelli Costanzo contra Município de Milão*, processo 103/88, Colectânea 1989, p. 1839, quando afirma: “Há que salientar que, se nas condições acima referidas, os particulares têm o direito de invocar as disposições [directamente aplicáveis] de uma directiva nos tribunais nacionais é porque os deveres que delas decorrem se impõem a todas as autoridades dos Estados-membros. Seria por outro lado contraditório entender que os particulares têm o direito de invocar perante os tribunais nacionais, as disposições [directamente aplicáveis] de uma directiva que preencham as condições acima referidas, com o objectivo de fazer condenar a administração, e, no entanto, entender que esta não tem o dever de aplicar aquelas disposições [directamente aplicáveis] afastando as de direito nacional que as contrariem.”
- ⁴²⁸ No entanto, continuam a ter, infelizmente, a possibilidade de invocar o “interesse geral” para recusar a autorização, critério dificilmente susceptível de um controlo judicial rigoroso.
- ⁴²⁹ O Regulamento (CE) n.º 2157/2000 relativo ao estatuto da Sociedade Europeia e o Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia contêm disposições similares; no entanto, tanto quanto sabemos, o seu alcance jurídico não foi objecto de decisões da jurisdição comunitária.
- ⁴³⁰ JO L 294 de 10.10. 2001, p. 18.
- ⁴³¹ JO L 302 de 20.11.2003, p. 40.
- ⁴³² Parte final do considerando 5.
- ⁴³³ Ao contrário do que se verifica com as medidas nacionais relativas à SE e à SCE. Os dois regulamentos respectivos prevêm a obrigação de os Estados-Membros tomarem todas as medidas apropriadas para garantir o cumprimento efectivo das obrigações, mas não estabelecem o dever específico de transmitir informações a esse respeito. Deste ponto de vista, o Regulamento n.º 1082/2006 representa um progresso conceptual e redactorial relativamente aos referidos regulamentos, que o antecederam.
- ⁴³⁴ JO L 210 de 31.07.2006, p. 19. A propósito do conteúdo e alcance jurídico deste acervo, ver o capítulo 2, secção A.
- ⁴³⁵ Ver no capítulo 2.B *supra* uma descrição destes mecanismos.
- ⁴³⁶ Recordar-se, a este respeito, que nem o Regulamento relativo aos AECT nem os regulamentos relativos aos fundos estruturais prevêm a obrigação dos parceiros de recorrerem ao AECT para gerir fundos estruturais. Em contrapartida, é perfeitamente possível combinar as disposições de uma convenção do Conselho da Europa ou de um acordo bilateral em que assente uma estrutura de cooperação transfronteiriça específica com regras contidas nos regulamentos relativos aos fundos estruturais.

Capítulo 6

- ⁴³⁷ Parecer do Comité das Regiões sobre “Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada — um documento fundamental de orientação para o futuro”, adoptado em 13 de Março de 2002 (JO C 192 de 12/08/2002, p. 37).
- ⁴³⁸ *Idem*, p. 40.

-
-
- ⁴³⁹ *Idem*, p. 38. A designação “cooperação transeuropeia” foi a sugerida pelos consultores do Comité das Regiões, neste caso a ARFE, no estudo “A cooperação transeuropeia entre autarquias”, op. cit., publicado em 2001.
- ⁴⁴⁰ Todos eles deixaram clara a intenção de continuar a utilizar a designação actual do seu tipo de cooperação, afirmando não ver qualquer interesse em alterá-la.
- ⁴⁴¹ Artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 40).
- ⁴⁴² Artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 41).
- ⁴⁴³ Ver, no capítulo 1 do presente estudo, uma breve descrição das dificuldades dos primeiros tempos deste tipo de cooperação.
- ⁴⁴⁴ O n.º 2 do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, determina que “pelo menos 2,5 % das dotações de autorização a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º devem ser atribuídas ao Interreg” (JO L 161 de 26.6.1999, p. 20), o que, proporcionalmente, corresponde com bastante precisão ao que é atribuído ao Objectivo Prioritário n.º 3 no período de 2007-2013.
- ⁴⁴⁵ No capítulo 2 adiantam-se alguns pormenores sobre a ratificação de cada um dos instrumentos do Conselho da Europa.
- ⁴⁴⁶ Por exemplo, as *Orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão económica, social e territorial* [note-se que, neste caso, é retomada a designação prevista no TECE], adoptadas pelo Conselho da UE em 6 de Outubro de 2006 (ainda não publicadas), reconhecem que “as recomendações de âmbito geral no que respeita à futura cooperação transfronteiriça nem sempre são pertinentes devido à grande diversidade de situações”.
- ⁴⁴⁷ Ver “A cooperação transeuropeia entre autarquias”, op. cit., pp. 87 e 88.
- ⁴⁴⁸ A noção de “direito à justiça” está regulada e reflectida de modo distinto nas diversas ordens jurídicas nacionais, dependendo, em grande parte, das circunstâncias históricas e das tradições jurídicas. Contudo, é uma noção consubstancial à de Estado de direito, reconhecida e respeitada por todos os Estados-Membros da UE, de acordo com o n.º 1 do artigo 6.º do TUE.
- ⁴⁴⁹ Ver secção B do capítulo 4.
- ⁴⁵⁰ A propósito desta distinção, as razões que a sustentam e as consequências jurídicas que dela decorrem, ver COMTE, H., “Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers” (“Os Agentes e a legitimidade dos projectos estratégicos transfronteiriços”, in *Aux coutures de l’Europe (Nas costuras da Europa)*, dir. de H. COMTE et N. LEVRAT, Paris, L’Harmattan, 2006, pp. 185-208. Quanto à pertinência dessa distinção, ver ponto 4 desta secção.
- ⁴⁵¹ Parecer de 13 de Março de 2002 (JO C 192 de 12.8.2002, p. 40).
- ⁴⁵² Nomeadamente através de “Governança europeia – um Livro Branco” (JO C 287 de 12.10.2001, p. 1).
- ⁴⁵³ Este conceito foi utilizado pela primeira vez por G. MARKS, em 1992, no seu trabalho “Structural Policy in the European Community” (“Política Estrutural na Comunidade Europeia”), in *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the ‘New’ European Community (Euro-Política: Instituições e decisão política na “nova” Comunidade Europeia)*, edit. por A. SBRAGIA, Washington, The Brookings Institution, 1992.

- 454 Aliás, tal como aconteceu com os técnicos de estatística do Eurostat, quando se tratou de recortar o território comunitário numa Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), que não se deixaram embaraçar por preconceitos de ordem jurídica e consideraram, mais recentemente no Regulamento (CE) 1059/2003 que estabelece a Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (JO L 154 de 21.6.2003, p. 1), que, por exemplo, o Luxemburgo, tal como Chipre actualmente, corresponde um nível NUTS III, tal como a Estónia, a Letónia, a Lituânia, Malta (cuja população não é muito significativa, mas cujo território é composto por duas ilhas, cada uma de nível NUTS III) e a Eslovénia.
- 455 O n.º 2 do artigo 1.º do regulamento especifica claramente que passa a ser aplicado o mesmo quadro jurídico a um instrumento apto a estruturar uma cooperação de tipo transfronteiriço, transnacional ou inter-regional, o que já é muito vasto. Mas o n.º 3 do artigo 7.º do mesmo regulamento, ainda que redigido em termos restritivos e cautelosos, abre potencialmente a porta a qualquer outra actividade cooperativa, desde que tenha uma relação com a coesão económica e social (n.º 2 do artigo 7.º), o que é igualmente muito vasto.
- 456 JO L 210 de 31.7.2006, p. 7.
- 457 Os agentes do sector consultados, que dispõem de estruturas de cooperação operacionais, manifestaram o seu receio em relação ao tempo que lhes ocuparia a constituição de um AECT, levando-os a investir em questões de natureza estrutural e jurídica o tempo que gostariam de dedicar às questões de fundo que justificam a cooperação.
- 458 Evidentemente, a situação varia de Estado para Estado, em função da estrutura e dos mecanismos de direito interno que regulam o exercício do poder de controlo pelos Estados. Em certos Estados federais, nomeadamente a Bélgica, o poder central já não tem meios administrativos para garantir esse controlo sobre as suas entidades regionais.
- 459 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (COM(2004) 628 final, de 29 de Setembro de 2004).
- 460 Artigo 274.º do TCE.
- 461 JO L 210 de 31.7.2006.
- 462 Como se viu na secção A.2 do capítulo 3.
- 463 Ver JO C 287 de 12.10.2001, p. 1.
- 464 Já em 1976 o “Relatório Gerlach” abordava o tema das regiões situadas nas fronteiras internas da Comunidade (JO C 293 de 13.12.1976).
- 465 Em relação ao período de 2007-2013, os Regulamentos n.º 1080/2006 (FEDER), n.º 1081/2006 (Fundo Social Europeu) e n.º 1083/2006 (Disposições Gerais), todos publicados no JO L 210 de 31.7.2006.
- 466 A cooperação transfronteiriça é mencionada no artigo 265.º do Tratado CE desde a alteração de Amesterdão (ver capítulo 3).
- 467 JO C 71 de 22.3.2005, p. 52.
- 468 JO C 157 E de 6.7.2006, p. 311.
- 469 Ver solicitações do Comité no parecer sobre a revisão do Tratado de Maastricht (Parecer 136/95, JO C 100 de 2.4.1996, p. 1).
- 470 Na secção B.3 do capítulo 5 foi explicado por que motivo é do interesse dos Estados-Membros tornar o seu quadro legislativo nacional atractivo para os AECT.

⁴⁷¹ Embora não se coloque, neste caso, a questão da transposição obrigatória.

⁴⁷² Convém lembrar que, a concluir o capítulo 5, se demonstrou que, teoricamente, poderiam existir cerca de 18 000 formas jurídicas diferentes de AECT.

UNIÃO EUROPEIA



Comité das Regiões

Rue Belliard 101 - B-1040 BRUXELLES
Tél. +32 (0)2/282 22 11 - Fax +32 (0)2/282 20 87

Internet <http://www.cor.europa.eu>