

# Els organismes de cooperació territorial a Europa: una mirada cap al futur<sup>1</sup>

Susana Beltran

Universitat Autònoma de Barcelona  
Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques  
susana.beltran@uab.cat

Data de recepció: maig de 2009

Data d'acceptació definitiva: setembre de 2009

## Resum

Les entitats regionals i locals col·laboren amb altres entitats europees mitjançant la creació d'organismes de naturalesa jurídica molt diversa. Aquest associacionisme els permet desenvolupar iniciatives de cooperació territorial, terme, aquest darrer, que comprèn les relacions transfrontereres dutes a terme entre entitats veïnes, relacions transnacionals i interregionals portades per entitats que no comparteixen cap frontera. Recentment, s'ha creat un nou tipus d'associació, les agrupacions europees de cooperació territorial —AECT—, que tracta de suplir les deficiències amb les quals a vegades es trobaven les ja clàssiques euroregions i les comunitats de treball, entre altres, a l'hora d'emprendre accions conjuntes. El present treball analitza les febleses i les fortaleces d'aquests organismes de cooperació territorial actuals, fent una certa prospectiva sobre la seva viabilitat.

**Paraules clau:** cooperació territorial, AECT, cooperació transfronterera, associacions europees d'entitats locals i regionals.

## Resumen. *Los organismos de cooperación territorial en Europa: una mirada hacia el futuro*

Las entidades regionales y locales colaboran con otras entidades europeas mediante la creación de organismos de naturaleza jurídica muy diversa. Este asociacionismo les permite desarrollar iniciativas de cooperación territorial, término, éste último, que comprende las relaciones transfronterizas llevadas a cabo entre entidades vecinas, relaciones transnacionales e interregionales emprendidas por entidades que no comparten una frontera. Recientemente, se ha creado una nueva forma de asociación, las agrupaciones europeas de cooperación territorial —AECT—, que trata de suplir las deficiencias con las que a veces se encontraban las ya clásicas euroregiones y las comunidades de trabajo, entre otras, en el momento de acometer acciones conjuntas. El presente trabajo analiza las debilidades y las fortalezas de los organismos de cooperación territorial actuales, haciendo una cierta prospectiva sobre su viabilidad.

**Palabras clave:** cooperación territorial, AECT, cooperación transfronteriza, asociaciones europeas de entidades locales y regionales.

1. Aquest article forma part dels treballs elaborats en el marc del Projecte I+D del Ministeri de Ciència i Innovació *Las comunidades autónomas en la Unión Europea: una evaluación* (CSO 2008-05628/ 2008-2011).

---

**Résumé.** *Les organismes de la coopération territoriale en Europe: un regard vers l'avenir*

---

Les entités régionales et locales collaborent avec d'autres entités européennes en utilisant la création d'organismes de très diverse nature juridique. Ces associations leur permet de développer des initiatives de coopération territoriale terme, ce dernier, qui comprend les relations transfrontalières, menées entre des entités voisines, relations transnationales et interrégionales portées par des entités qui ne partagent pas une frontière. Récemment, une nouvelle forme d'association a été introduite, les groupements européens de coopération territoriale —GECT—, qui essaye de suppléer les déficiences avec celles que parfois ils rencontraient les déjà classiques eurorégions, communautés de travail, entre d'autres, au moment d'entreprendre des actions conjointes. Le présent travail analyse les faiblesses et points forts de ces organismes de coopération territoriale actuels faisant une certaine prospective sur leur viabilité.

**Mots clé:** coopération territoriale, GECT, coopération transfrontalière, associations européennes de collectivités locales et régionales.

---

**Abstract.** *The organizations of territorial cooperation in Europa: a look into the future*

---

The regional and local entities collaborate with other European entities by means of the creation of organizations which have a very diverse juridical nature. This associationism allows them to develop territorial cooperation initiatives, which refer to transborder relationships, carried out among neighboring entities, and to transnational and interregional relationships, led by entities which do not share any border. A new type of association has been introduced recently, the European Groupings of Territorial Cooperation —EGTC—, which aims at making up for the deficiencies that were sometimes faced by the known Euroregions and working communities, among other, when undertaking joint actions. The present work analyzes the weaknesses and strong points referring to the current territorial cooperation's organizations by focusing on the study of their feasibility.

**Key words:** territorial cooperation, EGTC, transfrontier cooperation, local and regional european associations

---

**Sumari**

- |   |   |
|---|---|
| 1. Una mirada enrere: els organismes dels ens regionals i locals fins ara | 3. L'entrada en escena de les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT) |
| 2. Pluralitat d'organismes de cooperació                                  | 4. Una mirada cap al futur  |
|   | 5. Bibliografia   |

Malgrat que, en el si de la Unió Europea, es continua debatent el concepte i el contingut de la cohesió territorial introduïda formalment en el Tractat de Lisboa, actualment ja hi ha certs indicis que la col·laboració entre els ens regionals i locals dels estats membres, també anomenada cooperació territorial, contribueix a assolir-la<sup>2</sup>. Així, amb motiu de la programació dels Fons Estructurals

2. La Comissió Europea, després de publicar el seu llibre verd sobre la cohesió territorial, va obrir un període de reflexions, que es va tancar el passat 28 de febrer de 2009, perquè els organismes

per al període vigent 2007-2013, es va considerar que la «cooperació territorial» era un dels objectius prioritaris de la política de cohesió, juntament amb la «convergència» i la «competitivitat regional i ocupació». En concret, dintre d'aquella queden subsumides la cooperació transfronterera, és a dir, la col·laboració entre entitats regionals i locals limítrofes, i la cooperació transnacional, que promou un desenvolupament territorial integrat a través de la creació de grans zones en les quals es relacionin autoritats nacionals, regionals i locals<sup>3</sup>. I, en darrer lloc, engloba també la cooperació interregional, que fomenta les iniciatives entre entitats regionals i locals de qualsevol país membre. Precisament, una de les maneres de cooperar en qualsevol de les tres modalitats és mitjançant la creació d'organismes compostos per ens regionals i locals de diferents països, una pràctica que ja té una certa tradició.

### 1. Una mirada enrere: els organismes dels ens regionals i locals fins ara

Mirant cap a Europa, no es fa estrany sentir anomenar les euroregions, les associacions, els consorcis transfronterers, els eurodistrictes, etc., però no sempre ha estat així. Ha calgut l'experiència positiva de diverses entitats regionals i locals d'arreu d'Europa per començar a reconèixer la importància d'aquest fenomen. Les regions europees havien iniciat diverses actuacions, algunes de les quals van començar a la primèria dels anys seixanta, amb l'objectiu de desenvolupar interessos comuns tractant que les fronteres estatals no suposessin una barera insuperable. Estructures com ara l'Associació de Regions Frontereres Europees (ARFE), creada el 1969, o les accions dutes a terme des d'organismes creats per ens regionals i locals del denominat Arc Alpí (ARGE-ALP, ALPE-ADRIA i COTRAO) van constituir uns dels primers exemples de col·laboració permanent en el continent europeu. Però, sobretot, va ser a la dècada dels noranta quan els organismes de cooperació s'estengueren, fins i tot n'hi va haver alguns que es van transformar per adaptar-se a les exigències de les iniciatives comunitàries Interreg, que suposaren un suport econòmic a les actuacions decidides pels ens regionals i locals. Així, a mesura que s'anava ampliant l'àmbit de col·laboració subestatal susceptible de finançament, el qual era determinat per les successives etapes d'Interreg, es va fer palès que calien estructures de cooperació amb més capacitat jurídica per executar accions conjuntes.

---

i les persones interessades en la matèria donessin el seu parer sobre què devia incloure aquest concepte, àmbit d'actuació, incorporació de nous actors, entre d'altres, pressuposant que la col·laboració entre entitats regionals i locals ja en forma part. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, COM(2008) 616 final, 6 d'octubre de 2008.

3. Aquestes grans zones són: Açores-Madeira-Canàries (Macaronesia), espai alpí, costa atlàntica, mar Bàltic, Carib, Europa central i oriental, oceà Índic, Mediterrani, mar del Nord, Europa nord-occidental, perifèria septentrional, Europa sud-oriental i Europa sud-occidental.

En la primera etapa d'Interreg I (1990-1993), l'objectiu que calia assolir va ser la cooperació transfronterera; en l'etapa següent, Interreg II (1994-1999), aquestes relacions es van estendre més enllà del veïnatge i abastaren, a més de la cooperació transfronterera, les xarxes energètiques transnacionals i la cooperació transnacional per a l'ordenació del territori; finalment, la tercera etapa, Interreg III (2000-2006), es va caracteritzar per tractar d'augmentar la cohesió econòmica i social a la Unió Europea mitjançant la promoció de la cooperació transfronterera, transnacional i interregional, compresa també la desenvolupada entre entitats i agents no situats necessàriament al voltant d'una frontera. Ho va fer prestant una atenció particular a les regions ultraperifèriques i a aquelles situades a les fronteres externes de la Unió Europea amb els països candidats a l'adhesió. Especialment en la darrera etapa, es va comprovar que alguns dels organismes constituïts per les entitats regionals i locals per planificar i gestionar projectes no acabaven de funcionar plenament (en alguns casos, les operacions es complicaven molt, perquè les havia de dur a terme cada entitat en el seu territori en lloc de l'organisme perquè no gaudia de capacitat, o l'organisme no podia gestionar béns comuns com ara la creació d'una depuradora d'aigües o d'una planta d'eliminació de residus per manca de competència, per posar-ne alguns exemples). Per tractar de superar aquestes deficiències, el 2006 s'aprovà una nova figura, les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT). Així doncs, avui dia conviuen algunes joves AECT amb organismes de cooperació entre entitats regionals i locals europees amb capacitats jurídiques molt diverses.

## 2. Pluralitat d'organismes de cooperació

No obstant això, abans d'endinsar-nos en el món dels organismes de cooperació, cal tenir present que, des d'un punt de vista jurídic, no és tan important el nom que reben com les competències de què disposen i que, normalment, són establertes en els estatuts de constitució. A tall d'exemple, en el continent europeu, s'hi poden trobar associacions que s'anomenen igual —comunitats de treball, però que, en canvi, poden tenir règims jurídics diferents<sup>4</sup>.

Així, en termes generals, la creació d'organismes es formalitza, bé mitjançant acords que generen obligacions, bé a través de declaracions d'intencions sense valor normatiu. La manca de personalitat jurídica d'aquests últims no impedeix, però, que puguin adoptar decisions polítiques que es tradueixin, a vegades, en acords de cooperació vinculants per les parts. Sense anar gaire lluny, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània es va constituir mitjançant un acord polític (sense valor jurídic) el 29 d'octubre de 2004. Uns quants anys després, el 25

4. Entre aquesta diversitat competencial es troba, entre d'altres, Comunitat de Treball del Baix i Mitjà Adriàtic, Comunitat de Treball dels Alps Adriàtics, Comunitat de Treball dels Alps Occidentals, Comunitat de Treball dels Països del Danubi, Comunitat de Treball dels Pirineus, Comunitat de Treball de les Regions Alpines, Comunitat de Treball del Jura i Comunitat de Treball Galícia-Nord de Portugal.

de setembre de 2008, des d'aquesta plataforma es va decidir crear una AECT (amb personalitat jurídica) al servei de l'euroregió esmentada.

Pel que fa als organismes creats a partir d'acords que generen obligacions, cal distingir entre els que estan regits pel dret privat dels que n'estan pel dret públic. Els primers s'assemblen als organismes d'animació no vinculants, però es distingeixen d'aquells en la mesura que la seva personalitat jurídica s'estableix, generalment, en un estatut de constitució que regula, entre altres qüestions, el personal i els mitjans pressupostaris assignats per emprendre actuacions pròpies. Igualment, pot actuar com a entitat autònoma davant les institucions europees o dels estats. En altres termes, la naturalesa jurídica dels acords que creen aquests organismes s'assembla a la figura dels contractes, per la qual cosa no hi ha gaires problemes per constituir-los, sempre i quan es reconduïxin a un ordenament intern i es determini la llei aplicable. Amb tot, les possibilitats reals de desenvolupar accions en nom de l'organisme de cooperació són molt limitades, ja que no té capacitat per gestionar un bé comú (per exemple: un hospital transfronterer), perquè faria falta un conveni de dret públic d'habilitació.

En canvi, els organismes nascuts a partir d'acords de dret públic (anomenats convenis) que, en la legislació espanyola, adquireixen la forma de consorcis, es consideren que són el nivell més elevat de cooperació, ja que poden gestionar directament béns i serveis comuns, la qual cosa no significa que siguin la solució perfecta per a totes les sensibilitats regionals i locals. A vegades, s'ha qüestionat l'eficàcia d'aquest tipus d'organismes per actuar, atès que el marc legal que els empara és excessivament rígid. El resultat final pot ser que el que es guanyi en desenvolupament conjunt de projectes es perdi, en canvi, en flexibilitat per abordar aspectes que sobrepassin la gestió *strictu sensu*. A més, en un mateix organisme conviuen entitats territorials que posseeixen normatives diferents sobre aspectes importants per a l'organització, com ara el control dels actes, el sistema fiscal o l'adquisició de béns; això sense tenir en compte que, sovint, algun dels seus membres no té competències per a dur a terme certs actes.

Aquest problema continuarà persistint, encara que s'hagin elaborat tractats internacionals de cobertura per a la creació d'aquests organismes, mentre no es resolgui l'harmonització de legislacions. De fet, la Convenció marc de 1980 sobre cooperació transfronterera i els dos protocols que comprenia només han reconegut la possibilitat que els estats autoritzin a les seves entitats regionals i locals la constitució d'organismes de cooperació regits pel dret públic si la legislació interna ho permet i en tenen competències (Argent, 2005, p. 89).

En canvi, no hi ha gaires diferències respecte a la multiplicitat de matèries que poden arribar a ser interessants per als organismes de cooperació amb personalitat jurídica o sense: infraestructures, medi ambient, cultura, educació, turisme, universitats, entre les més comunes, fins a associacions dedicades a temes tan específics com ara estudiar la producció del vi, lluitar contra el canvi climàtic, treballar per la igualtat de gènere, etc. És habitual, però, que un mateix organisme desenvolupi actuacions en diferents àmbits. Encara que no sigui pròpiament una matèria, l'objectiu de col·laborar per obtenir més presència institucional a la Unió Europea i, sobretot, per participar en l'execució de pro-

jectes i programes que ho permetin, cofinançats per la Comunitat especialment provinents del Fons Europeu de Desenvolupament Regional, Fons Social Europeu i Fons de Cohesió és una constant en bona part dels organismes de cooperació europeus. Cal tenir present que algunes de les línies d'actuació es decideixen en funció dels temes prioritaris que donen accés als fons estructurals.

### 3. L'entrada en escena de les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT)

Ara bé, l'entrada de les AECT a l'espai europeu<sup>5</sup> ha esdevingut una nova i interessant eina per a la cooperació territorial europea. Coherent amb aquest gran objectiu, les AECT actuaran des de la cooperació transfronterera, transnacional i interregional<sup>6</sup>. Des d'un punt de vista tècnic, és a dir, enteses com a instruments per implementar accions de cooperació amb veu pròpia, distinta de la dels seus membres, suposen un salt qualitatiu respecte a les associacions que hi havia en períodes anteriors. En etapes prèvies, es va intentar, mitjançant la figura de les agrupacions europees d'interès econòmic (AEIE)<sup>7</sup>, un rol semblant que no va acabar de funcionar, raó per la qual es va demanar amb certa insistència que es dotés les regions d'una nova estructura adequada per disseminar i gestionar projectes que facilitessin, a efectes pràctics, la cohesió econòmica, social i territorial.

Per fer front a aquestes demandes, calia allunyar dubtes sobre la naturalesa jurídica d'aquests organismes, ateses les reticències naturals dels estats sobirans dintre i fora de la Unió Europea. Aclarit que les AECT en cap cas no estaran regides pel dret internacional públic ni seran subjectes d'aquest ordenament, se simplifica el camí cap a la contractualització de les relacions entre regions i ens locals europeus, però també entre aquests actors i d'altres, com ara els estats membres o les associacions interregionals, que, tanmateix, contribueixen a consolidar la cohesió econòmica i social.

Més en particular, una AECT és un organisme dotat de personalitat jurídica, els integrants de la qual poden ser estats membres de la Unió Europea, autoritats regionals, autoritats locals, organismes regits pel dret públic i associacions formades per organismes pertanyents a una o a diverses de les categories assenyalades, amb l'objectiu de fomentar la cooperació territorial. Inicialment, la proposta de la Comissió va ser denominar aquests organismes

5. *Reglament (CE) núm. 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006, sobre l'agrupació europea de cooperació territorial (AECT), DOUE de 31 de juliol de 2006, L 210/19.*
6. *Reglament (CE) núm. 1083/2006 del Consell, d'11 de juliol de 2006, mitjançant el qual s'estableixen les disposicions generals relatives al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu i al Fons de Cohesió i es deroga el Reglament (CE) núm. 1260/1999, DOUE de 31 de juliol de 2006, L 210/25.*
7. *Reglament (CE) núm. 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985, relatiu a la constitució d'una agrupació europea d'interès econòmic (AEIE), DOCE L 199, de 31 de juliol de 1985.*

*agrupacions europees de cooperació transfronterera*<sup>8</sup>, la qual cosa va suscitar força crítiques, entre altres raons, perquè, en l'esmentat reglament, s'hi contemplaven les tres modalitats de cooperació, i no únicament la transfronterera<sup>9</sup>. Esme-nada aquesta imprecisió terminològica, s'optà per emprar el terme «territorial», que cobreix el conjunt de la matèria.

### *Personalitat jurídica*

El Reglament disposa que l'AECT es regirà (a més del previst en aquesta normativa) pel dret de l'Estat de la Unió Europea en el qual estableixi la seva seu social i tindrà capacitat per adquirir o alienar béns mobles o immobles, contractar personal i comparèixer en judici com a part (articles 1 i 2). Igualment, tindrà capacitat per actuar en nom i per compte dels seus membres. Amb aquesta finalitat, l'AECT es regularà mitjançant un conveni i uns estatuts que, entre altres qüestions, hauran d'especificar el lloc del domicili social, els membres, les funcions i la legislació aplicable respecte de la interpretació i aplicació del conveni. De tot això, se'n desprèn que la seva personalitat estarà regida pel dret intern i no hi ha cap clàusula que permeti entreveure que, tal vegada, una AECT arribi a posseir personalitat jurídica internacional, malgrat que en puguin formar part estats de la Unió Europea (Beltran i Zapater, 2006, p. 104).

### *Composició*

Efectivament, quant als seus membres, poden formar part de les AECT entitats territorials ben heterogènies, que van des d'estats, ens regionals i locals fins a associacions d'entitats territorials sense personalitat jurídica o regulades pel dret privat o públic<sup>10</sup>. Les possibilitats que una entitat formi part d'una AECT són tan

8. *Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a la creació d'una agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT)*, COM(2004) 496 final, 14 de juliol de 2004.
9. Aviat es van palesar les discrepàncies terminològiques entre els diferents col·lectius interessats en la matèria, tot i que hi havia cert consens a afirmar que el qualificatiu d'agrupació transfronterera no abastava tots els vessants de la cooperació regulats en el *Reglament*. Entre d'altres, ARFE, *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a - regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder co-operation (EGCC)*, Gronau, 2004, accessible des de [www.aebr.net](http://www.aebr.net), p.2; o el Comitè de les Regions, que va proposar que es denominés Agrupació Europea de Cooperació Transeuropea, *Dictamen del Comitè de les Regions, de 18 de novembre de 2004, sobre la proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a la creació d'una agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT)*, DOUE, C 71/46, 22 de març de 2005.
10. Per veure'n més detall, l'article 3 disposa el següent:  
«Composición de la AECT  
1. La AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías:  
a) estados miembros;  
b) autoridades regionales;

àmplies que pot arribar, fins i tot, a traspassar els confins territorials de la Unió Europea. Així, sempre que l'ordenament intern del tercer estat o d'acords entre estats membres i països tercers ho permetin, també en podran ser membres entitats d'aquells països<sup>11</sup>. De fet, sembla que l'autorització de pertànyer-hi és més un problema del país no comunitari que no pas dels de la Unió Europea, atès que la condició perquè això sigui possible és que el tercer accepti.

Per tant, només queden exclosos d'una AECT els estats que no són membres de la Unió Europea, però no les seves entitats. I encara, per a J. I. Luaces, els esmentats organismes han de permetre la col·laboració de tercers estats com ara Noruega, Andorra o Suïssa, amb els quals des de fa temps s'ha estat desenvolupant cooperació transfronterera (Luaces, 2005, p. 24). El dubte és si una AECT, una vegada constituïda, podrà celebrar convenis amb tercers estats per tal de dur a terme projectes conjunts, possibilitat que és factible des d'un punt de vista jurídic, atès que no hi ha cap disposició que ho prohibeixi. Tanmateix, i a tall d'exemple, s'ha inclòs Andorra en el Programa Operatiu Espanya-França 2007-2013, a fi que pugui participar en els projectes que es desenvolupin a partir d'aquest programa, motiu afegit perquè algunes de les actuacions pensades en l'àmbit de la cooperació transfronterera es faci mitjançant la creació d'una AECT<sup>12</sup>. No obstant això i en aquest cas concret, Andorra, a partir de la firma d'un Protocol d'Esmena del Tractat de Baiona entre França i Espanya en matèria de cooperació transfronterera, de 10 de març de 1995, passarà a ser membre del consorci de la Comunitat de Treball dels Pirineus, que és, a més a més, autoritat de gestió d'aquest Programa. Aquí ja caldria reflexionar per què aquest organisme va optar per transformar-se en consorci en comptes d'AECT, atès que totes dues figures s'assemblen molt des del punt de vista de capacitat d'ac-

c) autoridades locales;

d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

2. La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros.»

11. En concret, el Reglament AECT, en el Considerant 16, preveu:

«El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.»

12. Particularment, l'article 21.3 del Reglament del FEDER disposa:

«En el ámbito de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, el FEDER podrá financiar gastos originados en la ejecución de operaciones o de partes de operaciones en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, con un límite del 10% del importe de su contribución al programa operativo considerado y siempre que aquellas redunden en beneficio de las regiones de la Comunidad.»



tuació. I és cert que aquesta darrera figura no convenç plenament alguns tècnics i polítics de la cooperació territorial.

Així, hi ha un cert rebuig a la possibilitat que participin estats membres en el si d'una AECT, encara que suposi una intromissió i un obstacle per a la cooperació endegada entre entitats regionals i locals que perdrien autonomia per decidir de forma diferenciada als interessos dels estats. Tot i que també s'ha acollit positivament la participació estatal en les AECT, entre altres raons, perquè contribuirà a enfortir la cohesió econòmica i social i dinamitzarà els organismes de cooperació<sup>13</sup>, alguns dels quals estan anquilosats o són infrautilitzats a causa de la manca de capacitat tecnicojurídica per actuar. Fins i tot la presència estatal és considerada per Levrat un gir important respecte al que havia estat fins ara la cooperació duta a terme per regions i ens locals, en la qual no tenien accés els estats, amb la qual cosa es contribueix a consolidar la governança multinivell (Levrat, 2007, p. 127). Probablement a partir d'ara les entitats regionals i locals europees hauran d'analitzar amb més cura què és el que volen fer en comú i, en funció de la resposta, escollir un o altre model d'organisme de cooperació.

### *Competències*

En qualsevol cas, i és important destacar-ho, no existeix una jerarquia en el si de les AECT sobre la base de les competències internes (i eventualment internacionals) de què disposi cadascun dels seus membres, llevat de les que es derivin dels càrrecs previstos en els estatuts, com ara director o representants en els òrgans de govern, la qual cosa facilita un intercanvi horitzontal d'idees i la posada en comú d'interessos sense estar condicionat per la jerarquia competencial entre els seus membres i la superioritat consegüent dels estats.

Això, però, no comporta que les entitats regionals i locals augmentin les capacitats d'actuar en formar part d'una AECT, ans al contrari. El Reglament deixa ben clar en diferents apartats que les funcions que es poden desenvolupar des d'una AECT són condicionades al conjunt de competències comunes de tots els seus membres, la qual cosa limita en excés la capacitat d'actuar (Levrat, 2007, p. 150). A més a més, el Reglament disposa que les funcions d'una AECT no han de comportar l'exercici de competències atribuïdes pel dret públic ni d'actuacions adreçades a vetllar pels interessos generals de l'Estat o d'altres autoritats públiques, com ara les competències policials, reglamentàries, la justícia i la política exterior (article 7). A la pràctica, significa que les possibilitats de col·laborar són limitades atès que s'han de reconduir a les competències de què disposen (no hi ha un augment de capacitats pel fet de formar part d'una AECT). I cal dir que, en aquest aspecte, no s'ha avançat respecte del que hi havia abans.

13. *Dictamen del Comitè de las Regiones de 18 de noviembre de 2004*, op. cit.

Ara bé, la capacitat d'actuar des d'una AECT continua sent considerable respecte a d'altres organismes de cooperació: els membres potencials que en poden formar part —inclosos estats membres—, el tipus de col·laboració que abasta les tres modalitats de cooperació territorial i el fet que, a diferència d'alguns d'aquests organismes, la cobertura jurídica que els empara sigui clara, o les vies d'actuació que poden cenyir-se, bé a les orientacions dels programes operatius a fi d'obtenir finançament de la Comunitat, o bé anar per lliure endegant iniciatives pròpies, és a dir, impulsades pels membres de les AECT sense intervenció comunitària, les dota d'un cert atractiu.

### *Constitució*

Amb tot, un dels aspectes que pot fer desistir de crear una AECT pot ser l'acompliment dels requisits formals per instituir-la i controlar-ne, després, l'activitat. Els membres potencials hauran d'avaluar molt bé la utilitat de crear-les, tenint en compte que potser el que volen impulsar ja es pot fer des dels organismes de cooperació on s'integren i no els cal passar tots els tràmits administratius, econòmics o tècnics que es requereixen per crear-les. Per tant, sembla que, en l'estadi actual, les AECT serviran bàsicament per gestionar en conjunt algun servei o bé públic.

Anant més al detall, per constituir una AECT, s'ha de signar un conveni que inclogui, bàsicament: el domicili social, que ha d'estar situat en el territori d'un estat membre, les funcions que pretén desenvolupar, els components, la legislació aplicable a efectes d'aplicació i d'interpretació, que serà la de l'estat on hi hagi la seu social, clàusules sobre el control financer i la delimitació del territori on durà a terme les seves actuacions. Juntament amb el conveni, les AECT hauran de proveir-se d'un estatut que, a més de desenvolupar els preceptes de l'acord assenyalat, hauran d'especificar els òrgans de govern, el sistema de presa de decisions i les condicions de contractació i de contribució financera de llurs membres. Tanmateix, s'han de preveure disposicions sobre el grau de responsabilitat de l'AECT i dels components, així com especificar les autoritats amb capacitat per designar una auditoria externa independent. En altres paraules, el control sobre els actes i la manera d'executar-los està fortament regulat. A més, la responsabilitat correspon, en primer lloc, a l'AECT, inclosos els supòsits en què hi hagi una extralimitació de competències, i només quan els seus actius siguin insuficients, en aquest cas, seran per compte dels membres. També és important destacar que els estats de la Unió Europea no seran responsables de les accions de les AECT llevat que en formin part, la qual cosa pot alleugerir la càrrega de mantenir-les en actiu durant anys.

Altrament, un estat membre pot prohibir una activitat de l'AECT en el seu territori si considera que és contrària a l'ordre, la seguretat, la sanitat, la moral o, en general, l'interès públic. La inclusió d'aquesta clàusula suposa continuar reservant a l'estat plens poders per limitar l'acció d'una AECT, és a dir, aquests organismes tampoc no es deslliuren de l'ordre sobirà establert, amb la qual cosa no s'avança extraordinàriament respecte del que hi havia

abans. La diferència, potser, amb altres estructures de cooperació és que la implementació de les AEET implica un cert grau de coordinació entre l'Administració de l'estat i aquella, més que no pas de jerarquia, ja que, en cas que s'apliquin les esmentades prohibicions, s'han de justificar (no han de constituir cap mitjà de restricció arbitrari o encobert de la cooperació territorial) i són revisables per l'autoritat judicial competent. Aquesta clàusula és innovadora respecte al passat, quan les revisions judicials per no respectar la cooperació entre ens regionals i locals europeus en el dret intern (i comunitari) eren pràcticament inexistents.

Pel que fa als tercers que se sentin perjudicats per les accions i les omissions de les AEET, podran acudir als tribunals per fer valer llurs pretensions en l'estat membre on aquest organisme fixi el seu domicili social. Això també representa certa novetat en relació amb altres estructures de cooperació entre entitats regionals i locals, les actuacions de les quals, en estar creades d'una manera més o menys informal, són difícilment judicialitzables. És previsible que, a mesura que avanci el reconeixement, tant a nivell comunitari com en el si dels estats membres, de la feina dels organismes creats per regions, augmentin els controls i l'obligació de fer pública la tasca realitzada en tant que garantia.

Posteriorment a l'entrada en vigor del Reglament sobre les AEET, els països membres estan adoptant normatives en els seus ordenaments respectius que complementen el que hi ha previst en la norma comunitària. En concret, l'Estat espanyol va aprovar el Reial Decret núm. 37/2008 amb aquesta finalitat. Aquest reglament reflecteix una mica la idea que les AEET han de servir per dur a terme projectes de més complexitat, regits pel dret públic i que, en canvi, les col·laboracions entre regions europees de caire més informal o esporàdic s'han de canalitzar en altres tipus d'organismes (Beltran, 2008, p. 36). La paradoxa és que aquesta interpretació es desprèn del Reial Decret espanyol, però no es deriva d'altres normatives estatals que han aprovat, per exemple, AEET regides pel dret privat.

#### 4. Una mirada cap al futur

En efecte, la normativa de la Unió Europea i la de la majoria d'estats membres permeten establir estructures de col·laboració creades per regions i ens locals ben heterogènies. Les més capacitades per gestionar projectes propis amb un cert abast són les regides pel dret públic i les AEET. Ara bé, el seu marge de maniobra és limitat, perquè s'han d'ajustar a controls previs per establir-se i les actuacions que realitzin poden ser revisades per l'autoritat competent. Aquesta és una de les raons per les quals associacions com ara l'Euroregió Pirineus Mediterrània estan treballant per mantenir dues estructures: la d'origen, de naturalesa política, de la qual se'n podria derivar una altra amb personalitat jurídica com AEET.

Igualment, l'exigència que tots els membres tinguin competències per poder dur a terme accions esdevé una limitació important, ateses les capa-

citats tan heterogènies que tenen els ens locals i regionals d'un mateix país, i ja no parlem de diferents estats. En l'estudi promogut per Levrat sobre les AEET, es lamenten, amb raó, que hagués estat preferible la complementarietat de competències per dur a terme projectes des de les AEET, en lloc del mandat que finalment s'ha establert. La recerca de socis que tinguin capacitats semblants per constituir-se no és només un problema de les AEET, sinó que també s'estén al conjunt d'organismes de cooperació. Els ens territorials interessats han d'estudiar molt bé les competències dels altres, i això requereix, òbviament, un cert esforç. El resultat d'aquest procés un xic complex pot arribar a ser positiu, com assenyalen els professors De Castro i Ugalde en relació amb la Conferència Euro-regional creada el 2006 (De Castro i Ugalde, 2008, p. 116-117).

Amb tot, el Reglament de les AEET tindrà efectes més enllà de l'àmbit estricte de la Unió Europea, encara que no hagi estat aquesta la finalitat perseguida. Si bé, des del Consell d'Europa, s'ha obert camí en el reconeixement jurídic de les relacions entre regions i ens locals d'aquest continent, especialment a partir de la Convenció marc de 1980 sobre cooperació transfronterera (Fernández de Casadevante, 2006, p. 89-90), el Reglament està normalitzant una relació que semblava vedada fins ara: la participació conjunta d'estats o òrgans de l'Administració central amb regions d'altres països en un organisme comú. Aquest tipus de relacions és possible que es comencin a establir en la pràctica, i no necessàriament en el si d'una AEET.

En aquesta mateixa línia, el Reglament reconeix formalment la cooperació interregional (o interterritorial, en terminologia del Consell d'Europa) que, en alguns moments, ha estat ignorada o rebutjada en el si dels estats europeus. I, finalment, la introducció de les AEET suposa el reconeixement definitiu, sense possibilitat que els països membres de la Unió Europea es retractin, respecte del fet que les regions i els ens locals poden i, sobretot, *han de* col·laborar amb altres entitats europees a fi de garantir, com a mínim, la cohesió territorial, un repte i també una responsabilitat compartida.

Ara bé, romanen encara importants qüestions no resoltes: el tema de les competències, els controls estrictes, un zel excessiu en l'elaboració d'algunes normes internes complementàries del Reglament de les AEET, la potestat residual dels estats, entre d'altres, que fan dubtar sobre si realment suposen un valor afegit respecte al que hi havia abans. Hi ha previst reformar el Reglament l'any 2011, si escau. De moment, el Comitè de les Regions està treballant per aglutinar el nombre màxim possible d'opinions de diferents sectors (tècnics de la cooperació, regions i ens locals, món universitari, recerca, empreses, etc.), per tal d'aportar elements de reflexió al debat. Sembla que ningú no s'atreveix a desautoritzar encara la figura de les AEET justificant-ho en el fet que és jove, que li cal desenvolupar-se, que n'ha d'augmentar encara més el nombre, entre d'altres (Comitè de les Regions, 2009). Però és evident que un dels grans problemes rau en les competències i en la gestió d'aquestes des de les AEET. A risc de pecar de voluntarista, crec que aquesta qüestió requereix predisposició de totes les administracions implicades, per endegar projectes d'una certa

envergadura i que arribin al ciutadà en les millors condicions; no es tracta de reformar les competències de les entitats territorials per la via «europea», sinó de col·laborar entre tots els nivells per un projecte comú.

## 5. Bibliografia

- ARGENT, P. (2005). «La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière». A: LEJEUNE, Y. (ed.). *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts*. Brussel·les: Bruylant, p. 77-86.
- BELTRAN, S. (2008). «Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español, ¿más fácil y más difícil? *Eixo Atlántico*, 13, p. 23-38.
- BELTRÁN, S.; ZAPATER, E. (2006). «La política de cohesió». A: MORATA, F. (dir.). *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*. Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, p. 95-107.
- CASTRO, J. L. de; UGALDE, A. (2008). *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi*. Oñati: IVAP.
- COMITÈ DE LES REGIONS (2008). *Punto 11 Agrupación europea de cooperación territorial (AECT): situación, estrategia política y acciones de apoyo*. Brussel·les, 28 de gener.
- (2009). *EGTC in the contributions to the green paper on territorial cohesion. Considering the state of play and future of EGTC from different actors' perspectives*. Brussel·les, 29 de maig.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (2006). «Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales». A: LABAYLE, H. (dir.). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*. Brussel·les: Bruylant, p. 89-114.
- LEVRAT, N. (dir.) (2007). *Le Groupement européen de coopération territoriale —GECT—*. Comité de les Regions. CdR117-2007\_ETU.
- LUACES FERNÁNDEZ, J. I. (2005). «La agrupación europea de cooperación transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?». *Unión Europea Aranzadi*, 12, p. 17-25.