

Nuevos instrumentos de cooperación territorial europea. Las Agencias Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en el contexto español

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor arquitecto. Consejero técnico, Subdirección General de Urbanismo. Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, Ministerio de Vivienda.

RESUMEN: Las actividades de cooperación territorial que llevan a cabo en Europa las distintas entidades y autoridades nacionales, regionales o locales (fundamentalmente planteadas para la implementación de programas y proyectos de cooperación, casi siempre financiados por la UE, pero en otras ocasiones desarrolladas sin la intervención ni la financiación de ésta) se conducen de múltiples formas: en algunos casos en el marco —más o menos formalizado— de proyectos concretos que están temporal, funcional y financieramente acotados; en otros, estas entidades y autoridades han encauzado su cooperación enmarcándola dentro de estructuras formales más estables a largo plazo y con mayor desarrollo organizativo y operativo, aunque hasta ahora no existía prácticamente ningún instrumento jurídico con personalidad propia específicamente diseñado para la cooperación territorial. Recientemente se ha introducido en la normativa comunitaria y en la legislación española un nuevo instrumento para canalizar la cooperación territorial: las AECT (Agencias Europeas de Cooperación Territorial) cuyas novedades y principales características se describen a continuación, concluyendo con una reflexión sobre su presente y futuro en nuestro país.

DESCRIPTORES: Ordenación del territorio. Cooperación territorial. Programas europeos. INTERREG.

New European Territorial Co-operation Aids. The European Territorial Co-operation Agencies (AECT) and Spain

ABSTRACT: The paper speaks of the territorial co-operation activities in Europe undertaken by various bodies and administrations at the national, regional or local level. The author remarks that while these in the main are set up to carry through co-operation projects and programmes funded by the EU, there are some which enjoy neither the intervention nor the financial backing of the Union. All such plans however fall into a series of broad categories, some into the basically formal framework of punctual or specific projects limited as to their time, function and financing, others in which the decision makers have set up more formal mechanisms that being more stable and long-term allow for greater organizational and operative development and this despite the fact that, till lately, there has been hardly any hard and fast jurisprudence that specifically covers territorial co-operation. In both the Community's Regulations and Spanish Legislation a new instrument to channel territorial co-operation has recently been enacted: AECT (European Territorial Co-operation Agencies) and it is these that the paper describes in their novelty and principal features to then speculate as to their present hopes and future expectations in Spain.

I. ANTECEDENTES Y PRIMEROS PASOS DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA

En los primeros momentos del proceso de integración europeo, y tras superar toda una larga historia de recelos y conflictos, los acuerdos de cooperación territorial en Europa tuvieron diversos grados de formalización, pero ante la inexistencia absoluta de un marco legal supranacional que los regulase, hubieron de basarse en la confianza mutua y en las relaciones de “buena vecindad”. El 21 de mayo de 1980, como iniciativa del Consejo de Europa, un conjunto de países europeos suscribió el Convenio Marco Europeo de Madrid sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990), mediante el cual se creaba un marco legal general en el que los Estados, autoridades regionales y locales podían

desarrollar estructuras de cooperación transfronteriza. Dentro de este marco general y al amparo del mismo, se desarrollaron acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación territorial; ejemplo de los cuales son el Tratado de Anholt (1991, entre Holanda y Alemania), o el Acuerdo de Karlsruhe (1999, entre Alemania, Francia, Suiza y Luxemburgo). En el caso español se estimó que, al amparo de lo establecido en el Convenio Marco, éste debía ser completado mediante sendos Acuerdos bilaterales con Francia y Portugal, que fueron suscritos respectivamente en Bayona en 1995 y Valencia en 2002.

A pesar del Convenio Marco Europeo de Madrid, muchos estados miembros de la UE, autoridades regionales y locales continuaron encontrando serias dificultades para la puesta en marcha o el desarrollo de proyectos y programas de cooperación territorial, dentro o fuera de los marcos de financiación comunitarios, y, muy especialmente, dentro del programa específico

INTERREG, que fue lanzado en 1990 y que supuso el impulso definitivo a la cooperación territorial en Europa, en todas las dimensiones y modalidades que en él se plantearon: transfronteriza, transnacional o interregional. Posteriormente, y con la pretensión de facilitar la cooperación en algunos proyectos transfronterizos o la creación de empresas dentro del mercado interno se diseñaron a nivel europeo nuevos instrumentos trans o supranacionales con su propia personalidad jurídica: los EEIG¹ (*European Economic Interest Grouping*), las SE² (*Societas Europaea*) o las SCE³ (*Societas Cooperativa Europaea*).

Sin embargo, por su naturaleza, estos instrumentos no han aportado prácticamente nada al tema de la cooperación territorial, subsistiendo los problemas y dificultades tradicionales. En este sentido, cabe recordar que hasta el final del período de programación 2000-2006, muy pocos programas INTERREG han estado directamente gestionados por un organismo integrado (por ejemplo, bajo la forma de una Eurorregión⁴ o cualquier otro tipo de estructura transfronteriza con personalidad legal). Así sólo el 6% de los programas del INTERREG III-A se gestionaron mediante estas estructuras integradas⁵, siendo lo habitual que las funciones gestoras (representación y dirección, gestión presupuestaria, dirección técnica, etc.) se desarrollasen por instituciones preexistentes de ámbito local, regional o nacional (autoridades regionales, ministerios, etc.) de uno o varios de los países participantes.

Con estos antecedentes, y con el objetivo final de continuar impulsando la cohesión económica y social, el Parlamento y la Comisión Europea vieron en 2004 la necesidad de crear un nuevo instrumento, proponiendo la Comisión⁶ un nuevo Reglamento para lo que entonces iban a

denominarse European Grouping of Cross-border Cooperation (EGCC⁷), dentro del paquete legislativo que se estaba preparando sobre política de Cohesión para el período de programación 2007-2013, y que incluía también el nuevo Reglamento general para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC), y los respectivos reglamentos particulares de cada uno de ellos⁸.

2. LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

Las AECT (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial) constituyen un nuevo instrumento jurídico, de carácter facultativo, para la cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional), introducido por el Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, y desarrollado para su aplicación efectiva en España por el RD 37/2008 de 18 de enero⁹.

Según el artículo 1 del RD 37/2008, las AECT “son personas jurídico-públicas, constituidas por entidades u organismos de al menos dos Estados miembros de la Unión Europea, que tienen por objeto facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social”.

Así pues, la principal característica de una AECT es que se trata de un instrumento que tiene personalidad jurídica¹⁰ propia, con todo lo que ello supone en cuanto a posibles atribuciones y obligaciones adquiridas en nombre de sus miembros, como por ejemplo: comprar y vender bienes muebles e inmuebles, contratar obras y

¹ Reglamento (CE) 2137/1985.

² Reglamento (CE) 2157/2001.

³ Reglamento (CE) 1435/2003 y Directiva 72/2003.

⁴ Las Eurorregiones son iniciativas entre regiones fronterizas y/o otras entidades locales (no necesariamente pertenecientes a Estados miembros de la UE) mediante las cuales se canaliza la cooperación transfronteriza entre dos o más países europeos. Sin embargo, no tienen un status definido, carecen de poder político y tienen unas competencias muy limitadas, que habitualmente consisten en la promoción conjunta de los intereses comunes a través de la frontera y la cooperación en temas de turismo, cultura, etc. Como se ha dicho, su status legal varía y pueden aparecer como Comunidades de Interés o Working Communities sin personalidad legal, como European Economic Interest Grouping, etc.

⁵ INTERACT POINT VIENNA (2008). *INTERACT Handbook*. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects? INTERACT Point Vienna, Viena (version mayo 2008).

⁶ COM (2004) 496 final.

⁷ Finalmente en el Reglamento aprobado (CE) 1082/2006 serían European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC, en español AECT), ampliando su objeto más allá de la cooperación transfronteriza.

⁸ Finalmente, el Reglamento general aprobado es el (CE) 1083/2006, y los particulares el (CE) 1080/2006, (CE) 1081/2006 y (CE) 1084/2006.

⁹ Habitualmente, en el derecho comunitario las Directivas se han de transponer a cada uno de los Estados miembros, mientras que los Reglamentos no precisan ninguna ratificación o transposición nacional, sino que son de obligado cumplimiento y aplicación directa en todos los Estados de la UE. En este caso, en el Artículo 16 del Reglamento (CE) 1082/2006 se preveía el hecho de que los Estados miembros adoptasen las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del citado Reglamento, en virtud de lo cual en España se ha aprobado el RD 37/2008 a modo de norma interna con carácter general que precise el procedimiento a seguir para facilitar la formación y el funcionamiento de las AECT que puedan constituirse conforme al Derecho español o en las que vayan a participar entidades públicas españolas.

Hasta la fecha, otros 12 Estados han aprobado sus propias normas, con matices que se ajustan a los marcos legales de cada uno de ellos: Hungría, Reino Unido, Bulgaria, Portugal, Rumania, Grecia, Eslovenia, Francia, Eslovaquia, Dinamarca, Lituania y Estonia.

¹⁰ Sujeto al derecho comunitario y al nacional.

encargar servicios, recurrir a préstamos, emplear personal, comparecer en un juicio como parte, etc. Esto implica importantes novedades, tanto en el plano conceptual como en el plano operativo.

Desde el punto de vista conceptual, el Reglamento (CE) 1082/2006 introduce por primera vez la cooperación territorial en el marco normativo comunitario. Según la Comisaria europea Danuta Hübner, “la AECT constituye un avance radical para las posibilidades de aplicación de la cooperación territorial. En efecto, permite a los entes locales y regionales crear una agrupación transfronteriza dotada de personalidad jurídica”¹¹. Además, y como veremos después, también se recoge la posibilidad de participación de los Estados, al lado de las autoridades territoriales regionales y locales, en esas nuevas entidades de cooperación territorial dotadas de personalidad jurídica propia que son las AECT; ofreciendo por tanto la oportunidad de articular fórmulas de gobernanza multinivel (*multilevel governance*) en la gestión de los espacios adyacentes a las fronteras interiores, consolidando así de forma esencial la dimensión territorial del proceso de integración europea.

Desde el punto de vista operativo, la personalidad jurídica propia de las AECT introduce interesantes ventajas con respecto a las fórmulas que se venían empleando tradicionalmente para el desarrollo de los proyectos de cooperación territorial, y muy seguramente contribuirán a superar algunas debilidades que se habían detectado en la puesta en práctica de determinados instrumentos de financiación comunitaria durante el último período de programación 2000-2006. Entre estas ventajas destacan: la posibilidad de creación de un solo cuerpo legal, empleando un único conjunto de reglas para desarrollar iniciativas conjuntas entre dos Estados miembros (lo cual significa, por ejemplo: un solo contrato de trabajo, o un procedimiento común para la contratación, lo que facilitará a las empresas y contratistas el trabajo con la AECT); la posibilidad de cooperación de los agentes de dos o más Estados miembros en iniciativas conjuntas sin la necesidad de firmar acuerdos internacionales con la ratificación de sus respectivos Parlamentos; la autonomía de que disponen (que permitirá a los miembros de la AECT elegir las actividades sobre las que cooperarán, especificar su proceso de toma de decisiones y sus reglas internas); y la posibilidad de respuesta directa de las AECT a las convocatorias de proyectos de los programas territoriales de la UE (entre ellos el INTERREG), actuando como un único órgano de gestión.

En este sentido, merece la pena destacar que originalmente el instrumento de las AECT fue planteado principalmente para su uso en el desarrollo e implementación del INTERREG y de otros programas y proyectos europeos, superando los problemas que se habían venido detectando en su puesta en marcha; y que en buena parte el Reglamento comunitario se inscribe en la continuación y se basa en la experiencia acumulada de la iniciativa comunitaria INTERREG. Sin embargo, conviene también insistir en que éste no es no su único objeto y que, por otra parte, a los programas y proyectos europeos pueden seguir concurriendo otros organismos, instituciones y entidades además de las AECT, pues según el propio Reglamento comunitario que las desarrolla, “el acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales”, de modo que el nuevo instrumento de las AECT no pretende sustituir ni sortear esos marcos, sino completarlos, siendo en todo caso un instrumento potestativo y complementario a las fórmulas de cooperación ya existentes.

En relación a su objeto, y dentro de su versatilidad, es posible imaginar cuatro tipos básicos de AECT: las creadas estrictamente para llevar a cabo Programas de Europeos de Cooperación Territorial (por ejemplo, una AECT formada como Managing Authority y/o Secretaría Técnica de un INTERREG IV-A); las constituidas para implementar proyectos cofinanciados con Fondos Estructurales en el campo de la cooperación territorial (por ejemplo, para un proyecto de infraestructuras de transporte transfronterizas); las AECT que desarrollen otras acciones de cooperación territorial con financiación europea de modo parcial o total; y, finalmente, las que lleven a cabo acciones de cooperación territorial bajo su propia iniciativa y sin intervención financiera de la UE.

3. CARACTERÍSTICAS DE LAS AECT SEGÚN LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESPAÑA

Teniendo en cuenta el RD 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan en España las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, las principales características de las AECT son las siguientes:

¹¹ Conferencia “Building a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)”, Bruselas, 19 de junio de 2008.

3.1. Composición y miembros potenciales de una AECT

Según el artículo 3 del RD 37/2008, los sujetos que pueden formar parte de una AECT —siempre dentro de los límites de sus respectivas competencias con arreglo a la legislación nacional— son los siguientes: Estados miembros de la UE, Comunidades Autónomas, Entidades locales y algunos Organismos de derecho público¹², así como las asociaciones formadas por sujetos pertenecientes a una o más de estas categorías. Obviamente, la AECT debe estar constituida por miembros situados en el territorio de, al menos, dos Estados de la UE.

La posibilidad de participación de miembros de terceros países en una AECT —aunque no es el objeto de este instrumento— no se excluye en el Reglamento (CE) 1082/2006, en caso de que así lo permitan la legislación del tercer país o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.

3.2. Personalidad jurídica de las AECT

Las AECT están dotadas de una personalidad jurídica de Derecho comunitario y pueden tener en el Derecho interno, según el caso, una personalidad de Derecho público o de Derecho privado. Según el artículo 2 del Reglamento (CE) 1082/2006 una AECT se regula por dicho Reglamento, por su Convenio y sus Estatutos concretos, y —en el caso de cuestiones no reguladas o sólo en parte por el Reglamento— por el Derecho del Estado miembro¹³ en el que la AECT tenga su domicilio social, incluyendo en el caso español el RD 37/2008 por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del citado Reglamento comunitario.

3.3. Objetivo y funciones de las AECT

Con respecto a sus funciones, según el artículo 1.4 del Reglamento (CE) 1082/2006, las AECT

disfrutarán de “la más amplia capacidad jurídica de actuación que la legislación nacional [...] reconozca a las personas jurídicas”.

No obstante, esta aparente amplitud funcional encontró en su momento ciertas reticencias por parte de algunos Estados miembros, ante el abanico posible de competencias o funciones que pudieran hipotéticamente plantear las AECT. De modo que en el artículo 7 del Reglamento se especifican más concretamente estas funciones y sus limitaciones. Así, por ejemplo, se incluyó expresamente que dichas funciones deben entrar dentro del ámbito de competencias establecidas para cada uno de los miembros de la AECT en virtud del Derecho nacional, estando expresamente prohibido que formen parte de los convenios suscritos entre los miembros de la AECT la potestad que las autoridades regionales ejercen como poderes públicos, en particular en materia policial y reglamentaria. Además, en virtud del artículo 7.3, los Estados miembros podrán restringir las funciones que las AECT pudieran realizar sin contribución financiera comunitaria¹⁴, restricción que no se ha desarrollado más en el caso español del RD 37/2008. Aunque sí se ha recogido en el mismo la posibilidad —ya contemplada en el artículo 13 del Reglamento comunitario— de que el Consejo de Ministros pueda prohibir en territorio español toda actividad de una AECT que contravenga las disposiciones internas en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, así como las contrarias al interés público; o, en su caso, solicitar a los miembros españoles de la AECT su retirada de la misma, a menos que la AECT ponga fin a estas actividades.

En realidad la capacidad de las AECT se limita según el artículo 7 a la realización de las funciones que le sean encomendadas por sus Estatutos conforme al Reglamento comunitario 1082/2006 y con el objetivo de facilitar y fomentar la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social. De este modo, la función básica de las AECT es el desarrollo de iniciativas de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional o interregional), que pueden ser

¹² A efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

¹³ Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables (como es el caso de las Comunidades Autónomas en España), la referencia a la legislación aplicable, incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate [art. 2.2 del Reglamento (CE) 1082/2006].

¹⁴ A excepción de las “acciones de cooperación europea” enumeradas en el artículo 6 del Reglamento (CE) 1080/2006

relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que, de forma resumida, son: la realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible; el establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional, incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas que no están incluidas en el ámbito anterior, mediante la financiación de redes y acciones que propicien un desarrollo territorial integrado; y la potenciación de la eficacia de la política regional.

¹⁵ Con cargo a los Fondos Estructurales conforme al Reglamento (CE) 1083/2006 y al Reglamento (CE) 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER.

cofinanciadas por fondos europeos¹⁵, pero también la implementación de acciones de cooperación territorial por iniciativa exclusiva de los Estados miembros, las autoridades regionales o locales, sin intervención financiera de la UE (con las limitaciones mencionadas).

3.4. Funcionamiento de las AECT: Convenio y Estatutos

Para su funcionamiento, la AECT debe basarse en un Convenio y en unos Estatutos, donde se especifiquen sus funciones, teniendo en cuenta las limitaciones anteriores.

Según el artículo 8 del Reglamento (CE) 1082/2006, el Convenio contendrá: el nombre de la AECT y su domicilio social; la delimitación del territorio en el que la AECT va a ejecutar sus cometidos; el objetivo específico de la AECT y sus funciones; su duración y las condiciones de su disolución; la lista de los miembros de la AECT; la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del Convenio¹⁶; los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero; y los procedimientos de modificación del convenio.

Por su parte, en el artículo 9 del mismo se establecen que los Estatutos deben recoger, como mínimo, todas las disposiciones del Convenio junto con los siguientes elementos:

- a) las disposiciones operativas de sus órganos de gobierno y las competencias de estos, así como el número de representantes de los miembros de la AECT en los órganos de gobierno pertinentes;
- b) los procedimientos de toma de decisiones de la AECT;
- c) la lengua o lenguas de trabajo;
- d) las modalidades de su funcionamiento, en particular todo lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación y la naturaleza de los contratos del personal;
- e) las modalidades de contribución financiera de cada uno de los miembros de la AECT y las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras;
- f) las modalidades de la responsabilidad de los miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 del mismo Reglamento;
- g) las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente, y
- h) los procedimientos de modificación de los Estatutos, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5 del mencionado Reglamento (CE) 1082/2006.

Los miembros de la AECT aprobarán por unanimidad sus Estatutos sobre la base del Convenio.

3.5. Domicilio social

En quinto lugar, la AECT tiene un domicilio social único, cuya localización presenta consecuencias jurídicas importantes, ya que determina considerablemente el Derecho (nacional y regional) que le es aplicable con carácter subsidiario, los órganos encargados de su control y la normativa concreta de gestión de los fondos públicos que se manejen. Ello significa que las AECT que tengan su domicilio social en nuestro país deberán cumplir la legislación estatal y autonómica que sea de aplicación y que el control financiero de los fondos recaerá sobre las instituciones españolas.

3.6. Órganos de gobierno

Para expresar su voluntad como persona jurídica propia, la AECT debe disponer de órganos propios de gobierno. El Reglamento comunitario exige la existencia de una Asamblea, en la que estén representados todos los miembros, y de un Director que representará a la AECT y actuará en nombre de ella. Sin embargo, deja a los miembros abierta la posibilidad de que prevean otros órganos adicionales con las facultades que se establezcan en los propios Estatutos. En todo caso, la AECT será responsable de los actos de sus órganos de gobierno en lo que se refiere a terceros, incluso cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT.

3.7. Aspectos financieros y responsabilidad de las AECT

La AECT debe disponer de un presupuesto anual que será adoptado por la Asamblea, así como de normas relativas al mismo y al ejercicio de su responsabilidad financiera.

En el artículo 12 del Reglamento (CE)1082/2006 se desarrolla todo lo referente a la liquidación, insolvencia, suspensión de pagos y responsabilidad de las AECT, estableciéndose que todas estas cuestiones se regirán básicamente por la legislación del Estado miembro donde la AECT tenga su domicilio social.

La AECT será responsable de sus deudas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, y sus miembros deberán asumirlas cuando los activos de

¹⁶ Que deberá ser la del Estado miembro donde se asiente el domicilio social de la AECT.

la AECT resulten insuficientes para atender a sus responsabilidades de forma proporcional a su contribución. Se regula también en este mismo Artículo la limitación de responsabilidad de los miembros de la AECT.

Finalmente se establece que sin perjuicio de la responsabilidad financiera de los Estados miembros, en relación con la financiación proveniente de Fondos Estructurales y/o de Cohesión proporcionada a la AECT, los Estados miembros no tendrán responsabilidad financiera, en virtud del Reglamento (CE) 1082/2006, respecto de una AECT de la que no sean miembros. Es decir, la creación de las AECT no afecta a la responsabilidad financiera de las autoridades regionales y locales ni a la de los Estados miembros, por lo que se refiere a la gestión de los fondos comunitarios y de los fondos nacionales.

3.8. Control de los fondos comunitarios

Respecto al control de las actuaciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, según el artículo 10 del RD 1082/2006, éste se desarrollará de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico comunitario, y en el marco de las normas de transposición y desarrollo del Derecho comunitario en materia de control de fondos comunitarios llevado a cabo en el Derecho interno español. En todo caso, el control se realizará de acuerdo con la distribución de competencias entre los distintos órganos de control de las Administraciones Públicas que participen en la AECT. Cuando el domicilio social de la AECT radique en España, el texto del convenio o los estatutos propuestos en el procedimiento de solicitud indicarán la autoridad competente en materia de control financiero y auditoría de cuentas de la AECT.

3.9. Procedimiento de creación y disolución de una AECT en España

Según el artículo 4 del RD 37/2008, con carácter previo a la creación de una AECT, la entidad española que pretenda participar en la misma notificará al Ministerio de Administraciones Públicas su intención de participar en ella mediante la presentación de una solicitud acompañada de la siguiente documentación: el texto del Convenio de la AECT y los Estatutos propuestos, elaborados de acuerdo al Reglamento (CE) 1082/2006; la documentación acreditativa de la personalidad jurídica de los futuros miembros de la AECT, así como la posible limitación de su responsabilidad; y la certificación que acredite el acuerdo del órgano correspondiente

con la participación de la entidad concernida en la AECT.

Una vez recibida la solicitud, el Ministerio de Administraciones Públicas solicitará la emisión de los correspondientes informes por parte de los Ministerios competentes por razón de la materia, así como otros dos preceptivos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y del Ministerio de Economía y Hacienda, siendo este último vinculante en lo que respecta al uso de fondos comunitarios, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o de las demás entidades de Derecho público. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, procederá a dar comunicación de la solicitud a los demás Estados de la UE donde haya entidades que vayan a participar como miembros en la AECT prevista. También será preceptivo el informe de las Comunidades Autónomas en las que estén integrados los miembros de la AECT.

Recibidos todos los informes, o transcurrido el plazo de 1 mes sin que se hubieran evaluado, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial formulará una propuesta de resolución. La resolución final de la autorización corresponderá al Consejo de Ministros, si uno de los integrantes futuros de la AECT es un Estado, un órgano de la Administración General o un organismo de derecho público dependiente del Estado, o una o varias Comunidades Autónomas o sus organismos públicos dependientes; y al titular del Ministerio de Administraciones Públicas en los demás casos. El plazo máximo para la resolución del procedimiento será de tres meses a partir de la presentación de la solicitud de creación de una AECT conforme a lo previsto; transcurrido este plazo sin que se haya dictado resolución, la solicitud se entenderá estimada.

Una vez autorizada la AECT esta deberá inscribir su Convenio y sus Estatutos en el Registro de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, del Ministerio de Asuntos Exteriores. Finalmente, la AECT se deberá constituir antes de que transcurra un año desde la autorización de la concesión, plazo establecido para la caducidad de dicha autorización. La inscripción en el Registro habilita a la correspondiente AECT para efectuar las actuaciones administrativas necesarias para poder llevar a cabo la actividad para la que ha sido constituida.

Salvo los casos excepcionales en que sea el Gobierno quien disuelva una AECT por incumplimiento de sus objetivos o funciones, la disolución de una AECT podrá producirse por alguna de las causas previstas en su Convenio de constitución y deberá también ser inscrita en el Registro de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial.

4. CONCLUSIONES: PRESENTE Y FUTURO DE LAS AECT EN ESPAÑA

España es uno de los pocos países de la UE que ya contaba con un marco legal para la cooperación transfronteriza previo al Reglamento (CE) 1082/2006, constituido por sendos Tratados bilaterales con Francia (1995) y Portugal (2002); donde se establece un marco para la cooperación transfronteriza entre autoridades regionales, locales y otros organismos, y se introducen instrumentos legales de cooperación (los denominados Convenios de cooperación transfronteriza) y la posibilidad de crear o participar con personalidad legal propia en distintos organismos españoles, franceses o portugueses.

Además, el RD 1317/1997, de 1 de agosto, exige dos requisitos necesarios para los Convenios de cooperación transfronteriza suscritos entre Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras: primero, la necesidad de Comunicación previa a la Administración General del Estado (al Ministerio de Administración Pública) del proyecto de Convenio; y, segundo, tras su aprobación (en el plazo de 1 mes si no hay notificación en contra), la publicación oficial en el BOE.

De este modo, y teniendo en cuenta que las posibilidades ofrecidas por el marco de los Tratados bilaterales con Francia y Portugal y el RD 1317/1997 ya permitían la existencia mediante los mencionados Convenios de cooperación transfronteriza de instrumentos o entidades de cooperación transfronteriza con personalidad legal propia (dotados de plena capacidad, por ejemplo, para desarrollar proyectos y programas de cooperación cofinanciados por la UE, entre ellos el acceso a los Fondos Estructurales de los Reglamentos (CE) 1083/2006 y 1080/2006), en España la personalidad jurídica propia de las AECT ya no resulta una novedad.

En realidad, en España las dos novedades más significativas de las AECT —con respecto a los instrumentos ya existentes— son: la posibilidad de participación en ellas de la Administración Central —además de las autoridades locales y regionales—, y, sobre todo, la ampliación del ámbito de cooperación más allá del estrictamente transfronterizo, a la cooperación transnacional e interregional.

Entre las debilidades que se han señalado por diferentes autores y que supuestamente pueden ralentizar¹⁷ —al menos durante el período de programación 2007-2013— el recurso a la

creación de las AECT como instrumentos de cooperación territorial se encuentran (HASELSBERGER, 2007), con carácter general y a nivel europeo, la inseguridad jurídica derivada de la lentitud con que se ha desarrollado el Reglamento (CE) 1082/2006¹⁸ en algunos países de la UE (no siendo el caso de España, donde ya existe el mencionado RD 37/2008), y, sobre todo, la posibilidad de que esta cierta inseguridad y el esfuerzo en términos de tiempo y capital político que sin duda conlleva la creación de una AECT hagan que algunos actores se planteen serias dudas y tengan reticencias para la transformación de las instituciones y estructuras de cooperación ya constituidas en nuevas AECT. Este segundo aspecto es el que podría tener aún más relevancia en nuestro país, donde como recuerda FERNÁNDEZ DE CASAVEANTE, ya existía previamente un instrumento jurídico plenamente consolidado (los Convenios de cooperación transfronteriza) como modo de canalizar la cooperación entre las regiones fronterizas con Francia y Portugal.

Finalmente, en otras ocasiones se han identificado las AECT con instrumentos de cooperación monofuncional (con una tarea simple y concreta), señalado las dificultades de constitución de AECT complejas y multifuncionales como las que podrían potencialmente constituirse entre las regiones con una tradición más consolidada de cooperación y con lazos institucionales más estrechos.

A pesar de estas dificultades, actualmente existen varias AECT en marcha en nuestro país. A continuación se relacionan a modo de ejemplo algunas de ellas:

LA AECT formada para la construcción y gestión del Hospital transfronterizo de La Cerdanya, entre la Generalitat de Cataluña y el Sistema Nacional de Salud de Francia, para dar servicio sanitario unitario a la población de las regiones de Cerdanya/Cerdagne y Capcir.

La AECT de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, entre la Xunta de Galicia y el CCDRN portugués, un proyecto de cooperación multidimensional (autoridades regionales, Asociación Eje Atlántico del Noroeste Peninsular, ayuntamientos de los Valle del Tâmega, Limia, Cávado, Miño, etc.) y multisectorial (infraestructuras, promoción empresarial y empleo, coordinación y promoción de estrategias conjuntas, gestión de programas, proyectos y fondos europeos, etc.) que resulta de la evolución de la cooperación histórica entre estas regiones iniciada en Octubre de 1991 con un primer

¹⁷ En realidad, desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) 1082/2006 el 1 de agosto de 2007, sólo se han constituido 2 AECT en Europa —aunque hay varias en proceso de constitución—: el Metropole de Lille-Kortrijk-Tournai, entre

Francia y Bélgica, y el EGTC Esztergom-Stúrvó entre Hungría y Eslovaquia.

¹⁸ Que entró en aplicación en los países de la UE el 1 de agosto de 2007.

Acuerdo dentro del marco de la Convención de Madrid (1980), renovado en Febrero de 2006 para adaptarse a las previsiones del Tratado bilateral de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal suscrito en 2002.

La AECT Duero-Douro, liderada por el Ayuntamiento de Trabanca (Salamanca) y con la participación de 71 municipios de Salamanca, 36 de Zamora, 18 instituciones de Tras-Os-Montes, 27 de Douro y 31 de Beira Interior Norte. Se trata de

un proyecto de cooperación territorial en la zona fronteriza con Portugal, de carácter multisectorial, con 6 líneas: igualdad de oportunidades, desarrollo económico, I+D+I; desarrollo local, nuevas tecnologías, educación, formación y empleo; medio ambiente, desarrollo sostenible y agricultura y ganadería; sanidad, servicios sociales y acción social; turismo, cultura, patrimonio, deporte y ocio; administración local, transportes y comunicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

EUROPEAN UNION. COMMITTEE OF THE REGIONS (2007): European Grouping of Territorial Cooperation —EGTC—. European Union. CdR 117/2007 (Study). Bruselas.

HASELSBERGER, B. (2007): "European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): a new future perspective for European Regions". *International Conference "New concepts and approaches for Urban and Regional Policy and Planning?"*, Leuven; 04/02/2007-04/03/2007. Recogida en: "Book of Abstracts. Leuven 2007" (2007), Paper ID 133, 12 pages. Accesible en http://publik.tuwien.ac.at/files/pub-ar_8205.pdf.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (s/a). *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): a new instrument for cooperation in the European Union*. http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2007/doc/presentations/d/Abstract_Carlos%20FERNANDEZ%20DE%20CASADEVANTE%20ROMANI_10D14.doc.

INTERACT POINT VIENNA (2008): "INTERACT Handbook. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?" INTERACT Point Vienna, Viena (version mayo 2008).