

**ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA**

Marzo de 1999

CONTENIDO

Agradecimientos

1. INTRODUCCIÓN

2. PANORÁMICA DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

- | | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | Enseñanzas de la historia y la evolución de las estructuras transfronterizas | 4 |
| 2.2 | Avances derivados de las iniciativas y programas de la Unión Europea | 7 |
| 2.3 | Tipología de las estructuras transfronterizas | 10 |

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO DE INTERREG IIA

- | | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | Principales funciones de las estructuras transfronterizas en Interreg IIA | 18 |
| 3.2 | Evaluación de los aspectos institucionales de los programas operativos de Interreg IIA | 24 |
| 3.3 | Conclusiones de la evaluación | 37 |

4. PRINCIPALES MODELOS INSTITUCIONALES EN INTERREG IIA

- | | | |
|-----|---|----|
| 4.1 | Modelos existentes y ejemplos | 41 |
| 4.2 | Euregios de la frontera germano-holandesa | 43 |
| 4.3 | Región de las Islas (<i>SF/S</i>) | 51 |
| 4.4 | PAMINA (<i>D/F</i>) | 56 |
| 4.5 | Programa Peace de desarrollo transfronterizo (<i>IRL/IRLANDA DEL NORTE</i>) | 61 |
| 4.6 | Sund (<i>DK/S</i>) | 68 |
| 4.7 | Transmanche y Rives-Manche (<i>F/UK</i>) | 73 |

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- | | | |
|-----|---|----|
| 5.1 | Conclusión general | 79 |
| 5.2 | Disposiciones institucionales para los programas de Interreg IIIA | 80 |
| 5.3 | Disposiciones especiales para las fronteras exteriores | 85 |
| 5.4 | Recomendaciones relativas a las actividades preparatorias | 86 |

Cuadros

- | | | |
|------|--|----|
| 2.1 | Criterios de la euroregión: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas/LACE | 15 |
| 2.2a | Euroregiones de la Unión Europea | 17 |
| 2.2b | Estructuras del tipo euroregión en Escandinavia | 17 |
| 3.1 | Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras interiores terrestres | 26 |
| 3.2 | Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras interiores marítimas | 30 |
| 3.3 | Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras exteriores | 33 |

Gráficos

4.2a	Estructura de EUREGIO		49
4.2b	Procedimientos Interreg en EUREGIO	50	
4.3	Región de las Islas		55
4.4	PAMINA		60
4.5a	Cooperation Ireland		66
4.5b	Cooperation Ireland/programa Peace		67
4.6	Sund – Organización del programa		72
4.7	Transmanche y Rives-Manche: proceso de desarrollo, presentación y aprobación de proyectos		78

Agradecimientos

El presente estudio ha sido realizado por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) como parte del proyecto LACE-TAP, y en atención a la solicitud hecha por la Comisión Europea (DG XVI) relativa a contribuciones sobre los aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza a efectos de la preparación de la iniciativa Interreg IIIA.

El estudio fue dirigido por Jens Gabbe, secretario general de la ARFE y responsable del proyecto LACE-TAP.

El informe fue elaborado y redactado por Haris Martinos (LRDP), consultor del proyecto LACE, con la colaboración de Katja Mahnkopf, de la consultoría LRDP.

La tarea de investigación corrió a cargo de la red de oficinas de LACE-TAP, que recibieron contribuciones de un gran número de regiones fronterizas, de Viktor von Malchus, de la ARFE, de los miembros de la Junta de la ARFE y de los consultores del proyecto LACE. También se recibió información adicional de los representantes de las estructuras que se presentan en la Sección 4.

La presente versión (de marzo de 1999) presenta una serie de pequeñas modificaciones.

1. INTRODUCCIÓN

Intenciones y centros de interés

El propósito de este documento tiene dos aspectos:

- pasar revista a las experiencias acopiadas hasta la fecha en materia de estructuras transfronterizas, y en particular a la experiencia de la iniciativa Interreg IIA sobre las disposiciones institucionales para el desarrollo y la gestión de programas, por una parte;
- y aprender de dichas experiencias para la nueva iniciativa Interreg III, y de manera particular para su rama A relativa a la cooperación transfronteriza local¹ entre zonas contiguas, para su debate y su posterior desarrollo como parte de la preparación de la futura Interreg IIIA, por otra.

“La *cooperación transfronteriza* implica la cooperación estrecha y directa, en todos los aspectos de la vida, entre las autoridades regionales y locales de las que dependen las zonas fronterizas, con la participación de todos los agentes”². El tema de la cooperación transfronteriza es, por consiguiente, muy amplio y abarca aspectos que van desde los problemas cotidianos de naturaleza local hasta elementos del Derecho internacional, y desde iniciativas y estrategias ascendentes para el desarrollo regional hasta iniciativas y programas de financiación comunitarios pasando por la cooperación transfronteriza.

El presente documento se centra exclusivamente en los aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza, y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales. El documento aborda tanto los aspectos técnicos como los financieros de la gestión de la aplicación de los programas y estudia determinados asuntos particulares relativos a las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea.

Plazo y fuentes de información

El período de estudio para la preparación del presente documento fue de junio a septiembre de 1998. Las principales fuentes de información consultadas fueron las siguientes:

- la información de que disponen la ARFE y la medida LACE-TAP, o la publicada por éstas, entre la que cabe incluir las hojas informativas y la guía práctica;
- la documentación de Interreg y demás programas;

¹ Esto es, subdivisiones de la zona fronteriza entre dos países. El término regional o local se utiliza en el presente documento debido a que en algunos casos estas subdivisiones corresponden más a regiones que a localidades.

² Se debe hacer la distinción entre cooperación transfronteriza y cooperación transnacional y cooperación interregional. Para examinar las definiciones y características clave, consúltese el documento de trabajo de ARFE-LACE sobre la iniciativa Interreg de la UE y sus futuros desarrollos, julio de 1997, págs. 2 y 3.

- los estudios específicos de evaluación y la investigación complementaria llevados a cabo principalmente a través de la red LACE.

Cualquier análisis horizontal de cobertura comunitaria de los aspectos institucionales se ve sometido a considerables limitaciones informativas derivadas tanto de la falta de coherencia (y de las disparidades terminológicas) de la documentación existente sobre los programas como de las innumerables diferencias legales y administrativas que existen más allá de las fronteras nacionales y de las diversas maneras en que se hayan cerrado acuerdos institucionales transfronterizos. Una limitación muy importante radica en que la mayor parte de los programas operativos (PO) no facilitan información detallada sobre su aplicación, y en la falta de información actualizada sobre la aplicación práctica de las disposiciones referentes a la gestión de los programas, a partir de la aprobación de los PO por la Comisión Europea.

Lo cual trae implícito que, sobre algunas zonas fronterizas y programas, se disponga de más conocimientos detenidos de los aspectos institucionales y de muchísima más información detallada. Como consecuencia de ello, el presente documento se ha puesto como meta obtener un grado de coherencia mucho mayor del que se había logrado hasta la fecha en los análisis horizontales de las experiencias en el ámbito comunitario (*Sección 3*), y ha tratado de analizar con mayor detalle un pequeño número de casos representativos (*Sección 4*).

Estructura

El documento se divide en cuatro secciones principales.

La ***Sección 2*** presenta la evolución de la cooperación transfronteriza desde finales de los años cincuenta, incluidos los avances derivados de la introducción y el funcionamiento de las iniciativas y programas comunitarios, así como una tipología de las estructuras de cooperación transfronteriza.

En la ***Sección 3*** se plantean los aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza dentro de la iniciativa Interreg IIA, incluyéndose los aspectos relativos a su gestión financiera. En ella se presentan las principales funciones de las estructuras transfronterizas en el desarrollo y la gestión de programas, así como una panorámica de las estructuras y procedimientos de los 59 programas operativos de Interreg IIA, con cuadros incluidos, y se examinan los principales problemas que surgen durante la ejecución de éstos.

La ***Sección 4*** reseña los principales modelos institucionales en uso en Interreg IIA y describe una serie de ejemplos representativos de dichos modelos, con tablas de estructuras y procedimientos incluidas.

La *Sección 5* extrae a partir de los puntos principales de las secciones anteriores una serie de conclusiones relativas a las disposiciones institucionales adecuadas para el desarrollo y la gestión de los programas de la futura iniciativa Interreg IIIA, y formula recomendaciones concretas sobre las actividades preparatorias de ésta.

2. PANORÁMICA DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

2.1 Enseñanzas de la historia y la evolución de las estructuras transfronterizas

Desde finales de los años cincuenta, varios grupos pioneros de regiones fronterizas, principalmente de las fronteras escandinavas, germano-holandesa y germano-franco-suiza, han venido iniciando y desarrollando la cooperación transfronteriza de manera organizada, con la intención de salvar las barreras históricas, compensar los desequilibrios y los problemas de carácter periférico causados por el efecto de barrera de las fronteras nacionales, y abordar gran cantidad de inversiones erróneas y absurdos cotidianos fruto de la falta de coordinación entre las actividades de las autoridades nacionales.

A medida que se va desarrollando, la cooperación transfronteriza va necesitando del apoyo continuo de estructuras transfronterizas como motor real de dicha cooperación y, como consecuencia de esto, se va haciendo necesario cierto grado de institucionalización. En las asociaciones transfronterizas de comunidades dedicadas a tratar áreas específicas de interés común se apreciaron las primeras manifestaciones de estructuras transfronterizas. A partir de éstas se fueron formando organizaciones centrales permanentes y con múltiples objetivos. No obstante, el ritmo del proceso ha sido lento, sobre todo debido a los muchos obstáculos que han ido apareciendo:

- las administraciones nacionales muestran gran diversidad de sistemas, en especial en lo relativo a los poderes (jurisdicción, competencias), los recursos (financieros y humanos) y las tradiciones decisorias de las autoridades locales y regionales;
- el principio de la *loi unique* es de aplicación a los procedimientos legales regidos a la vez por el Derecho público y el Derecho privado, lo que en términos concretos significa que la personalidad jurídica puede derivarse tan sólo de un único cuerpo legal;
- las restricciones aplicables en numerosos casos a las autoridades locales o regionales en lo que se refiere a la transferencia de competencias y responsabilidades a organismos transfronterizos (y en general a cualquier tipo de organismo), tanto contando como sin contar con la aprobación de las autoridades nacionales.

Los esfuerzos puestos, desde una perspectiva ascendente, por las regiones fronterizas para institucionalizar la cooperación transfronteriza han contado con el concurso de algunas iniciativas nacionales e internacionales. La Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT), órgano consultivo del Consejo de Europa, fundado en 1970, presentó la denominada *Estrategia de Ordenación Regional Europea*, que representó la primera estrategia concisa para la cooperación transfronteriza en Europa y que continuaría desarrollándose hasta los

años ochenta. En 1977 se firmaría el acuerdo del Consejo Nórdico sobre cooperación transfronteriza entre municipios (véase el Capítulo A3 de la Guía práctica). Posteriormente, la Convención marco de Madrid sobre cooperación transfronteriza promovida por el Consejo de Europa en 1980 (y los siguientes protocolos) trató de ofrecer un modelo para los acuerdos interestatales. A pesar de haber sido firmado por más de 20 países, tan sólo ha resultado útil cuando se le ha dado validez a través de tratados interestatales específicos. Este tipo de tratados internacionales que sientan las bases para la cooperación transfronteriza entre autoridades locales o regionales se firmaron a partir de 1989 y entraron en vigor en los años noventa en los siguientes casos:

- Convención del Benelux (firmada en 1986, entró en vigor en 1991);
- Tratado transfronterizo germano-holandés (firmado en 1991, entró en vigor en 1993);
- Acuerdo de Viena entre Italia y Austria (firmado en enero de 1993, entró en vigor en 1995) y Acuerdo de Roma (firmado en noviembre de 1993, entró en vigor en 1994);
- Acuerdo de Karlsruhe que cubre la cooperación transfronteriza entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza (firmado en 1996, entró en vigor en 1997);
- Tratado de Bayona entre Francia y España (firmado en 1995, entró en vigor en 1997).

Para la cooperación en el ámbito de proyectos, la Unión Europea cuenta con un instrumento jurídico aplicable en todos los Estados miembros: nos referimos a la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE). El objetivo primero de dicho instrumento es la cooperación económica (entre empresas, por ejemplo) y está abierto tanto a las entidades de Derecho público como privado. La AEIE ha sido utilizada en el ámbito de la cooperación transfronteriza (y, en general, de la cooperación interregional) a escala de proyectos, pero no ha resultado apropiada para su utilización por las autoridades públicas en la cooperación transfronteriza a escala de programas. El problema radica en que (en la mayor parte de los países) las autoridades públicas no pueden normalmente transferir sus competencias y responsabilidades a entidades con dicha categoría jurídica; además, los objetivos de una AEIE han de quedar establecidos desde un principio, siendo pues imposible, dentro de éstas, abordar los nuevos aspectos que vayan surgiendo conforme se desarrolla la cooperación transfronteriza.

Valga como ejemplo la AEIE constituida por el distrito de Bayona-Anglet-Biarritz (F) y la Diputación Foral de Guipúzcoa en San Sebastián (E). La AEIE Bayona/San Sebastián tiene como objeto generar, fomentar y coordinar medidas transfronterizas destinadas a mejorar las infraestructuras, las instalaciones y los servicios en la región transfronteriza. Los dos miembros han concertado un estatuto formal, por el que se definen la naturaleza, los objetivos, los derechos de los miembros y las estructuras organizativa y de gestión de la AEIE. Las acciones se centran en la cooperación tecnológica, la gestión urbanística y medioambiental, las infraestructuras, las redes de información y la planificación de parques industriales.

En realidad, buena parte de la institucionalización de la cooperación transfronteriza ha venido

ocurriendo desde los años cincuenta a través de la búsqueda de soluciones prácticas en el ámbito público y privado, por parte de regiones fronterizas activas. EUREGIO, en la frontera germano-holandesa, fue la primera verdadera estructura transfronteriza, que se estableció en 1958. En la misma frontera se crearon de manera formal a lo largo de los años 70 las Euregios Rhein-Waal, Maas-Rhein, Rhein-Maas-Nord y Ems-Dollart. En Escandinavia, se estableció en 1964 el Consejo de Sund, que fue complementado en 1974 con el grupo de contacto de Sund. Ambos organismos se fusionaron para constituir, en 1993, el Comité de Sund, establecido en el marco del Acuerdo del Consejo Nórdico. Las Comunidades de trabajo³ ARGE ALP (D/I/A/CH), Alpen-Adria (I/A/D/H/SLO), COTRAO (F/I/CH), Pirineos (F/E) y Jura (F/CH) se establecieron en 1972, 1978, 1982, 1984 y 1985, respectivamente.

Los procesos de cooperación transfronteriza, incluida la institucionalización, se han acelerado considerablemente desde finales de los ochenta con:

- los cambios propios de la Unión Europea, y especialmente con la consecución del mercado único, las ampliaciones y la unión económica y monetaria;
- los cambios políticos en Europa central y oriental;
- las iniciativas y los programas de financiación de la Unión Europea en apoyo a la cooperación transfronteriza, y en particular a Interreg.

El proceso de institucionalización ha continuado dependiendo sobre todo de planteamientos pragmáticos de los socios locales o regionales, y de soluciones prácticas, utilizando todos los medios legales y administrativos a su alcance. No obstante, han comenzado a dejarse sentir los efectos benéficos de los tratados internacionales que han entrado en vigor recientemente, y se han reconstituido, o están en vías de hacerlo, algunos de los organismos transfronterizos ya existentes. Éste es el caso, por ejemplo, de las tres euroregiones de la frontera germano-holandesa: Rhein-Waal, Ems-Dollart y EUREGIO, en el marco del Tratado germano-holandés.

Este largo proceso de expansión e intensificación de los lazos de cooperación a lo largo de las fronteras nacionales de los países europeos se ha ido produciendo a distinto ritmo según las fronteras, pero, en su conjunto, podemos aprender de él dos lecciones generales.⁴

En primer lugar, los *principios generales* para el establecimiento de estructuras apropiadas, fruto de muchos años de experiencia, que se podrían resumir como sigue:

- las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse con el único propósito de satisfacer las necesidades de expansión e intensificación de las actividades de cooperación, y no se deben considerar como un paso preliminar en la cooperación transfronteriza;

³ Estas comunidades de trabajo representan una forma amplia de cooperación interregional, que en algunos casos incluye cooperación transfronteriza bilateral (salvo Jura que es una forma genuina de cooperación transfronteriza).

⁴ Guía práctica de la cooperación transfronteriza, 2ª edición, 1997, Capítulo B1.

- en las estructuras transfronterizas con competencias de toma de decisiones, debe haber igualdad entre ambos lados de la frontera;
- la diversidad de estructuras y jurisdicciones a lo largo y ancho de Europa representa el reto con que tropiezan con mayor frecuencia las estructuras transfronterizas, y es preciso dar con soluciones prácticas para cada situación transfronteriza particular;
- las estructuras transfronterizas no tienen como objetivo crear un nuevo nivel transfronterizo de administración, sino una interfaz de intercambio que potencie la eficacia de los organismos locales, regionales y nacionales de ambos lados de la frontera.

La segunda enseñanza se refiere a la necesidad de que existan *estructuras apropiadas* según la fase en que se encuentre la cooperación:

- la familiarización inicial entre los socios constituye una etapa esencial de la cooperación e implica la creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información;
- los conceptos y estrategias transfronterizos requieren mecanismos de trabajo en común (análisis y planificación transfronterizos), tales como comisiones o consejos, grupos de trabajo y secretarías, preferiblemente de carácter permanente con objeto de facilitar la continuidad y apoyar los procesos estratégicos;
- el desarrollo y la gestión de proyectos transfronterizos puede necesitar estructuras informales en el caso de proyectos que impliquen procesos paralelos de aplicación, o estructuras comunes del tipo *joint venture* (como por ejemplo las AEIE) para las operaciones integradas;
- la forma más avanzada de estructura transfronteriza aborda todos los aspectos transfronterizos, incluyéndose el desarrollo y la gestión de programas transfronterizos, y requiere estructuras dotadas de capacidad técnico-administrativa, financiera y decisoria.

2.2 Avances derivados de las iniciativas y programas de la Unión Europea

La introducción de programas sustanciales de financiación comunitarios, empezando por Interreg I en 1990, potenció la andadura de la cooperación transfronteriza y generó la necesidad de instaurar nuevas disposiciones institucionales capaces de dar respuesta al desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos.

Interreg I articuló en el período 1990-1993 un total de 31 programas operativos, que, aun representando un paquete variado en tamaño y disposiciones institucionales, se pueden desglosar, a grandes rasgos, en dos categorías.

La primera categoría mostró un planteamiento *de abajo a arriba*. Los programas se han basado en años de experiencia y en las estructuras transfronterizas existentes tales como las euroregiones de la frontera germano-holandesa. Por consiguiente, en ésta y en otras fronteras de rasgos parecidos, el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas estuvieron en manos de las euroregiones en cooperación con las autoridades de los Estados miembros, y los programas eran de escala local o regional, en línea con el alcance geográfico de dichas estructuras. En otros casos, la nueva iniciativa comunitaria llevó a la creación de nuevas estructuras específicas para los propósitos de Interreg (como, por ejemplo, PAMINA, en la frontera franco-alemana).

La segunda categoría presentaba un planteamiento *de arriba a abajo*, con programas recabados por las autoridades nacionales sin la intervención de estructuras transfronterizas, en los pocos casos en que se daban tales tipos de estructuras (como era el caso de Pirineos para España y Francia). Las directrices de Interreg preveían estructuras transfronterizas, y con la ayuda de LACE se establecieron nuevas estructuras transfronterizas de ámbito regional, entre las que se incluyen las Comunidades de trabajo de Galicia/Norte, Extremadura/Alentejo y Centro/Extremadura, en la frontera hispano-lusa. No obstante, la gestión de la aplicación de estos programas corrió a cargo de las autoridades nacionales pertinentes, en algunos casos con coordinación transfronteriza limitada (como entre España y Portugal) y en otros con mayor coordinación y participación de las autoridades regionales y locales (como es el caso de Kent/Norte-Paso de Calais, entre Reino Unido y Francia).

Interreg IIA abarca el período 1994-1999 y marca una expansión significativa si se compara con Interreg I en lo relativo a número de programas (59 PO) y extensión geográfica, no sólo gracias a la inclusión de regiones elegibles de los tres nuevos Estados miembros y de la antigua Alemania del Este, sino también por la incorporación de más fronteras marítimas interiores. Como resultado de esto:

- hay un gran número de programas relativos a las fronteras exteriores (24);
- hay un gran número de programas marítimos relativos a las fronteras exteriores e interiores (16).

En las directrices referentes a Interreg IIA, la Comisión animó encarecidamente a los Estados miembros y a las regiones a presentar programas integrados y a establecer *estructuras institucionales compartidas*. A pesar de que no todos los Estados miembros hayan llegado a desarrollar auténticos programas transfronterizos integrados, estas directrices han contribuido, al menos, a una mejor coordinación en la presentación de candidaturas y la gestión de los programas. Esta tendencia, junto con la experiencia adquirida con Interreg I y la experiencia aportada a la Unión Europea por la cooperación previa a la adhesión entre los países nórdicos, condujo en muchos casos al reforzamiento de las disposiciones institucionales transfronterizas, especialmente en las fronteras terrestres interiores⁵.

⁵ En 1994 se puso en marcha una nueva iniciativa comunitaria de carácter transfronterizo específica para Irlanda

En lo relativo a la envergadura de los programas, aún prevalecen variaciones extremas. De una contribución total de la Unión Europea de 2.565 millones de ecus, los programas mayores dedicados a las fronteras entre España y Portugal, y a las fronteras exteriores de Grecia recibieron 552 y 310 millones de ecus, respectivamente, mientras que los otros seis PO recibieron menos de cinco millones de ecus cada uno. No obstante, en cuanto a alcance geográfico de las zonas se ha producido una tendencia a la disminución, mientras los programas son, por lo general, locales o regionales. Los únicos programas estrictamente nacionales son aquéllos de las fronteras hispano-lusa e hispano-francesa. El programa sobre las fronteras exteriores de Grecia contiene secciones separadas para las fronteras greco-búlgara y greco-albanesa, y *de facto* para la frontera entre Grecia y la antigua República Yugoslava de Macedonia (Fyrom) –para cada una de las cuales existen además un programa Phare de cooperación transfronteriza (PCT) separado y un Comité conjunto de programación y evaluación (véase más adelante)–, así como para la cooperación con Chipre.

Un nuevo avance de primer orden relativo a las fronteras exteriores de la Unión Europea fue el establecimiento del programa *PCT* (cooperación transfronteriza) en 1994, referente a las regiones fronterizas de los países de Europa central (PEC) con los Estados miembros de la Unión Europea. El programa PCT tiene el mismo período de aplicación que Interreg (es decir, de 1994 a 1999) y cubre 15 fronteras nacionales (a través de 17 programas). La Unión Europea asigna a los programas PCT más de 1.000 millones de ecus (la asignación para el período 1994-1997 es de 652 millones y 360 millones es la dotación indicativa para 1998-1999). Compárense estas cantidades con los 740 millones de ecus con los que contribuye la Unión Europea a los programas homólogos de Interreg IIA.⁶

Por lo que a disposiciones institucionales respecta, PCT introdujo un elemento sumamente innovador, nos referimos al establecimiento de los Comités conjuntos de programación y evaluación para cada una de las fronteras, en los que participan representantes de los países interesados y que cuentan con la colaboración activa de los servicios de la Comisión responsables de Interreg y de PCT. Este avance fue significativo en varios aspectos:

- los Comités conjuntos de programación y evaluación se han establecido y funcionan ya a pleno rendimiento en todas las fronteras;
- cubren los aspectos relativos tanto a la programación como a la aplicación;

del Norte y los condados fronterizos de la República de Irlanda: el programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación, conocido como el programa Peace, que incluye un subprograma sobre desarrollo transfronterizo. El programa está recibiendo una contribución comunitaria de 400 millones de ecus. Para su aplicación se han adoptado métodos con alto grado de descentralización, entre los que se incluyen los acuerdos entre la Comisión Europea y ocho organismos intermediarios de financiación encargados de gestionar el 30% de los fondos del programa.

⁶ Vademécum LACE sobre cooperación transfronteriza e interregional en las fronteras exteriores de la Unión Europea, septiembre de 1997.

- cuentan con representantes de nivel regional (euroregiones, por ejemplo).

Las estructuras transfronterizas de cada frontera nacional (multilaterales en el caso de los países del mar Báltico) han prosperado de diferentes maneras en las que, en muchos casos, ahora intervienen complejas estructuras transfronterizas en cuyo vértice se sitúa el Comité conjunto de programación y evaluación, además de otros componentes de categorías inferiores (como, por ejemplo, los grupos de trabajo sectoriales entre Hungría y Austria, y las euroregiones en Polonia y Alemania). Como parte de estas disposiciones, los representantes de los países de Europa central asisten en calidad de observadores a las reuniones de los Comités de seguimiento de los programas homólogos de Interreg (por ejemplo, los representantes húngaros asisten a las reuniones del comité austriaco de Interreg). A pesar de ello, estos avances aún no han logrado concretarse en programas comunes con contenidos integrados y un calendario homogéneo de aplicación.

Desde 1996, un nuevo reglamento de Tacis y una línea presupuestaria independiente, creada por el Parlamento Europeo, han permitido establecer el programa *Tacis de cooperación transfronteriza*, que abarca, entre otras cosas, las regiones fronterizas de Rusia con Finlandia. El programa funciona según los procedimientos habituales de Tacis y no existen disposiciones institucionales de naturaleza transfronteriza.

2.3 Tipología de las estructuras transfronterizas

En la actualidad, existen numerosas estructuras transfronterizas que muestran una amplia variedad de objetivos, competencias y capacidades (incluida la participación en Interreg y demás programas y proyectos relacionados con esta iniciativa comunitaria). La siguiente tipología resume las principales características de las estructuras de orientación polivalente y con verdadera capacidad (o capacidad potencial) para asumir funciones en el ámbito de un programa.

Euroregiones y organismos similares

Toda una serie de organismos transfronterizos se conocen como *euroregiones* (o *Euregios*). A pesar de no contar todos exactamente con las mismas formas jurídicas u organizativas, comparten características comunes, y en particular:

- son de carácter permanente;
- tienen una identidad propia, separada de la de sus miembros;
- cuentan con recursos administrativos, técnicos y financieros propios;
- cuentan con capacidad interna para la toma de decisiones.

La zona geográfica de una euroregión viene determinada generalmente por el alcance de la integración socioeconómica, y no simplemente por unidades administrativas. Los organismos

transfronterizos del tipo euroregión no suponen un nuevo nivel de administración local o regional, sino un punto de intercambio para organismos pertenecientes a los sectores público y privado. A pesar de ser la entidad principal responsable de las actividades locales y regionales de naturaleza transfronteriza, la aplicación de la mayoría de las acciones incluidas en los planes y programas transfronterizos la ejecutan las autoridades competentes y demás organizaciones conforme a los procedimientos vigentes en cada país. En el **Cuadro 2.1** se presenta una lista más detallada de las características de las euroregiones.

Prácticamente todas las euroregiones de la Unión Europea se han visto atribuido un papel destacado dentro de la iniciativa comunitaria Interreg, y esto tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Unión Europea. Su área geográfica ha sido designada área elegible para los objetivos de Interreg IIA, y su estructura organizativa desempeña algunas, o incluso todas las funciones necesarias para la gestión de la aplicación de los correspondientes programas operativos.

La mayor parte de las euroregiones u organismos similares están establecidos en las fronteras de Alemania con los Países Bajos, Bélgica, Suiza, Austria, Polonia, República Checa, Francia y Dinamarca. También hay euroregiones en las fronteras belgo-holandesa (Euregio Scheldemond), italo-austriaca (Euregio Tirol), greco-búlgara (Euroregión Nestos/Mesta) y en la frontera hispano-francesa (Euroregión Midi-Pirineos, Languedoc-Rosellón, Cataluña) (véase el **Cuadro 2.2a**). Además, aumenta sin cesar el número de estructuras de líneas similares creadas en los países de Europa central y oriental que utilizan el término *euroregión*.

Por otra parte, las estructuras transfronterizas regionales de los países nórdicos tienen muchas similitudes con las euroregiones, en particular en cuanto a identidad, capacidad y función respecto a la iniciativa Interreg IIA. En el **Cuadro 2.2b** se ofrece una relación de las ocho estructuras de este tipo existentes.

Se trata de asociaciones de autoridades locales constituidas en el marco del Acuerdo nórdico, de naturaleza permanente y polivalente, y que cuentan con recursos propios procedentes de las cuotas aportadas por sus miembros. La principal diferencia respecto a las euroregiones de la frontera germano-holandesa radica en que algunas estructuras nórdicas tienden a cubrir un área geográfica mucho mayor (como es el caso de Nordkalotten, N/S/SF).⁷

Las gestiones necesarias para establecer una estructura del tipo euroregión se pueden resumir en las que se citan a continuación (siempre que no exista un tratado internacional de cooperación transfronteriza que cubra una determinada frontera):

⁷ En Escandinavia se crearon estructuras y zonas geográficas específicas de Interreg integrándose zonas con tradición de cooperación particular e histórica. Nordkalotten, por ejemplo, se compone de cinco regiones fronterizas. MittSkandia y Kvarken se asociaron de manera similar.

- constitución, en ambos lados de la frontera, de asociaciones de autoridades locales o regionales (municipios, condados, etc.) con objetivos específicamente transfronterizos, y regidas por el Derecho nacional (público o privado);
- la siguiente fase es el establecimiento de un acuerdo de cooperación transfronteriza (por lo general de Derecho privado) que cubra al menos los siguientes aspectos:
 - * representación paritaria en los órganos de gobierno (consejo, comité);
 - * contribución financiera de las asociaciones a un presupuesto común;
 - * una secretaría común;
- si el acuerdo mencionado emanase del Derecho público, haciendo posible la transferencia de competencias y responsabilidades –pero nunca de derechos constitucionales– por parte de las entidades públicas que en él participen al organismo transfronterizo, también podrá abarcar la gestión de los proyectos y programas financiados por Interreg; de no ser así, será necesario establecer un acuerdo Interreg separado en el que serán parte las autoridades competentes de los Estados miembros.

Comunidades de trabajo y otros organismos

En numerosos casos, las autoridades locales o regionales, y demás entidades, han accedido a cooperar, por ejemplo, firmando un protocolo de cooperación o un acuerdo jurídicamente no vinculante, y han formalizado cierta forma de estructura, normalmente carente de personalidad jurídica propia.

El término más comúnmente utilizado para referirse a tales estructuras es el de *comunidad de trabajo* (*communauté de travail*), cuyos miembros suelen ser autoridades regionales. Como ejemplos de dichas estructuras podemos citar: Jura (F/CH), Pirineos (E/F) y Extremadura/Alentejo (E/P).

Otro tipo es el *Regionalrat* (consejo regional), que reúne a políticos elegidos de las autoridades regionales participantes en ambos lados de la frontera; Austria y Hungría, por ejemplo, establecieron uno en 1993, en el que participan los condados de Győr-Moson-Sopron y Vas, las ciudades de Győr, Sopron y Szombathely (H), y el Estado federado de Burgenland (A). El *Regionalrat* recibe el apoyo de grupos de trabajo temáticos. La cooperación entre Austria y Hungría tiene como meta la creación de una *euorregión*, y el *Regionalrat* no es sino un primer paso para lograr este objetivo.

También se utilizan otros nombres para designar este tipo de estructuras. Por ejemplo, en el caso de Irlanda y Reino Unido (Irlanda del Norte) existen tres grupos o *clusters* transfronterizos (asociaciones no formales) de autoridades locales (consejos de distritos en el caso de Irlanda del Norte y condados en el de la República de Irlanda) denominados, respectivamente: EBRC (*East*

Border Regions Committee), comité que reúne a las regiones fronterizas del Este; ICBAN (*Irish Central Border Network*), red de la frontera central irlandesa, y NWRCBG (*North West Region Cross Border Group*), grupo transfronterizo en el que participan las regiones del Noroeste.

Las características principales de este tipo de estructura se pueden resumir como sigue:

- son de carácter permanente;
- en ocasiones cuentan con identidad propia (como es el caso de la ICBAN en IRL/Irlanda del Norte), pero a menudo mantienen simplemente la identidad de sus miembros (como, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de trabajo formada por Galicia y la región Norte de Portugal en E/P);
- en raras ocasiones tendrán competencias separadas de las de sus miembros; por lo general, cuentan con una presidencia y una secretaría rotatorias, y unas comisiones o grupos de trabajo de funcionarios que, representando a sus miembros, se reúnen de vez en cuando; tampoco cuentan con recursos financieros y humanos sustanciales propios;
- raramente gozan de autonomía decisoria respecto a los miembros, manteniendo un procedimiento de toma de decisiones mediante acuerdo entre las organizaciones miembros, es decir, entre los participantes en las comisiones, grupos de trabajo, etc., de la estructura transfronteriza que actúan en calidad de representantes de sus propias autoridades.

Por lo general, estas estructuras se han centrado en actividades de planificación estratégica (como la preparación de estudios) y el desarrollo de proyectos específicos; asimismo, hasta la fecha no han desempeñado ningún papel relevante en el contexto de la iniciativa Interreg. Un ejemplo de la limitada participación de dichas estructuras en la iniciativa Interreg I lo constituye el establecimiento de una oficina de asistencia técnica en la frontera hispano-portuguesa, el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT) por la Comunidad de trabajo de Extremadura/Alentejo. Se observa, no obstante, cierta tendencia a que las estructuras de este tipo con menor extensión geográfica y objetivos más concretos desempeñen un papel cada vez más determinante en el marco de Interreg IIA en lo que se refiere a proyectos y funciones específicos. Como ejemplos de ello, cabe citar los tres *clusters* IRL/Irlanda del Norte y la Comunidad de trabajo de Galicia/región de Norte de Portugal (E/P).

Algunas de las estructuras representan agrupaciones de gran tamaño tanto en número de miembros como en cobertura geográfica, como, por ejemplo, COTRAO, ARGE ALP, Alpen-Adria o la Comunidad de trabajo de los Pirineos. Como tales no les ha resultado sencillo encajar en los objetivos de Interreg IIA (si bien podrían haber estado más próximas al capítulo IIC) y, sea como sea, sus miembros tienden a participar en otras calidades en las estructuras de dicha iniciativa comunitaria.

También existen organismos transfronterizos que son organizaciones no gubernamentales pertenecientes a los sectores privado o voluntario. Una muestra de ello es la *Cooperation Ireland* en IRL/Irlanda del Norte, fundada en 1979 por un grupo de personas destacadas pertenecientes a los sectores empresarial, sindical, profesional y universitario, y que ha venido desarrollando y aplicando gran número de proyectos de promoción de la cooperación y la concordia transfronterizas en los ámbitos económico, social y cultural.

Estructuras específicas de Interreg u otros programas de la Unión Europea

En la última categoría clasificaremos a aquellas estructuras implantadas específicamente para los efectos de Interreg. Estas estructuras existen, bajo una u otra forma, en todas las fronteras interiores de la Unión y cuentan, como mínimo, con un comité de seguimiento de programas y una secretaría. De manera similar, para todas las fronteras exteriores de la Unión con los PEC existen los Comités conjuntos de programación y evaluación.

Si bien el fundamento inicial de tales estructuras es la gestión de la aplicación de los programas de la iniciativa Interreg, se observan signos de consolidación y reconversión en estructuras transfronterizas permanentes dedicadas a otras actividades de cooperación transfronteriza. Un ejemplo ilustrativo viene dado por PAMINA, en la frontera franco-alemana. El establecimiento, en 1991, de una oficina de información y asesoramiento para asuntos transfronterizos marcó un impulso importante en este contexto. La oficina facilita servicios de información y análisis a los sectores público y privado. Su financiación corre a cargo de los Estados federados de Renania-Palatinado y Baden-Wurtemberg, por parte alemana, y de la región de Alsacia y el departamento de Bajo Rin, por parte francesa.

Cuadro 2.1 - Criterios de la euroregión: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas/LACE⁸

Organización

- estructura compuesta de colectividades regionales y locales en un plano regional y local a uno y otro lado de una frontera nacional, a veces con una asamblea parlamentaria;
- organización transfronteriza con secretaría permanente y un equipo técnico y administrativo con propios medios financieros:
 - de Derecho privado, fundada sobre asociaciones sin ánimo de lucro o fundaciones a ambos lados de la frontera según el derecho nacional respectivo en vigor, o
 - de Derecho público, fundada sobre tratados intergubernamentales que regulan igualmente la participación de las colectividades territoriales.

Forma de trabajo

- cooperación que tiene como objetivo el desarrollo y la elaboración de una estrategia, y no medidas individuales;
- la forma de trabajo es en principio transfronteriza, y no la propia de una región fronteriza nacional;
- sin creación de nuevos niveles administrativos;
- centro de relaciones transfronterizas, entre ciudadanos, políticos, instituciones, socios económicos, interlocutores sociales, organizadores de manifestaciones culturales, etc.;
- buscando el equilibrio entre los poderes y estructuras de ambos lados de la frontera teniendo en cuenta factores psicológicos;
- cooperación de carácter vertical (europea, nacional, regional, local) y horizontal más allá de la frontera;
- aplicación de las decisiones transfronterizas en el ámbito nacional y de acuerdo con los procedimientos vigentes en ambos lados de la frontera (evitando los conflictos de competencias y de poderes inherentes a la naturaleza de las estructuras);
- participación transfronteriza de los ciudadanos, las instituciones y los interlocutores sociales en proyectos, programas y procesos de toma de decisiones;
- las iniciativas directas y la utilización de recursos propios son condiciones previas para recibir la ayuda y el apoyo de terceras partes.

Contenido de la cooperación transfronteriza

- definición de las áreas de acción según los intereses comunes (infraestructuras, economía, cultura);
- cooperación en todas las áreas de la vida: vivienda, trabajo, ocio, cultura, etc.;
- énfasis compartido entre la cooperación sociocultural y la económico-infraestructural;
- aplicación de los tratados y acuerdos concluidos entre países en el ámbito de la Unión con objeto de adquirir práctica en asuntos transfronterizos;
- asesoramiento, asistencia y coordinación de la cooperación transfronteriza, en particular en las áreas siguientes:
 - desarrollo económico;
 - transporte y tráfico;
 - desarrollo regional;
 - protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza;
 - cultura y deportes;
 - turismo y ocio;
 - desarrollo agrícola;
 - innovación y transferencia de tecnología;
 - cooperación social;
 - escuelas y educación;
 - servicios de emergencia y prevención de

⁸ Documento de trabajo de ARFE-LACE “The EU Initiative Interreg and future developments”, julio de 1997, pág. 36.

- salud pública;
- energía;
- eliminación de residuos;

- desastres;
- comunicaciones;
- seguridad pública.

Cuadro 2.2a - Euroregiones de la Unión Europea

Nombre	Fecha de establecimiento⁹	Frontera
EUREGIO	1958	D/NL
Rhein-Waal	1973	D/NL
Maas Rhein	1976	D/NL
Elms-Dollart	1977	D/NL
Rhein Maas Nord	1978	D/NL
Benelux-Middengebied	1984	B/NL
Scheldemond	1989	B/F/NL
Saar-Lorlux	1989	D/F/LUX
Euregio Neisse/Nisa/Nysa	1991	D/PL/CZ
Elbe/Labe	1992	D/CZ
Erzgebirge	1992	D/CZ
Euregio Pro Europa Viadrina	1992	D/PL
Egrensis	1993	D/CZ
Spree-Neisse-Bober	1993	D/PL
Inn-Salzach	1994	D/A
Euregio Pomerania	1994	D/PL
Euregio Bayersicher Wald/Böhmerwald	1994	A/D/CZ
Regio TriRhena	1995	D/F/CH
Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	1995	D/A
“via Salina”	1997	D/A
Nestos-Mesta	1997	GR/BUL
Sonderjylland-Slesvig	1997	DK/D
Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	1998	D/A
Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillion, Catalunya	1981	E/F

Cuadro 2.2b - Estructuras del tipo euroregión en Escandinavia¹⁰

Consejo de Sund	1964	DK/S
Comité de Sund	1994	
Consejo de Nordkalotten	1971	S/SF/N
Consejo de Kvarken	1972	SF/S
Mittnorden Komitee	1977	SF/S/N
Storstroms Amt / Kreis	1977	DK/D

⁹ En la mayoría de los casos, las operaciones de carácter informal se iniciaron antes.

¹⁰ Otros organismos de cooperación transfronteriza son MittSkandia y el Consejo de Barents. A pesar de no tratarse de asociaciones de autoridades regionales o locales en el marco del acuerdo del Consejo Nórdico, cuentan con una secretaría y, en cierta medida, participan en la gestión de Interreg. En la actualidad se está desarrollando una nueva estructura transfronteriza en Carelia del Norte-Rusia.

Ostholstein		
Cooperación islas/archipiélago	1978	S/SF
Tornedalsrådet	1987	S/SF
Cooperación Arko	1978	S/N
Bornholm-sureste de Escania	1980	DK/S
Oestfold/Bohuslän	1980	S/N
Baltic Euroregion	1997	DK/LAT/LIT/PL/RUS/S

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO DE INTERREG IIA

3.1 Principales funciones de las estructuras transfronterizas en Interreg IIA

Se definen, para todos los programas operativos, una serie de requisitos *genéricos* relativos a las estructuras y los procedimientos relacionados con Interreg. Dichos requisitos surgen de:

- los requisitos impuestos por los reglamentos de los Fondos estructurales (por ejemplo, los que se refieren a la preparación, seguimiento y evaluación de los programas);
- la naturaleza de los programas (selección de proyectos, contratación de servicios a administradores de proyectos y transferencia de fondos);
- la observación de las muestras de buena práctica en materia de cooperación transfronteriza, generalmente a través de LACE-TAP, y la posterior investigación efectuada con vistas a la redacción del presente documento.

Estos requisitos pueden ser utilizados como lista de comprobación para analizar la manera en que se cumplen en los diferentes PO, ya sea dentro de una modalidad transfronteriza integrada, o bien por separado, cada uno por su parte, con diferentes grados de coordinación. En el Apartado 3.2 del presente documento se muestra un análisis de estas características para los diferentes tipos de frontera. En el análisis y presentación de ejemplos específicos de la Sección 4 se utiliza un planteamiento idéntico.

Preparación de los programas

El principal requisito impuesto por la Unión Europea es que los Estados miembros presenten un programa operativo único en el caso de fronteras interiores. Otros requisitos se derivan de los principios generales de cooperación y subsidiariedad de la Unión Europea, así como de las muestras de buena práctica en el ámbito de los programas de cooperación transfronteriza. En conjunto, la siguiente lista de comprobación¹¹ (con indicación de las variaciones típicas entre

¹¹ A pesar de que corresponda a las fronteras interiores, se trata de una lista de comprobación de carácter genérico aplicable asimismo a las fronteras exteriores, sin que ello implique idénticas normas de buena práctica en

paréntesis) será apropiada:

- trabajos preparatorios (estudios y conceptos/estrategias transfronterizas, análisis de puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas, o falta de éstos);
- redacción de un borrador del programa que incluya un plan financiero (conjunto, o bien una compilación de componentes preparados por cada parte por separado, más grado de integración, como por ejemplo medidas no transfronterizas de algunos programas operativos, participación de los interlocutores sociales, etc.);
- evaluación *ex ante*;
- presentación a la Comisión del borrador del programa y su posterior aprobación, con o sin la introducción de enmiendas por parte de ésta;
- preparación de un acuerdo relativo a la gestión de la aplicación del programa (antes de que el programa sea operativo, o falta de tal acuerdo).

Aplicación de los programas

Funciones

A pesar de las pocas obligaciones impuestas por la Unión Europea, y de que como consecuencia de ello existan variaciones sustanciales entre los Estados miembros y los programas, destacan unos cuantos pasos esenciales que son de aplicación general.

Información y asesoramiento a los beneficiarios sobre el desarrollo de los proyectos

Estas funciones no se realizan necesariamente en todos los programas. En caso de realizarse, pueden ser asignadas a diferentes estructuras (como por ejemplo a la secretaría, los responsables de desarrollo, las oficinas de asistencia técnica) que trabajan ya sea a nivel transfronterizo o en uno de los lados de la frontera.

Presentación de candidaturas a proyectos

Las propuestas de proyectos se presentan ya sea como respuesta a licitaciones sobre propuestas (abiertas o restringidas) o conforme a procedimientos internos o cerrados.

Cuando se convoquen licitaciones, pueden darse variaciones en cuanto a:

- función (*buzón* o tareas de información/asesoramiento);
- lugar (uno o varios lugares en la zona elegible) de presentación de las solicitudes;
- plazos (fechas límite para la presentación de candidaturas idénticas o distintas en ambos lados de

todos los casos.

la frontera, para todas las medidas o para algunas de ellas).

Evaluación de los proyectos (concretamente de las candidaturas para proyectos)

Pueden darse variaciones considerables:

- ¿por parte de quién?: ¿íntegramente realizada en común?, ¿separadamente en ambos lados de la frontera (autoridades de los Estados miembros)? o bien ¿una combinación de los dos casos anteriores?
- ¿utilizando qué criterios?: ¿los criterios de los programas, las medidas o los proyectos (ya establecidos en los programas operativos aprobados)?, ¿otros criterios *nacionales habituales*?
- ¿se lleva a cabo una fase de preselección?, ¿se tienen en cuenta todos los proyectos (o únicamente se tienen en cuenta/recomiendan aquéllos que hayan superado la fase de preselección, pudiéndose rechazar determinados proyectos en una fase temprana)?

Selección de proyectos

La selección final o la confirmación de la preselección suele competir a un organismo transfronterizo paritario (estructura común o comité conjunto), pero en la práctica se pueden dar excepciones (en el caso de las medidas de carácter no transfronterizo en algunos programas para las regiones del Objetivo nº 1, como por ejemplo en E/P).

La evaluación final, la selección y posiblemente la aprobación formal de proyectos podrían combinarse y resolverse en una única etapa desde la misma estructura transfronteriza.

Aprobación y contratación

La aprobación formal de los proyectos incumbe ya sea al organismo transfronterizo único que lleve a cabo la selección, a las autoridades competentes de los Estados miembros por separado, o a ambos a la vez. Esto incluye la asignación de fondos nacionales y comunitarios.

La notificación de la aprobación del proyecto y el contrato relativo al mismo pueden emanar de la misma autoridad o de autoridades diferentes. Se observa una variación fundamental en lo que respecta a si se genera un único contrato por proyecto aprobado (expedido a nombre de un socio responsable de la gestión, encargado de efectuar los pagos a otros socios de ambos lados de la frontera) o si se elaboran contratos separados para cada participante en cada lado de la frontera.

Gestión financiera

Este capítulo abarca diversas funciones tales como: pagos, control y responsabilidades financieras.

Pueden darse variaciones según que se recurra a disposiciones especiales correspondientes al programa de Interreg (como puede ser una cuenta bancaria común para las contribuciones comunitarias, y posiblemente también para las contribuciones nacionales) o a sistemas nacionales ordinarios (que probablemente sean diferentes entre países).

Seguimiento

Por norma general se procederá al seguimiento de la gestión técnica y financiera del programa. Por consiguiente, las disposiciones pueden ser, o bien comunes, o bien independientes (lo que plantea la necesidad de coordinación).

Estructuras

Los criterios de los reglamentos de los Fondos estructurales¹² han generado determinadas estructuras básicas de gestión conjunta, que se encontrarán en todos los programas, en concreto: un comité de seguimiento del programa y una secretaría del comité o del programa.

Comité de seguimiento

El ***Comité de seguimiento*** es siempre de carácter conjunto y cuenta con representantes de los Estados miembros pertinentes y de la Comisión. Se pueden dar en dicho tipo de comités dos variaciones mayores:

- la naturaleza de su composición: representación local o regional, y representación no estatal (interlocutores sociales, sectores privado y voluntario);
- la gama de responsabilidades asumidas por el comité:
 - * desde unas responsabilidades limitadas al mínimo especificado en los reglamentos, es decir la supervisión de la aplicación del programa (en cuyo caso el Comité de seguimiento suele sumarse a un comité directivo o de gestión encargado de la gestión del programa, lo que incluye la responsabilidad final en la selección de los proyectos);
 - * hasta unas responsabilidades ampliadas que le permitan dirigir todos los aspectos de la aplicación del programa, lo que muy a menudo incluye la responsabilidad final en la selección de los proyectos.

Secretaría

¹² Artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88.

De manera similar, se da por descontada la naturaleza *conjunta* de la Secretaría, al menos en lo que se refiere a la responsabilidad para las funciones de secretaría, asumida conjuntamente por los Estados miembros interesados. Pueden darse variaciones en cuanto a la naturaleza del organismo que asuma o acoja la Secretaría, y a la ubicación geográfica de ésta.

En cuanto a *naturaleza*, el organismo podrá ser:

- una organización transfronteriza de carácter permanente, como pueda ser una euroregión o una organización similar;
- una estructura conjunta creada por las autoridades competentes con el exclusivo propósito de Interreg, como pueda ser PAMINA;
- una estructura que no sea ni común ni conjunta, y cuyas funciones sean ejercidas por las autoridades competentes de los Estados miembros.

En cuanto a *ubicación*, la secretaría podrá estar situada:

- en una ubicación que pertenezca a la región transfronteriza elegible de que se trate, desde la cual prestará asistencia al conjunto de la zona;
- en dos ubicaciones, una a cada lado de la frontera, en las que se atenderán las necesidades de las respectivas zonas de la región fronteriza;
- fuera de la región o regiones elegibles, como por ejemplo en la capital del Estado miembro de que se trate (como es el caso de Atenas).

Todas las *estructuras restantes* necesarias para cumplir las funciones descritas con anterioridad no se encuentran normalizadas, sino organizadas de formas variadas por las autoridades competentes de los Estados miembros. Entre estas estructuras cabe incluir las oficinas o responsables de facilitar asistencia técnica, los grupos técnicos y los asesores de proyectos, los responsables de programas, los comités directivos, etc. Las variaciones típicas se refieren al establecimiento de estructuras conjuntas por parte de las autoridades de los Estados miembros pertinentes o la asignación de dichas funciones a las estructuras comunes de una euroregión o entidad similar determinada (véanse los ejemplos presentados en la Sección 4).

Evaluación y revisión de los programas

Se trata, por lo general, de una actividad común en el marco de la asociación entre la Comisión y los Estados miembros pertinentes –incluidas las autoridades regionales y locales según corresponda¹³–, y que cubre:

- las evaluaciones previa, intermedia y final;

¹³ En el caso de la frontera germano-holandesa, las Euregios se hacen cargo de la evaluación, posteriormente comprobada por consultores independientes.

- la revisión del programa y, si procede, la correspondiente modificación.

Fronteras exteriores

Asimismo, la susodicha lista de comprobación genérica es aplicable a los programas relativos a las fronteras exteriores de la Unión Europea. No obstante, su transcendencia en el momento de determinar disposiciones institucionales comunes va perdiendo peso según se avanza en la lista de categorías de programas y fronteras exteriores, que se presenta a continuación:

- a) las fronteras con los países de EFTA/EEE (Suiza y Noruega), ambos muy desarrollados y con una larga historia de cooperación con los Estados miembros vecinos;
- b) fronteras con los países de Europa central (PEC), cubiertas por el programa PCT;
- c) fronteras con la Federación de Rusia, cubiertas por el programa Tacis de cooperación transfronteriza;
- d) fronteras con otros terceros países, como por ejemplo Marruecos.

Las disposiciones institucionales para los programas de cooperación transfronteriza de las fronteras de la Unión Europea con los países de Europa central merecen particular atención por diversas razones: representan el mayor grupo de programas sobre fronteras exteriores; se atienen a normas comunitarias homogéneas referentes a los programas en la parte de los PEC (en el marco de PCT), y guardan relación con los países candidatos¹⁴ a la adhesión a la Unión Europea (con renovado potencial de fronteras interiores).

La intención general en el momento en que se creó el PCT era reflejar todos los aspectos de los programas Interreg. A pesar de que esto ya se haya concretado en lo que respecta a las normas de elegibilidad, persisten diferencias clave en los procedimientos, debidas principalmente a: la diversidad de reglamentos aplicables; la disparidad de prácticas administrativas de la Comisión aplicables a los Fondos estructurales y a los programas de ayuda a terceros países, y la incompatibilidad existente entre los calendarios de aprobación de los programas de Interreg y Phare, que ha imposibilitado la preparación de programas comunes. En términos prácticos, estas diferencias significan que, en la parte ubicada en los países de Europa central, la Comisión desempeña un papel fundamental en el procedimiento específico de aprobación de proyectos, que existen ciclos anuales de financiación para comprometer los fondos comunitarios y que la gestión de la aplicación de los programas corre siempre a cargo de unidades de gestión de programas (UGP) de ámbito nacional.

Esta situación ha hecho que la integración transfronteriza en las fronteras exteriores sea mucho más difícil que en las fronteras interiores. Además, ha dado pie a dos circunstancias volcadas en descentralizar competencias al ámbito regional o local. En primer lugar hay que citar el

¹⁴ Con excepción de Albania y Fyrom.

establecimiento de los Fondos para proyectos pequeños (SPF) en la mayor parte de los países de Europa central (desde Polonia hasta Fyrom), para los que se ha transferido a los niveles local o regional (como es el caso de las euroregiones de la frontera germano-polaca) la toma de decisiones correspondiente a un porcentaje reducido de los fondos de los programas. En segundo lugar, la creación de antenas regionales de las unidades nacionales de gestión de programas en las regiones fronterizas (en Hungría, por ejemplo) ha acercado mucho más a los beneficiarios algunos de los aspectos de la gestión de los programas (información, apoyo al desarrollo de proyectos, presentación de candidaturas, etc.)

3.2 Evaluación de los aspectos institucionales de los programas operativos de Interreg IIA

Como parte del presente estudio se llevó a cabo la evaluación de los 59 PO de Interreg IIA, cuyas conclusiones más importantes se presentan en los **Cuadros 3.1, 3.2 y 3.3** que figuran a continuación. Los Cuadros 3.1 y 3.2 se refieren a los PO en las fronteras interiores de la Unión Europea (24 PO para las fronteras terrestres y 11 PO para las marítimas)¹⁵. El Cuadro 3.3 abarca los 24 PO correspondientes a las fronteras exteriores de la Unión Europea.

La evaluación y la presentación de los cuadros sigue la lista de comprobación que figura en el Apartado 3.1. Se han seleccionado una serie de rasgos clave para su utilización en los cuadros, no sólo para superar las limitaciones impuestas por la extensa diversidad de disposiciones institucionales vigentes en los diferentes tipos de fronteras y PO, y poder presentar las principales conclusiones de manera sistemática y comparable, sino también para hacer balance del conjunto de la iniciativa Interreg IIA y extraer conclusiones.

El primer conjunto de características se refiere al **desarrollo de los programas** y abarca tres elementos de las tareas transfronterizas comunes:

- la preparación de una estrategia o un concepto transfronterizo por los socios locales o regionales;
- la preparación íntegra o parcial de un borrador de programa operativo transfronterizo por los socios locales o regionales;
- la preparación de un PO transfronterizo por las autoridades del Estado miembro pertinente previa consulta a los socios locales o regionales, o contando con su activa participación.

El segundo conjunto de características se refiere a la **gestión técnica** y comprende cuatro etapas

¹⁵ Los programas operativos para las fronteras interiores han sido divididos en dos cuadros, entre fronteras terrestres y marítimas, lo que hará posible que el análisis tenga en cuenta las marcadas diferencias geográficas y la inclusión de un elevado número de nuevos programas para las fronteras marítimas en Interreg IIA. Los aspectos institucionales de los programas operativos para las fronteras exteriores dependen más de la naturaleza de los programas homólogos (véase el Apartado 3.1).

del proceso de desarrollo y aprobación de los proyectos que se pueden conectar desde una perspectiva transfronteriza:

- desarrollo de proyectos, lo que incluye facilitar información y asistencia técnica a los promotores;
- presentación de las solicitudes de proyectos;
- evaluación de las citadas candidaturas (evaluación de los proyectos);
- selección y aprobación de los proyectos.

El tercer conjunto de características, de *gestión financiera*, ofrece dos posibilidades:

- utilizar una cuenta bancaria común para las contribuciones comunitarias;
- utilizar una cuenta bancaria común para las contribuciones nacionales.

El cuarto conjunto se refiere a las *estructuras transfronterizas* y abarca las siguientes posibilidades en el caso de estructuras transfronterizas ya existentes:

- las que no tienen responsabilidades en el programa operativo de Interreg IIA, o no participan en la gestión de éste;
- las que sí participan en cierta medida en la iniciativa Interreg IIA, por ejemplo en el desarrollo y aplicación de proyectos, y que posiblemente tengan responsabilidades de cara a la aplicación de determinadas medidas, a la participación en los comités directivos y de seguimiento, o a ambas cosas a la vez;
- las que son plenamente responsables de la gestión de Interreg IIA, como es el caso de las Euregios germano-holandesas.

CUADRO 3.1 - Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras interiores terrestres

INTERREG IIA Y NÚMERO DE PO	DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS	GESTIÓN TÉCNICA	GESTIÓN FINANCIERA	ESTRUCTURAS TRANSFRONTERIZAS
	<p>Desarrollo conjunto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> concepto/estrategia por parte de los socios regionales: CS programa por parte de los socios regionales: OP desarrollo por parte del Estado previa consulta a los socios regionales: (OP) 	<p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> desarrollo/AT: DTA presentación: SU evaluación: AP selección/aprobación: SA <p>c: procedimiento común</p>	<p>Cuenta bancaria común</p> <ul style="list-style-type: none"> para la contribución comunitaria: EU para la contribución nacional: MS 	<ul style="list-style-type: none"> existentes pero que no participan en Interreg: ES participantes/parcialmente responsables de Interreg IIA: IN responsables de Interreg IIA: IIA
1 Maas-Rhein B/D/NL	CS OP	cDTA (Euregio-AT, administradores de proyectos regionales) cSU (Euregio) cAP (Consejo de Euregio) cSA (Comité directivo)	EU (ING Bank) MS	IIA (Euregio)
2 Flandes Occidental B/F	CS OP	DTA (asistencia de la secretaría) SU (regiones) cAP (Comité técnico) cSA (Comité directivo)	--	IIA (Euroregio) ES (COPIT = cooperación transfronteriza sobre ordenación territorial; comisión permanente para las relaciones exteriores entre el departamento de Norte y la provincia de Flandes Occidental)
3 PACTE B/F	OP (en el marco de Interreg I)	cDTA cSU (ambos equipos técnicos transfronterizos) cAP (equipos técnicos y	--	ES (COPIT = cooperación transfronteriza sobre ordenación territorial)

		grupo de seguimiento técnico cSA (grupo de seguimiento)		
4 Ardennes B/F	OP (comisión mixta)	cDTA cSU (2 equipos técnicos Interreg) AP (regiones) SA (Comité de asociación y comité de seguimiento)	--	--
5 PED B/F/L	CS OP	cDTA SU (regiones) cAP (grupo técnico) cSA (comité de seguimiento)	--	--
6 Scheldemond B/NL	CS OP	cDTA cSU (Consejo de euregio) cAP (Grupo de trabajo técnico transfronterizo) cSA (Comité de seguimiento)	EU (<i>Gemeentekrediet van België</i>)	IIA (Euregio Scheldemond) ES (cámaras de comercio; fondos de seguros de enfermedad; facultad <i>International Schelde</i> ; consultas permanentes entre el Este de Flandes zelandesa y Waasland, cooperación transfronteriza flamenco-holandesa)
7 Middengebied B/NL	CS OP	DTA (por separado) cSU + cAP (Secretaría) cSA (comité de seguimiento)	EU (<i>Gemeentekrediet van België</i>)	IIA Middengebied
8 Sønderjylland/ Schleswig DK/D	OP	cDTA (socios de proyectos) cAP + cSU (Secretaría) cSA (Comité directivo)	EU (administrada por el condado de Sønderjylland)	ES (región de Sønderjylland-Schleswig)
13 Saar-Lor- Westpfalz D/F	OP	DTA (consultas) SU (regiones) cAP (Secretaría) cSA (Comité de seguimiento)	EU (<i>Saarländische Investitionskreditbank</i>)	ES (Comisión regional Saar-Lor-Lux-Westpfalz; cumbres Luxemburgo/Renania-Palatinado; cooperación local; Euregio SaarLorLux, cooperación SaarLorLuxRhein)

14 PAMINA D/F	OP (oficina de PAMINA en el marco de Interreg I)	cDTA cSU (Secretaría) cAP (Grupo de trabajo) cSA (Comité de seguimiento)	EU (departamento de Bajo Rin)	IIA (Consejo de PAMINA)
15 Oberrhein -Mitte-Süd D/F/CH	CS (OP)	cDTA cSU (Secretaría común) cAP (Grupo de trabajo) cSA (Comité de seguimiento)	EU para F/D (Landesbank Baden-Württemberg)	ES (Conferencia de Oberrhein, TriRhena)
16 Alpenrhein/ Bodensee/ Hochrhein D/A/CH	(OP)	cDTA (consulta) cSU (Secretaría) cAP (grupo de trabajo) cSA (comité de seguimiento)	--	ES (Región del Lago de Constanza, Consejo del Lago de Constanza; Conferencia internacional del Lago de Constanza; Comisión de presidentes de los Parlamentos, Comisión de parlamentarios)
17 Alemania/ Luxemburgo D/L	(OP) (Sarre, Renania-Palatinado y Ministerio de Ordenación Territorio de Luxemburgo)	DTA (consultas) SU (regiones) AP (autoridades regionales y nacionales, y Secretaría) cSA (Comité directivo)	EU (Landesbank Rheinland-Pfalz)	ES (Comisión regional Saar-Lor-Lux-Westpfalz; cumbres Luxemburgo/Renania-Palatinado; cooperación local, Euregio SaarLorLux)
18 Ems-Dollart D/NL	CS OP	cDTA (Secretaría de euregio) cSU (Secretaría de euregio) cAP (Secretaría de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Norddeutsche Landesbank)	IIA (Región de Ems-Dollart: plenamente responsable)
19 EUREGIO D/NL	CS OP	cDTA (Secretaría de euregio) cSU (Secretaría de euregio) cAP (Secretaría de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein-Westfalen)	IIA (EUREGIO: plenamente responsable)
20 Rhein Waal D/NL	CS OP	cDTA (Secretaría de euregio) cSU (Secretaría de	EU MS (Investitionsbank	IIA (Euregio Rhein-Waal: plenamente responsable)

		euregio) cAP (Secretaría de euregio) cSA (Comité directivo)	Nordrhein- Westfalen)	
21 Rhein-Maas- Nord D/NL	CS OP	cDTA (Secretaría de euregio) cSU (Secretaría de euregio) cAP (Secretaría de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein- Westfalen)	IIA (Euregio Rhein-Maas Nord)
22 Baviera/Austria D/A	(OP)	DTA (por separado) SU (autoridades regionales) AP + SA (autoridades regionales) SA (Comité directivo tras AP por las autoridades regionales)	--	IN (Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald; Inn- Salzach Euregio, Euregio Salzburg/Berchtesgardener Land-Traunstein) ES (Euregio Allgäu; Euregio Zugspitze; AG Unterer Bayerischer Wald, comisión mixta Austria Superior- Bohemia)
29 Pirineos E/F	CS (varios a nivel regional)	cDTA (imprescindible) cSU (a una o ambas regiones) cAP (grupos de trabajos transfronterizos, Comité directivo) cSA (Comité directivo)	--	IN (Comité de trabajo de los Pirineos) ES (Euregio entre Cataluña, Languedoc-Rosellón y Midi-Pirineos, acuerdo de cooperación tripartita entre Euskadi, Navarra y Aquitania)
30 España/Portugal E/P	CS (varios a nivel regional)	cDTA (GIT: evaluación/selección conjunta de proyectos para algunas medidas transfronterizas) DTA (para otras medidas, p. ej. transportes, por las autoridades regionales) SU (departamentos regionales de los ministerios de la Admón. Central)	-- (Constituido por MS un fondo compartido para proyectos del programa: Euskadi- Navarra-Aquitania)	IN (Comités de trabajo: Galicia /Norte, Centro/Extremadura, Extremadura/Alentejo, Castilla y León /Centro-Norte de Portugal) ES (en fase de preparación: Andalucía/Algarve)

		AP + SA (Comité directivo)		
32 Alpes F/I	CS (OP)	DTA (por separado) SU + AP (regiones) cSA (Comité de seguimiento)	--	ES (cooperación para la gestión de pistas de esquí)
39 Irlanda/Irlanda del Norte IRL/UK	CS (por cada asociación) (OP)	cDTA (c excepto para proyectos de infraestructuras) cSU (a ambas Secretarías de Interreg) cAP + cSA (grupos de trabajo de la medida)	--	IN (Cooperation Ireland y tres asociaciones: ICBAN, NWRCBG, EBRC)
41 Italia/Austria I/A	OP	DTA SU (ministerios regionales) cAP + cSA (Comité directivo)	--	IN (Consejo de Interreg) ES (Euregio Tirol y Grupo de trabajo Tirol occidental, Engadina y Vinschgau)
52 Nordkalotten SF/S/N	CS (OP) (Consejo de Nordkalotten; participación de los interlocutores sociales y autoridades locales)	DTA - c para SF/S SU (secretaría) AP (4 grupos de trabajo consultivos) SA (comité de gestión)	EU (Banco Central Sueco)	IIA (Consejo de Nordkalotten)

CUADRO 3.2 - Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras interiores marítimas

INTERREG IIA Y NÚMERO DE PO	DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS	GESTIÓN TÉCNICA	GESTIÓN FINANCIERA	ESTRUCTURAS TRANSFRONTERIZAS
	Desarrollo conjunto de: <ul style="list-style-type: none"> concepto/estrategia por parte de los socios regionales: CS programa por 	Proyecto <ul style="list-style-type: none"> desarrollo/AT: DTA presentación: SU evaluación: AP selección/aprobación: SA 	Cuenta bancaria común <ul style="list-style-type: none"> para la contribución comunitaria: EU para la contribución 	<ul style="list-style-type: none"> existentes pero que no son responsables de Interreg: ES participantes/parcialmente responsables de Interreg IIA: IN responsables de Interreg IIA: IIA

	parte de los socios regionales: OP <ul style="list-style-type: none"> desarrollo por parte del Estado previa consulta a los socios regionales: (OP) 	c: procedimiento común	nacional: MS	
9 Fyn/K.E.R.N DK/D	CS OP	cDTA (socios de proyectos) cSU (secretaría) cAP (Secretaría) cSA (Comité directivo)	EU (administrada por el condado de Fionia)	
10 Storstrøm/ Ostholstein DK/D	CS (por primera vez en 1992-1993) OP	cDTA (socios de proyectos) cSU (secretariats) cAP (Secretaría) cSA (Comité directivo)	EU (condado de Storstrøm; cuenta en <i>Den Dansk Bank</i> , Nykøbing F.)	IIA (Comité germano-danés)
11 Sund DK/S	CS OP (Comité de Sund)	DTA cSU + cAP (Secretaría) cSA (Grupo de trabajo Interreg para proyectos de hasta 68.000 ecus, Comité directivo para proyectos de más de 68.000 ecus)	--	IIA (Comité de Sund)
27 Grecia/Italia GR/I	--	--	--	--
33 Córcega/Cerdeña F/I	--	SA (Comité de seguimiento)	--	--
34 Córcega/Toscana F/I	--	SA (Comité de seguimiento)	--	--
35 Nord-Pas-de-Calais/ Kent	CS OP	cDTA (folletos y material publicitario conjuntos)	--	IN (Euroregión: NPC-Kent-Flandes-Valonia-Bruselas) ES (ARC MANCHE; BDTE = estructura)

F/UK		SU (autoridades nacionales) cAP y cSA (grupo técnico conjunto y comité de seguimiento)		transfronteriza de apoyo a las PYME; asociaciones de ciudades, tratado de cooperación entre NPC y Kent CC 1988)
36 Rives-Manche F/UK	CS OP (grupo técnico: nivel nacional/regional conjunto)	cDTA (folletos y material publicitario conjuntos) SU (autoridades nacionales) AP (comités nacionales de programación) cSA (comité técnico conjunto)	--	ES (ARC MANCHE)
40 Irlanda/Gales IRL/UK	CS	cDTA (ocasionalmente) (asistidos por equipos de coordinación locales) cSU (Secretaría) cAP + cSA (para proyectos de transferencia de bienes intangibles, por grupos de trabajo conjuntos) AP + SA (para proyectos de transporte, por las autoridades nacionales)	--	ES (Irish Sea Partnership)
50 islas SF/S	CS OP (Cooperación insular)	cDTA SU (secretariat) AP (secretariat) SA (comité de seguimiento)	EU (cuenta bancaria de la autoridad de Aland)	IIA (Cooperación insular)
51 Kvarken/ MittSkandia SF/S/N	CS (OP)	DTA - c para SF/S SU + AP (secretaría) SA (comité de seguimiento)	EU (administrada por el condado de Västerbotten, en Umea)	IIA (Consejo de Kvarken)

CUADRO 3.3 - Aspectos institucionales de los programas de Interreg IIA para las fronteras exteriores

INTERREG IIA Y NÚMERO DE PO	DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS	GESTIÓN TÉCNICA	GESTIÓN FINANCIERA	ESTRUCTURAS TRANSFRONTERIZAS
	<p>Desarrollo conjunto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> concepto/estrategia por parte de los socios regionales: CS programa por parte de los socios regionales: OP desarrollo por parte del Estado previa consulta a los socios regionales: (OP) 	<p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> desarrollo/AT: DTA presentación: SU evaluación: AP selección/aprobación: SA <p>c: procedimiento común</p>	<p>Cuenta bancaria común</p> <ul style="list-style-type: none"> para la contribución comunitaria: EU para la contribución nacional: MS 	<ul style="list-style-type: none"> existentes pero que no participan en Interreg: ES participantes/parcialmente responsables de Interreg IIA: IN responsables de Interreg IIA: IIA
12 Bornholm Dinamarca/Báltico	OP	cDTA (consulta) cSU + cAP (Secretaría) cSA (Comité directivo)	--	ES (B7, Four Corner Cooperation, Euregio Baltyk)
23 Pomerania D/PL	CS (OP)	cDTA (casi nunca) SU (euregio) AP (comité directivo) SA (comité de proyecto)	--	IN (Euroregión Pomerania) ES (deutsch-polnische Gesellschaft, deutsch-polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft)
24 Brandenburgo D/PL	CS (consultas con Polonia) (OP)	cDTA (casi nunca) SU (euroregiones) AP (euroregiones y ministerio) SA (comité directivo)	--	IN (Euroregión Spree-Neisse Bober, Euroregión Pro Europa Viadrina)
25 Sajonia D/PL/CZ	(OP)	cDTA (casi nunca) SU + AP (euroregiones) SA (comité directivo)	--	IN (Euregio Elbe-Labe; Euregio Egrensis, Euroregión Erzgebirge)
26 Baviera/República	CS (varias estrategias)	DTA (por separado) SU + AP (autoridades)	--	IN (Euregio Egrensis, Euregio Bayerischer Wald/Böhmischer Wald)

Checa D/CZ	(OP)	bávaras) SA (comité directivo)		
28 Fronteras exteriores de Grecia GR/BG/Fyrom/AL	--	3 JPMC con representantes de las regiones y representantes griegos en Fyrom/SPF	--	ES (Euroregio Nestos-Mesta)
31 España/Marruecos E/MOR	--	--	--	--
37 Jura F/CH	CS (OP)	DTA (socios de proyectos) SU (Dep. del Territorio de Belfort, CTJ) AP (comité técnico) SA (comité de seguimiento)	--	IN (Communauté de Travail du Jura) ES (red de ciudades, acuerdos de cooperación entre CTJ y Territorio de Belfort)
38 Rhonê-Alpes F/CH	CS (experiencia y estudios de Interreg I), OP (grupo técnico)	cDTA cSU (regiones en ambos lados con el mismo texto) cAP (grupo de trabajo mixto) cSA (comité de seguimiento)	--	ES (comité regional franco-ginebrino; Euregio Lac Leman, Consejo del Lago Leman; Communauté de Travail des Alpes occidentales)
42 Italia/ Suiza I/CH	OP (participación de 5 regiones y 3 cantones)	Cada región italiana con estructura propia (p. ej. Valle de Aosta): cDTA cSU (regiones en ambos lados con el mismo texto) cSA (grupo de trabajo mixto)	--	ES (Conseil Vallée-Valle d' Aosta; Euregio Insubrica: Tesino-Lombardía; territorio del Mont Blanc, Communauté de Travail des Alpes occidentales)
43 Italia/Eslovenia I/SLO	OP	DTA (socios de proyectos) SU (autoridad regional italiana) AP + SA (grupos de	--	ES (Euregio Italia/Eslovenia en fase de preparación)

		trabajo del Consejo de Interreg)		
44 Italia/Albania I/AL	--	--	--	--
45 Gibraltar UK/MRC	--	--	--	--
46 Austria/República Checa A/CZ	CS (concepto de ordenación del territorio trilateral) (OP)	DTA (socios de proyectos) SU (autoridades regionales) AP + SA (Consejo de Interreg)	--	ES (Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald/Mühlviertel; Euregio Weinviertel-Südmähren/Westslovakei [1998], Euregio Waldviertel/Südschekien)
47 Austria/Hungría A/H	CS (OP)	DTA (socios de proyectos) SU (autoridades regionales austriacas) AP + SA (comité de coordinación transfronterizo)	--	ES (Consejo regional; en fase de preparación: Euregio Burgenland; Comisión austro-húngara de ordenación territorial)
48 Austria/Eslovaquia A/SK	CS (OP)	DTA (socios de proyectos) SU (autoridades regionales austriacas) AP + SA (grupos de trabajo del Consejo de Interreg)	--	ES (Euregio Weinviertel-Südmähren-Westslovakei, Euregio en fase de preparación: Győr/Bratislava)
49 Austria/Eslovenia +A/SLO	CS (OP)	DTA (socios de proyectos) SU (autoridades regionales austriacas) AP + SA (grupos de trabajo del Consejo de Interreg)	--	(Euroregión en fase de preparación)
53 Barents SF/S/N/RUS	(OP) (gobiernos nacionales y provincias)	CDTA SU (secretaría); c para SF/S AP (secretaría); c para SF/S SA (en parte: comité de seguimiento); c para SF/S	EU para SF/S (Consejo regional de Laponia)	IIA (BEAR = Consejo euroártico de Barents) ES (Consejo de Barents; 1992 acuerdo bilateral de cooperación transfronteriza entre Finlandia y Rusia)

54 Carelia SF/RUS	CS OP (3 asociaciones regionales, autoridades finlandesas y Rusia)	DTA (consultas) SU + AP (secretaría; en las asociaciones regionales) SA (comité de gestión)	--	IIA (Consejo regional de Carelia del Norte junto con la República de Carelia en TACIS) ES (Euregio Carelia en fase de discusión)
55 San Petersburgo SF/RUS	CS OP (3 asociaciones regionales, San Petersburgo, provincia de Leningrado e interlocutores sociales finlandeses)	DTA; ocasionalmente c SU (secretaría; en las asociaciones regionales) AP (comité de gestión) SA (grupo de trabajo)	--	IIA (Consejo regional de Carelia del Sur)
56 Finlandia/Estonia SF/EST	CS (OP)	DTA SU (asociaciones regionales) AP (comité de gestión del programa interregional) SA (comité de seguimiento)	--	IIA (asociaciones regionales del sur de Finlandia y regiones del norte de Estonia)
57 Ett Gränslöst Samarbete S/N	CS, (OP)	cDTA SU (secretaría) AP (comité de gestión del programa) SA (comité de seguimiento)	--	ES (Comité fronterizo Østfold-Bohuslän)
58 Escandinavia interior S/N	(OP)	cDTA SU (secretarías) AP (comité de gestión del programa) SA (secretaría para proyectos: < 30.000 ecus) SA (comité de seguimiento)	--	ES (cooperación ARKO)
59 Nordens Gröna Bälte S/N	CS (OP)	cDTA SU + AP (secretaría) SA (comité de gestión)	--	ES (Comité de Mittnorden)

3.3 Conclusiones de la evaluación

Los cuadros presentados permiten extraer una serie de conclusiones sobre los aspectos institucionales del desarrollo y gestión de los programas en el marco de Interreg IIA. A continuación, bajo los títulos principales utilizados en los cuadros, se presentan las conclusiones generales y específicas extraídas para cada tipo de frontera.

Desarrollo de los programas

La amplia mayoría (más de dos tercios) de las zonas fronterizas interiores terrestres cuentan con conceptos/estrategias y programas transfronterizos desarrollados en común (principalmente) por los socios locales y regionales. Lo mismo cabe decir respecto a la mayoría de los programas sobre las fronteras interiores marítimas. En el caso de las fronteras exteriores, se advierten conceptos y estrategias transfronterizos en cerca de los dos tercios de las zonas, pero la participación de los organismos locales y regionales en la preparación de los programas se ha limitado principalmente a una capacidad consultiva.

Gestión técnica

De manera similar, en la gran mayoría (unos dos tercios) de las zonas fronterizas interiores terrestres de la Unión Europea, las cuatro funciones clave de la gestión son realizadas de manera conjunta a través de actividades y estructuras compartidas. Y lo mismo ocurre con casi la mitad de los programas sobre fronteras interiores marítimas. En lo relativo a las zonas fronterizas exteriores, las funciones de información y asesoramiento se realizan en común en algo menos de la mitad de los programas, pero otras funciones, como puedan ser la selección de proyectos, tan sólo se ejecutan conjuntamente en un ínfimo número de zonas.

Gestión financiera

En cuanto a la gestión financiera, se da un grado de integración significativo en los programas sobre fronteras interiores terrestres, en los que algo más de la mitad de los PO cuentan con una cuenta bancaria común para las contribuciones comunitarias, así como en un tercio de los programas sobre fronteras interiores marítimas (y única y excepcionalmente en una zona fronteriza exterior).

Estructuras transfronterizas

Existen, en extensa medida, estructuras transfronterizas de nivel local o regional en la práctica totalidad de las zonas fronterizas: internas (terrestres y marítimas) y exteriores, aunque variadas en cuanto a su naturaleza y su capacidad. Las mayores lagunas se dan en extensas zonas de las fronteras exteriores de Grecia, en pequeñas partes de la zona fronteriza hispano-portuguesa y en

varias fronteras interiores marítimas.

En cuanto a capacidad y experiencia, las estructuras presentes en las fronteras interiores terrestres son las que muestran el nivel de desarrollo superior. En los dos tercios de las zonas fronterizas interiores terrestres, las estructuras transfronterizas locales y regionales desempeñan un papel significativo en el desarrollo de programas y conceptos/estrategias transfronterizas, así como en la gestión de los PO de Interreg IIA. Lo mismo sucede en cerca de la mitad de los programas sobre fronteras interiores marítimas, y en menor medida en aquéllos relativos a las fronteras exteriores.

Conclusión general

A continuación se resumen las conclusiones generales que se deducen de la situación existente en el marco de Interreg IIA, y se expone la necesidad de desarrollar capacidades con vistas a Interreg IIIA¹⁶.

Los programas sobre fronteras interiores terrestres muestran un grado de desarrollo institucional transfronterizo con mucho superior a lo que en general se reconoce. La inmensa mayoría de los programas tiene a cargo de la gestión de los programas operativos a estructuras transfronterizas locales o regionales, o bien éstas desempeñan un papel relevante en dicha gestión, asociadas con las autoridades nacionales. Las mayores necesidades de desarrollo de capacidades en las fronteras interiores terrestres con vistas a la preparación de Interreg IIIA se dan en las fronteras hispano-portuguesa y franco-española. Otra prioridad es la frontera entre el Reino Unido (Irlanda del Norte) y la República de Irlanda, donde se ha avanzado de manera considerable durante la aplicación de Interreg IIA y del programa Peace, lo que ha permitido sentar unas bases sólidas para la futura iniciativa Interreg IIIA.

En los programas sobre fronteras interiores marítimas prevalecen tres situaciones muy diferentes. En un extremo se sitúan los programas nórdicos, tan avanzados en todos los aspectos prácticos como los mejores programas sobre fronteras terrestres, o que podrían alcanzar sin dificultad dicha categoría. En el extremo contrario se sitúan los programas del sur de Europa (Córcega/Cerdeña, Córcega/Toscana, Grecia/Italia), infradesarrollados en cuanto a disposiciones institucionales transfronterizas, y donde además no se entrevén indicios de iniciativas ascendentes relevantes destinadas a crear estructuras locales o regionales de carácter permanente. Entre ambas se sitúa una categoría intermedia representada por los restantes programas sobre fronteras marítimas (Irlanda/Gales o Kent/NPC), en los que ya se ha alcanzado un nivel excelente de coordinación transfronteriza en la que participan tanto organismos de ámbito nacional como locales y regionales. En la mayor parte de los casos, ya se dan las condiciones necesarias para el establecimiento de

¹⁶ Conviene evaluar las necesidades de desarrollo de capacidades propias de cada zona y estructura por comparación con las conclusiones y recomendaciones relativas a las disposiciones institucionales para Interreg IIIA (véase la Sección 5).

estructuras transfronterizas locales o regionales dentro de los plazos de preparación de Interreg IIIA. Estas partes de los programas constituirán la prioridad número uno para la mejora de la capacidad entre los programas dedicados a las fronteras marítimas.

La situación en las fronteras exteriores es compleja, ya que no debe ser evaluada únicamente por las circunstancias reinantes en el marco de Interreg IIA, sino también por las condiciones que son, y serán, aplicables a los países extracomunitarios (éstas últimas dependen en parte de las decisiones que tome la Unión Europea respecto a los programas homólogos). Sirviéndonos de la tipología presentada en el Apartado 3.1, se extraen las conclusiones siguientes:

- a) Las zonas limítrofes con Noruega y Suiza no precisan esfuerzos particulares de desarrollo de capacidades, dado el alto grado de desarrollo alcanzado, si bien ha de señalarse que en algunas partes de la frontera suiza será necesario avanzar algo más si se desea lograr una gestión integrada de los programas similar a la que se da en las fronteras interiores de la Unión Europea.
- b) El ingente número de áreas de los programas dedicadas a las fronteras con los países de Europa central muestra una rápida y sustancial capacidad de desarrollo en lo que se refiere a las infraestructuras institucionales, que en muchos casos (en particular en la frontera germano-polaca) ya son capaces de desempeñar un papel relevante en la gestión de los programas. Persisten, no obstante, en muchas áreas, necesidades importantes de desarrollo de capacidades institucionales hasta poder alcanzar un nivel similar al que disfrutaban en las fronteras interiores de la Unión Europea; además, cabe señalar que estas necesidades son mucho más acuciantes del lado de los países de Europa central (es decir, en la parte que no es competencia de Interreg, sino del programa PCT). Las prioridades, en orden descendente, para mejorar la capacidad institucional son las siguientes:
 - fronteras exteriores de Grecia;
 - Italia/Eslovenia;
 - fronteras exteriores de Austria;
 - Alemania/República Checa.
- a) Con Interreg IIA se han marcado sustanciales avances en muchas partes de la frontera entre Finlandia y Rusia, si bien en general las necesidades de desarrollo de capacidades siguen siendo apremiantes (sobre todo en la parte rusa de la frontera, es decir en la parte que es competencia del programa Tacis de cooperación transfronteriza).
- b) La carencia absoluta de estructuras transfronterizas locales y regionales en las fronteras con los restantes países terceros (Marruecos, por ejemplo) y las escasas perspectivas de que dichas estructuras surjan en breve plazo parecen indicar que va a resultar muy poco probable que se produzcan actividades para desarrollar capacidades en los plazos fijados para la aplicación de Interreg IIIA.

4. PRINCIPALES MODELOS INSTITUCIONALES EN INTERREG IIA

4.1 Modelos existentes y ejemplos

El análisis de las disposiciones institucionales para el desarrollo y gestión de los programas existentes en el marco de Interreg IIA muestra dos modelos predominantes de particular importancia para Interreg IIIA. Cada uno presenta numerosas variaciones.

El primero podría describirse como un modelo de *gestión integrada de programas*. Su forma más avanzada viene representada por las Euregios de las fronteras germano-holandesa y germano-belgo-holandesa, en las que tanto los aspectos técnicos como los financieros de la gestión de programas están totalmente integrados y se llevan a cabo en común.

También se dan casos de un alto grado de integración en los países nórdicos, basados en estructuras similares a las euroregiones. En todos estos casos, la gestión de los aspectos técnicos se realiza de manera completamente integrada, dándose las diferencias en el grado de integración de los aspectos financieros de la gestión, que va desde una integración absoluta (cuenta bancaria común para las contribuciones comunitarias, región de las islas, S/SF) a la gestión financiera por separado (Sund, DK/S). En la mayoría de los casos nórdicos existe al menos una integración financiera parcial, a través de una cuenta bancaria común para las contribuciones comunitarias. Las Euregios y los casos nórdicos se basan principalmente en las capacidades de gestión del concepto de euroregión.

También se ha logrado la gestión integrada en otros casos, sin que intervenga una estructura del tipo euroregión. Los ejemplos clave los encontramos en PAMINA (F/D) y otros procedimientos similares de las fronteras germano-franco-suiza y franco-belgo-luxo-holandesa, así como en la belgo-holandesa. En ellas la gestión integrada de los programas queda formalizada mediante un acuerdo entre las autoridades pertinentes. Otro ejemplo potencialmente importante para Interreg IIIA lo constituyen las disposiciones de gestión descentralizada referentes a las medidas transfronterizas del programa Peace (IRL/Irlanda del Norte). La integración total de los aspectos técnicos y un alto grado de integración de los aspectos financieros de las medidas se han podido lograr gracias a los acuerdos de subvenciones globales suscritos por la Comisión y un intermediario (*Cooperation Ireland*).

El segundo modelo se puede describir como un modelo de *gestión coordinada de programas*. Abundan los ejemplos con grados de coordinación y elementos de integración variados, sobre todo en las fronteras entre Irlanda y Reino Unido, Francia y Reino Unido, y España y Portugal. En esencia, en todos estos casos la gestión financiera la asumen por separado los Estados miembros interesados, aunque existe coordinación en lo que se refiere a la divulgación, algunas partes del

proceso de evaluación de los proyectos y la selección final de los proyectos. Puede darse la circunstancia de que las autoridades locales y regionales desempeñen un papel relevante –así sucede en Kent/Norte-Paso de Calais (UK/F) y Galicia/Norte (E/P)– y que algunas partes de la aplicación del programa sean delegadas en una estructura transfronteriza regional o local, tal y como ocurre con el GIT en Alentejo/Extremadura (P/E).

Conviene señalar que los ejemplos que se ofrecen para un análisis más detallado en los apartados que vienen a continuación han sido seleccionados de entre las fronteras interiores de la Unión Europea para ilustrar formas avanzadas de cooperación, en el contexto de cada modelo.

<i>Modelo</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Apartado</i>
Integrado Plena integración a través de una estructura permanente	Euregios germano-holandesas	Estructura permanente de euroregión; gestión técnica y financiera totalmente integrada	4.2
	Región de las Islas (SF/S)	Como en el caso anterior (pero sin cuenta común para las contribuciones nacionales)	4.3
Plena integración a los efectos del programa	PAMINA (F/D)	Estructura creada para la gestión del programa Interreg, mediante un acuerdo entre las autoridades de los Estados miembros	4.4
	Programa Peace IRL/UK (Irlanda del Norte) (medida transfronteriza de cooperación empresarial y cultural)	Estructura creada para la gestión de la medida Peace, mediante un acuerdo entre la Comisión y un intermediario. La estructura hace las veces de intermediario.	4.5
Integración parcial	Sund (DK/S)	Gestión técnica integrada mediante una estructura permanente del tipo euroregión; gestión financiera independiente	4.6
Coordinada	Programas sobre fronteras marítimas UK/F	Elementos de integración de los aspectos técnicos	4.7

4.2 Euregios de la frontera germano-holandesa

Este ejemplo cubre las cuatro Euregios de la frontera germano-holandesa, concretamente: EUREGIO, Rhein-Maas-Nord, Rhein-Waal y Ems-Dollart. El desarrollo y la gestión de los programas de Interreg en los que participan estas Euregios se atienen a un planteamiento único. Las disposiciones institucionales específicas para las tres primeras Euregios se establecieron mediante un acuerdo formal para Interreg I; posteriormente un acuerdo similar haría lo propio para Interreg IIA. En la Euregio de Ems-Dollart se establecieron disposiciones similares.

A continuación se presentan las zonas elegibles y presupuestos aproximados correspondientes a los cuatro programas operativos en el marco de Interreg IIA.

EUREGIO

- La zona elegible comprende las siguientes unidades administrativas: partes de los Estados federados alemanes de Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia, y las provincias holandesas de Drenthe, Güeldres y Overijssel.
- Presupuesto global: 53,6 millones de ecus (22 millones de ecus de contribución comunitaria, 31,6 millones de ecus de contribuciones no comunitarias, de las cuales 13,2 millones provienen de recursos nacionales y 18,4 millones de recursos regionales).

Rhein-Maas-Nord

- La zona elegible comprende las siguientes unidades administrativas: partes del distrito alemán de Krefeld y partes de la provincia holandesa de Limburgo.
- Presupuesto global: 12,76 millones de ecus (6,38 millones de ecus de contribución comunitaria y 6,38 de contribuciones no comunitarias).

Rhein-Waal

- La zona elegible comprende las siguientes unidades administrativas: los distritos alemanes de Cléveris y Wesel, la ciudad de Duisburgo y partes de las provincias de Güeldres, Brabante Septentrional y Limburgo en los Países Bajos.
- Presupuesto global: 23,06 millones de ecus (11,53 millones de ecus de contribución comunitaria y 11,53 de contribuciones no comunitarias)

Ems-Dollart

- La zona elegible comprende las siguientes unidades administrativas: el distrito alemán de Weser-Ems y partes de las provincias holandesas de Groninga y Drenthe.
- Presupuesto global: 62,72 millones de ecus (22,47 millones de ecus de contribución comunitaria y 40,25 millones de ecus de contribuciones no comunitarias).

En la presentación del ejemplo que se expone a continuación, se hacen referencias específicas a EUREGIO con carácter ilustrativo.

Preparación de los programas

Desarrollo y redacción del programa

Los programas operativos tanto para Interreg I como IIA han sido preparados por las Euregios. El desarrollo de los programas de Interreg IIA se apoyó en una planificación transfronteriza sistemática que habitualmente incluye: un análisis de puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas, y un programa de acción; una estrategia de ordenación territorial, y un elevado número de estudios sectoriales para establecer una estrategia a largo plazo y definir proyectos específicos para el sector pertinente. Todos los interlocutores sociales participaron ampliamente en la preparación de los programas y hasta se celebraron consultas formales con representantes de intereses socioeconómicos. Se incorporó una norma financiera especial en los programas, por la que se imponen en ambos lados de la frontera un tope máximo del 50% para las contribuciones de la UE, del 30% para las contribuciones nacionales y del 20% a título de contribuciones regionales.

Presentación ante la Comisión

El borrador del programa fue presentado por uno de los socios en representación de Alemania y de los Países Bajos (en el caso de EUREGIO, por el Estado federado de Renania del Norte-Westfalia).

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

El 9 de diciembre de 1991 se firmó un acuerdo para Interreg I y el 24 de julio de 1995, otro similar para Interreg IIA. En ambos casos, los acuerdos fueron concluidos antes de la presentación del programa operativo a la Comisión y de su aprobación por ésta. Ambos acuerdos cubren tres Euregios con sus respectivos PO: EUREGIO, Rhein-Maas-Nord y Rhein-Waal.

Los acuerdos se desglosan en dos partes. La Parte I consiste en el acuerdo entre los socios Interreg: el Gobierno de los Países Bajos y las provincias interesadas, el Estado federado alemán correspondiente y las tres Euregios. La Parte II presenta el acuerdo entre los socios Interreg y el *Investitions-Bank* NRW.

La Parte I se refiere al acuerdo sobre el programa en general y su gestión financiera, y dispone:

- objetivos comunes;
- principios comunes;
- elegibilidad común;
- disposiciones para la toma de decisiones compartida (incluidas las competencias y la composición de un comité directivo para cada programa operativo);

- procedimiento común de presentación y aprobación de candidaturas.

La Parte II designa al *Investitions-Bank* NRW para ejercer, en nombre de los socios Interreg, de entidad operativa de gestión financiera para los tres PO. En el acuerdo quedan recogidos, entre otras cláusulas, los procedimientos de pago y auditoría, las responsabilidades financieras y la remuneración del banco (esto es, 200.000 ecus).¹⁷

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

En general, la *estructura de gestión conjunta* es la que se establece en el acuerdo, tal y como se expone más arriba (véase también el ejemplo de EUREGIO que figura en los **Gráficos 4.2a y 4.2b**).

Las únicas secciones de la estructura establecidas específicamente para los fines de Interreg son el Comité de seguimiento y el Comité directivo. Las demás funciones de aplicación de los programas han sido asignadas a las estructuras ya existentes de las Euregios (Consejo, Junta, Grupos de trabajo temáticos y Secretaría) y al *Investitions-Bank* NRW. La secretaría de una Euregio actúa como Secretaría del programa, y presta asistencia a los Comités directivo y de seguimiento.

El **Comité directivo** está integrado por representantes del Ministerio de Economía de los Países Bajos, las provincias holandesas interesadas, los Ministerios de Economía de los Estados federados alemanes pertinentes –incluidos los condados alemanes (*Bezirke*)– y la Euregio correspondiente (encargada además de designar al/a la presidente/a del comité). Se dedica fundamentalmente a la orientación general en la aplicación del programa, incluidas la orientación y la cofinanciación de los proyectos, así como a la aprobación final de los proyectos. Por regla general, el comité se reúne cada tres meses.

El **Comité de seguimiento** cuenta en su composición con la totalidad de los miembros del Comité directivo, más un representante de la Comisión Europea y un representante del Ministerio federal de Economía de Alemania. Sus funciones son las estipuladas en los reglamentos de los Fondos estructurales. El comité suele reunirse cada seis meses.

¹⁷ La elección de un banco del sector público para asumir las funciones de entidad de gestión financiera no obedece a ningún requisito legal, ni en uno ni en el otro lado de la frontera, sino que se tomó esta decisión basándose en la competencia profesional, las capacidades y los costes presentados.

Principales funciones de aplicación

Información y asesoramiento a los candidatos

La extensa política de difusión incluye información regular con publicaciones periódicas de las Euregios.

Las Secretarías de las Euregios son las encargadas de asesorar a los beneficiarios, que de los grupos de trabajo temáticos toman consejo de cara al desarrollo de los proyectos. Las ideas de proyectos son examinadas a menudo, de manera informal, en el seno de estos grupos y de otros organismos de las Euregios en una fase previa a su desarrollo completo y a la presentación de las candidaturas.

Presentación de candidaturas a proyectos

No existen convocatorias públicas de propuestas ni plazos específicos para la presentación de solicitudes. El programa es objeto de amplia publicidad y las candidaturas pueden ser presentadas en cualquier momento.

Todas las candidaturas deben remitirse a la Secretaría de la Euregio. Es preciso utilizar un formulario de candidatura bilingüe especial. El formulario debe ir firmado por el conjunto de socios, entre los cuales habrá socios de ambos lados de la frontera. Cada candidatura es presentada por el socio principal en nombre de todos los socios.

Evaluación de los proyectos

La Secretaría comprobará la conformidad de cada candidatura a proyecto con los criterios de exactitud, elegibilidad y selección. Dichos criterios comprenden los criterios de los programas de Interreg, las prioridades nacionales de desarrollo y los criterios referentes a los proyectos establecidos específicamente por cada Euregio.

En el caso de EUREGIO, se estipulan los criterios siguientes: el aumento gradual de las contribuciones regionales a los proyectos por parte de patrocinadores con vistas a garantizar la viabilidad del proyecto una vez agotada la ayuda financiera de Interreg, y una definición clara de la naturaleza transfronteriza del proyecto, como pueden ser la aplicación conjunta por parte de socios holandeses y alemanes, la gestión conjunta con un socio principal que asuma la obligación legal de rendir cuentas, y la financiación conjunta.

Los proyectos que cumplan con los criterios pertinentes son evaluados por los grupos de trabajo temáticos de la Euregio, que pasan a formular recomendaciones a la Junta de ésta. Paralelamente, las candidaturas van siendo comprobadas por las autoridades nacionales pertinentes con vistas a averiguar si cumplen los criterios de los programas nacionales, en cuyo pueden optar a recibir cofinanciación nacional.

Aprobación

Cada proyecto es examinado por la Junta o el Consejo de la Euregio. En esta fase, los proyectos pueden ser o bien rechazados, o bien aplazados a la espera de un complemento de información o de nuevos datos, o bien recomendados para que el Comité directivo apruebe su cofinanciación.

El Comité directivo estudiará los proyectos recomendados y determinará su aprobación final. Asimismo se le informará de todos los proyectos rechazados en etapas anteriores.¹⁸

Contratación

El banco recibe de la Secretaría de la Euregio la notificación de la aprobación de todo proyecto. Asimismo recibe de la autoridad competente una notificación aparte referente a toda cofinanciación nacional necesaria y acorde con la decisión del Comité directivo.

El banco cierra un acuerdo directo con el responsable del proyecto conforme al Derecho privado. Se trata de un simple acuerdo con condiciones homogéneas, en el que se recogen todos los aspectos técnicos y financieros, incluidas las ayudas recibidas de fuentes comunitarias, nacionales y regionales, estas últimas facilitadas por el responsable del proyecto.

Gestión financiera

Los socios delegan la parte operativa de la gestión financiera en el banco, que la despachará de manera integrada.

Las contribuciones, tanto comunitarias como nacionales o regionales, para cada programa se ingresan en una cuenta bancaria común a nombre de la correspondiente Euregio.

El banco prepara y garantiza las cuentas y los extractos de cuenta conjuntos exigidos por la Comisión Europea. Cada socio (Comisión inclusive) puede realizar controles adicionales. La pista de auditoría es la siguiente: Comisión > banco > responsable del proyecto > socios del proyecto).

Si fuera necesario (en caso de irregularidades financieras, por ejemplo), el banco tiene derecho a emprender acciones legales, conforme al Derecho privado, contra proyectos en ambos lados de la frontera. En último caso, las autoridades públicas competentes, alemanas u holandesas, podrán hacer lo mismo. La responsabilidad financiera última del programa incumbe a una de las autoridades públicas ante la UE (en el caso de EUREGIO, la asume el Estado federado de Renania del Norte-Westfalia, en nombre del Reino de los Países Bajos y el Estado federado de Baja Sajonia).

Con relación a la totalidad de las Euregios se está ejecutando en 1998-1999 un fondo de

¹⁸ Los pequeños proyectos que se presentan en el marco del fondo para proyectos *personales*, que abarca

financiación de un plan de crédito para toda la duración de la iniciativa Interreg IIA, previa consulta a la Comisión. Con ello los responsables de los proyectos podrán recibir del banco el último pago procedente de los fondos europeos antes de que éste reciba de la Comisión los fondos correspondientes.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento de la aplicación de programas y proyectos está en manos de la Secretaría de la Euregio, que se encarga de preparar los informes de avance del programa y los proyectos aprobados, destinados a los Comités directivo y de seguimiento. El banco es el encargado de publicar informes financieros periódicos que se transmitirán a la Secretaría, que a su vez elaborará informes destinados al Comité de seguimiento.

De las evaluaciones intermedias se ocupa la Euregio correspondiente, posteriormente comprobadas por consultores independientes.

Gráfico 4.2a Estructura de EUREGIO

Gráfico 4.2b Procedimientos Interreg en EUREGIO

4.3 Región de las Islas (SF/S)

La zona elegible comprende partes del condado de Estocolmo (S), las zonas insulares de los condados suecos de Sörmland y Uppsala, las islas Aland y las islas de la región suroeste de Finlandia. El programa operativo n° 50 de Interreg IIA cuenta con un presupuesto global de 9,5 millones de ecus (4,04 millones de ecus de contribución comunitaria; 1,14 millones de ecus de contribución nacional; 2,89 millones de ecus de contribución regional, y 1,48 millones de ecus de contribuciones privadas).

Preparación de los programas

Las autoridades regionales del condado de Estocolmo, las islas Aland y el suroeste de Finlandia tienen establecido, desde 1978, un sistema formal de cooperación transfronteriza a través de la Cooperación islas/archipiélago (*Skärgårdssamarbetet*), que recibe respaldo financiero del Consejo Nórdico de Ministros¹⁹. Desde la década de los ochenta, la Cooperación islas/archipiélago ha venido fomentando los contactos y apoyando proyectos de interés común en una serie de ámbitos, entre los que cabe citar el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el turismo.

Desarrollo y redacción del programa

Los programas operativos para Interreg IIA se elaboraron capitalizando la experiencia y los resultados obtenidos en las mencionadas actividades de cooperación, y en una serie de estudios especiales llevados a cabo hasta 1995, entre cuyos temas cabe citar: desarrollo económico, protección del medio ambiente, turismo y desarrollo marítimo. El programa fue preparado conjuntamente por los socios de la Cooperación islas/archipiélago.

Presentación ante la Comisión

El borrador del programa fue enviado a las autoridades nacionales suecas y finlandesas, que lo presentaron a la Comisión Europea en 1996.

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

En el programa operativo se estipulaba que, además de una disposición provisional en virtud de la cual la responsabilidad de la gestión financiera recaía en las autoridades suecas y finlandesas, la responsabilidad global de la gestión financiera debía ser transferida a la Administración de Aland (*Åland landskapsstyrelse*) en enero de 1997. Y así, desde ese año, dicha responsabilidad es de la *Åland landskapsstyrelse*.

¹⁹ La Cooperación islas/archipiélago tiene un Consejo, integrado por representantes elegidos de las tres regiones y encargado de la cooperación transfronteriza. El Comité de cooperación formado por funcionarios de las regiones se hace cargo de la ejecución de las decisiones del Consejo.

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

Las estructuras específicas establecidas con el único fin de participar en Interreg IIA son el Comité de seguimiento, el Comité de gestión y un grupo de trabajo. La Secretaría de la Cooperación islas/archipiélago asume las funciones de secretaría del programa. La Secretaría apoya a los Comités de seguimiento y de gestión, recibe y evalúa los proyectos, y sigue sus progresos.

El *Comité de seguimiento* está compuesto por tres representantes de las Administraciones Centrales sueca y finlandesa, cinco representantes de la Administración de Aland (*Åland landskapsstyrelse*), seis representantes de las autoridades regionales de desarrollo, seis representantes de los interlocutores sociales, tres representantes de la Comisión Europea (DG V, VI y XVI) y representantes del Banco Europeo de Inversiones. La presidencia del comité la asumen por rotación Finlandia y Suecia. Sus competencias emanan del reglamento relativo a la iniciativa comunitaria Interreg. Por regla general, el Comité de seguimiento se reúne cada seis meses.

El Comité de gestión está compuesto por políticos y representantes de la Administración Central designados por las regiones participantes, en concreto: Egentliga Finlands förbund, Nylands förbund, Landstinget i Uppsala y Estocolmo, Länsstyrelsen i Södermanland en Estocolmo. Del Comité de gestión es la responsabilidad directa de la aplicación del programa. Se dedica principalmente al proceso de selección y aprobación de los proyectos por encima de los 34.000 ecus. El Comité de gestión suele reunirse unas dos veces por año.

También se ha establecido un grupo de trabajo adicional para apoyar el trabajo del Comité de gestión. Su composición es idéntica a la del Comité de gestión de la Cooperación islas/archipiélago, consistente en funcionarios de las autoridades regionales participantes. El Grupo de trabajo puede seleccionar y aprobar proyectos de hasta 34.000 ecus. Se reúne unas seis veces al año.

Principales funciones de aplicación

Información, asesoramiento y apoyo a los candidatos

La Secretaría y las autoridades regionales de desarrollo son las encargadas de facilitar información, asesoramiento y apoyo a los candidatos.

Presentación de candidaturas a proyectos

Todas las candidaturas deben ser remitidas a la Secretaría que las registra. Las candidaturas a proyectos se presentan en un formato específico, en concreto: descripción del proyecto, objetivos, proyecciones de resultados y presupuesto. Deben participar en cada proyecto un mínimo de dos socios de las tres zonas.

Evaluación de los proyectos

La Secretaria comprobará la conformidad de cada candidatura a proyecto con los criterios de exactitud y elegibilidad. Sumándose a los criterios generales dictados por la Unión Europea, existen unos criterios específicos de selección de proyectos:

- el carácter transfronterizo que deben tener los proyectos;
- las repercusiones claras que deben suponer para los beneficiarios de al menos dos de las tres partes de la región de los proyectos;
- los proyectos deben fomentar y apoyar los objetivos y las normas de la *Convención de las islas*, cuya meta es establecer un marchamo y unas normas de calidad para los productos y servicios de la región de las islas;
- los proyectos deben contribuir a la creación de empleo;
- deben contribuir al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente.

Los proyectos que cumplan con los citados criterios son sometidos a la atención del Grupo de trabajo y el Comité de gestión.

Selección final y aprobación

Existen dos procedimientos de selección diferentes, dependiendo del presupuesto total del proyecto:

- a) el Grupo de trabajo se hace cargo de la selección y aprobación de los proyectos de hasta 34.000 ecus;
- b) el Comité de gestión se hace cargo de la selección y aprobación de los proyectos con un presupuesto superior a 34.000 ecus.

Contratación

La Secretaría notifica la aprobación de los proyectos a los candidatos. La Administración de Åland (*Åland landskapsstyrelse*) prepara un contrato que firmará el responsable del proyecto en nombre del conjunto de los socios.

Gestión financiera

Los fondos comunitarios son transferidos directamente al Gobierno de Åland, que asume la responsabilidad financiera. Se han abierto tres cuentas bancarias a nombre del *landskapsstyrelse* de Åland, una cuenta por cada Fondo estructural.

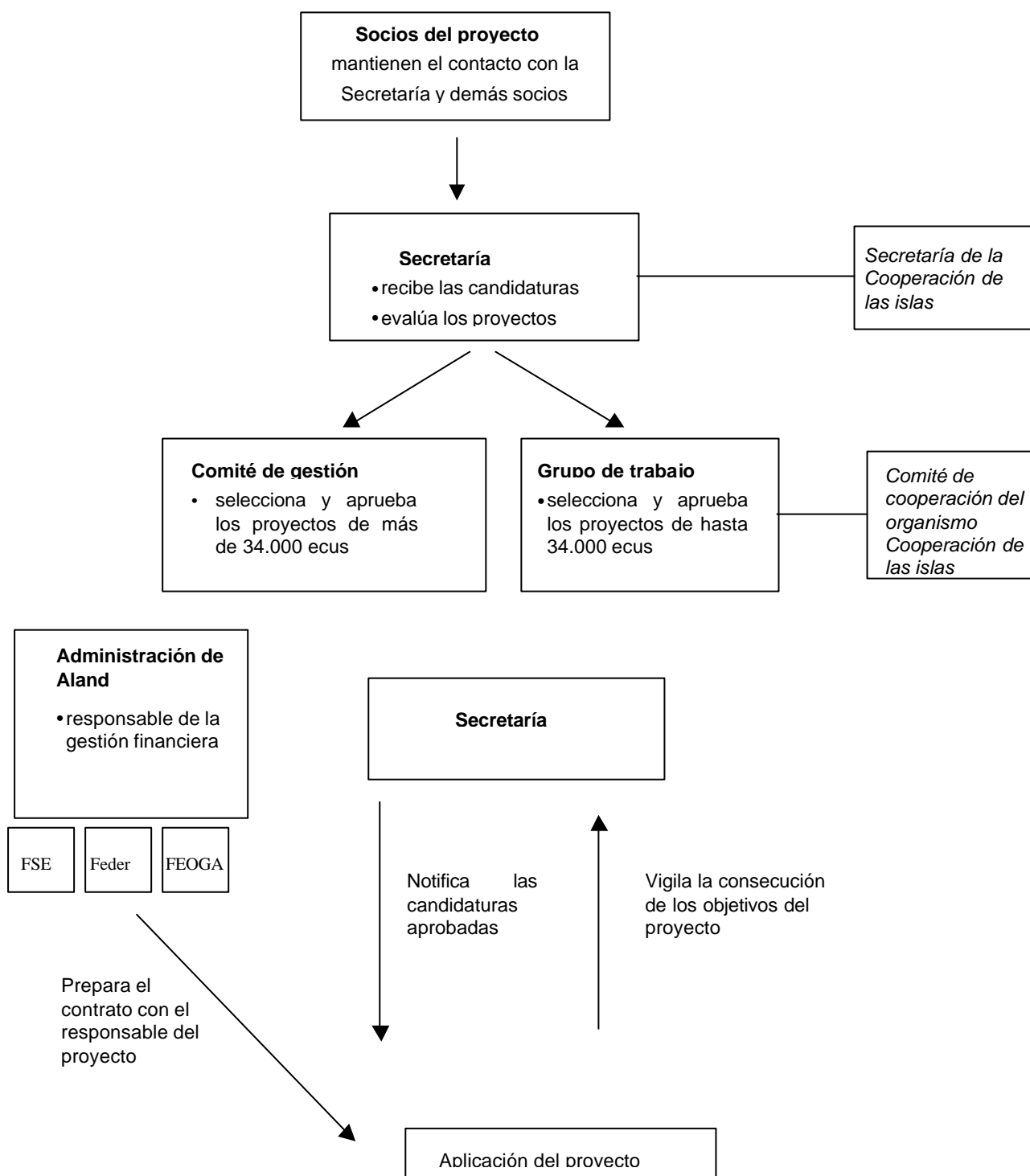
La pista de auditoría es la siguiente: Comisión Europea > Administración de Åland > responsable del proyecto. Los controles pueden efectuarlos tanto los Estados miembros como la Comisión Europea.

Seguimiento y evaluación

La Secretaría es la encargada de seguir el avance de la aplicación del proyecto y de informar al Comité de gestión. El Instituto de investigación de Nordland acaba de preparar un borrador de evaluación intermedia.²⁰

²⁰ Interreg IIA Skärgården (S/SF), Instituto de investigación de Nordland, documento de trabajo 1009/98.

Gráfico 4.3 Región de las ISLAS



4.4 PAMINA (D/F)

El presente ejemplo cubre el área de cooperación PAMINA y su correspondiente programa Interreg IIA.

La zona elegible comprende las siguientes unidades administrativas: partes de los Estados federados alemanes de Renania-Palatinado y Baden-Wurtemberg, y partes de la región francesa de Alsacia. El programa operativo n° 14 de Interreg IIA cuenta con un presupuesto global de 22,11 millones de ecus (11.055.000 ecus de contribución comunitaria y 11.055.000 ecus de contribución nacional).

Preparación de los programas

Desarrollo y redacción del programa

Los programas operativos de Interreg I y IIA han sido preparados por los socios de la estructura de cooperación PAMINA. El desarrollo del programa de Interreg I se apoyó en un análisis detallado de puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas y en la preparación de una estrategia transfronteriza en el año 1988. Se sacó partido a la experiencia de Interreg I para revisar y mejorar dicha estrategia transfronteriza. En el desarrollo participaron ampliamente el conjunto de los socios, especialmente las autoridades locales y regionales.

Presentación ante la Comisión

Los socios de PAMINA se hicieron cargo de la preparación del borrador del programa, que, por mediación de los ministerios competentes francés y alemán, fue presentado respectivamente ante la Comisión.

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

En 1991 se firmó un acuerdo relativo a la gestión de la aplicación del programa de Interreg I, y en septiembre de 1995 se suscribió un acuerdo similar para Interreg IIA. En ambos casos, los acuerdos fueron concluidos y firmados tras recibir el visto bueno de la Comisión.

En el acuerdo correspondiente a Interreg IIA participan el Estado francés –representado por la prefectura de Alsacia–, el departamento de Bajo Rin y los Estados federados de Renania-Palatinado y Baden-Wurtemberg, por parte de la República Federal de Alemania. El acuerdo abarca todos los aspectos de la gestión del programa, entre los que cabe contar:

- objetivos;
- elegibilidad;
- presentación y aprobación de proyectos;
- coordinación de proyectos con el programa de Interreg *Oberrhein-Mitte-Süd*;
- aspectos relativos a la gestión financiera.

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

En 1991 se estableció la Oficina PAMINA en calidad de *oficina permanente de información y asesoramiento para asuntos transfronterizos*.²¹ También se establecieron, a los efectos exclusivos de Interreg, el Comité de seguimiento y el Grupo de trabajo PAMINA, que asume las funciones de un comité directivo (*véase el Gráfico 4.4*). Otras funciones relacionadas con la aplicación han sido asignadas a la Oficina PAMINA ya existente, la cual actúa como Secretaría del programa, presta asistencia al Grupo de trabajo PAMINA y el Comité de seguimiento, y se encarga del seguimiento de la ejecución de los proyectos.

El **Grupo de trabajo PAMINA** se compone de 14 miembros. En él participan representantes de las autoridades públicas y de los ministerios de los Estados federados y los distritos alemanes, de la región francesa de Alsacia y de los distritos franceses, de la Unidad de planificación encargada de la coordinación de Palatinado meridional, de la asociación regional *Mittlerer Oberrhein* y de la asociación para el desarrollo de Alsacia septentrional. El Grupo de trabajo lo preside un político regional alemán (del *Landrat*). Se dedica fundamentalmente a la evaluación de los proyectos y la preparación de las recomendaciones sobre los proyectos destinadas al Comité de seguimiento. Por regla general, el Grupo de trabajo se reúne cada tres meses.

El **Comité de seguimiento** se compone de 15 miembros. En él participan el presidente del Grupo de trabajo PAMINA y representantes del Gobierno y los ministerios de los Estados federados alemanes, la región francesa de Alsacia, el Comité permanente de Palatinado meridional, la asociación para el desarrollo de Alsacia septentrional, la asociación regional *Mittlerer Oberrhein*, DATAR y la Comisión Europea. Preside el Comité de seguimiento el presidente del Consejo general de Bajo Rin. Sus funciones son las estipuladas en los reglamentos de los Fondos estructurales. Además, el Comité de seguimiento es el encargado de gestionar la coordinación de los proyectos conjuntos entre los programas operativos de PAMINA y Oberrhein Mitte Süd. Suele reunirse cada seis meses.

Principales funciones de aplicación

Información, asesoramiento y apoyo a los candidatos

La Secretaría (Oficina PAMINA) facilita información, asesoramiento y apoyo a los candidatos, además de preparar los folletos informativos y organizar actos.

²¹ La oficina es financiada conjuntamente por los Estados federados alemanes de Renania-Palatinado y Baden-

Presentación de candidaturas a proyectos

Las candidaturas se remiten a la Secretaría. No existen convocatorias públicas de propuestas ni plazos de presentación. Es preciso utilizar un formulario de candidatura bilingüe especial, que debe ser firmado por el responsable del proyecto en nombre del conjunto de socios.

Evaluación de los proyectos

El Grupo de trabajo PAMINA comprobará la conformidad de cada candidatura a proyecto con los criterios de exactitud y elegibilidad. Los criterios de selección son los criterios de los programas de la iniciativa Interreg y las prioridades de desarrollo nacionales y regionales. Los proyectos necesitan haber resuelto la cofinanciación.

Las candidaturas a proyectos que cumplan con estos criterios son remitidas al Comité de seguimiento y recomendadas para su aprobación o rechazo.

Aprobación

Partiendo de las recomendaciones del Grupo de trabajo, el Comité de seguimiento procederá a la selección y aprobación de proyectos.

Contratación

El presidente del Comité de seguimiento notificará al departamento de Bajo Rin la aprobación de todo proyecto. El departamento preparará un contrato individual directo que será suscrito por el departamento de Bajo Rin, el Comité de seguimiento, los cofinanciadores y el responsable del proyecto.

Gestión financiera

La responsabilidad general de la gestión financiera recae en el Comité de seguimiento. Los aspectos operativos de la gestión financiera se han delegado en el departamento de Bajo Rin. Éste administra las contribuciones comunitarias en nombre del Estado francés y de los Estados federados de Renania-Palatinado y Baden-Wurtemberg. Las contribuciones comunitarias son transferidas a una cuenta bancaria común a nombre del departamento. Las autoridades nacionales competentes abonarán directamente al responsable del proyecto todas las contribuciones nacionales.

El departamento de Bajo Rin prepara y garantiza las cuentas y los extractos de cuenta conjuntos exigidos por la Comisión Europea. Cada socio es libre de efectuar controles adicionales. La pista de auditoría es la siguiente: Comisión Europea > Comité de seguimiento > departamento de Bajo Rin > responsable del proyecto > socios del proyecto.

El Comité de seguimiento se reserva el derecho a recurrir contra toda decisión de financiación. En caso de irregularidades financieras, el Comité de seguimiento es quien manda al departamento de Bajo Rin o a los Estados federados de Renania-Palatinado o Baden-Wurtemberg reclamar los pagos a los responsables principales de los proyectos en las zonas francesa y alemana, respectivamente.

Seguimiento y evaluación

Del seguimiento de la aplicación de los proyectos se encarga la Secretaría, que es igualmente responsable de la preparación de los informes anuales destinados a la Comisión Europea.

Un grupo de consultores franceses y alemanes llevaron a cabo, en 1997, la evaluación intermedia del programa y su revisión.

Gráfico 4.4 PAMINA

4.5 Programa Peace de desarrollo transfronterizo (IRL/IRLANDA DEL NORTE)

El programa Peace²² abarca Irlanda del Norte (Reino Unido) y seis condados fronterizos de la República de Irlanda. La medida relativa al establecimiento de lazos transfronterizos de carácter empresarial y cultural (*Cross Border Business and Cultural Links*) cuenta con un presupuesto total de 15,3 millones de ecus, de los cuales 11,5 millones de ecus corresponden a la contribución comunitaria y 3,8 millones de ecus son aportados por los dos Estados miembros que participan en el programa.

Preparación de los programas

La Unión Europea aprovechó la oportunidad brindada en 1994 por el alto el fuego en Irlanda del Norte para prestar asistencia al proceso de paz y reconciliación a través del programa especial denominado Peace. Un grupo operativo de la Comisión Europea presentó una serie de recomendaciones que fueron aprobadas por el Consejo Europeo en su reunión de Essen. Basándose en estas recomendaciones, los Gobiernos británico e irlandés desarrollaron el programa. Tras una amplia ronda de consultas, quedó claro que el programa Peace necesitaba articularse en un concepto en el que pudiese participar la sociedad civil. Como resultado de esto, una serie de organizaciones no gubernamentales pasaron a tomar parte en el programa en calidad de promotores, trabajando codo con codo con las administraciones estatales.

En julio de 1995, la Comisión adoptó el programa Peace. Las autoridades de los dos Estados miembros que participan en el programa Peace designaron a *Cooperation Ireland*, hasta entonces conocido como *Cooperation North*, para ser el intermediario responsable de la aplicación de la medida relativa al establecimiento de lazos transfronterizos de carácter empresarial y cultural, junto con el consejo empresarial común al CBI y al IBEC, dos asociaciones empresariales representativas en Irlanda del Norte y la República de Irlanda, respectivamente. A esta designación siguió un período dedicado a la evaluación de todos los organismos propuestos para el papel de intermediarios para las diferentes medidas, además de a la preparación de planes operativos y financieros, y de actividades destinadas al desarrollo de capacidades. Esta tarea concluyó con la selección y posterior nombramiento de una serie de intermediarios.

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

En noviembre de 1995, *Cooperation Ireland* estableció con el Consejo empresarial común un extenso ***Memorandum de entendimiento***, en el que se fijaron el alcance del cometido del intermediario, su estructura y plantilla, así como los procedimientos de toma de decisiones y el presupuesto disponible para su funcionamiento.

²² Programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación.

En diciembre de 1995, *Cooperation Ireland* firmó dos **acuerdos** idénticos **con la Comisión Europea**, en virtud de las disposiciones por las que se rigen las subvenciones globales (artículo 16 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 y artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 4254/88 tal y como han sido modificados). Estos acuerdos la designan como *el intermediario* para la medida. Cada acuerdo fue concluido contando con el consentimiento de las autoridades nacionales pertinentes, que firmaron un apéndice por el que, entre otras cosas, se comprometen a aportar los fondos nacionales necesarios correspondientes.

Estos acuerdos se refieren, en general, a la asignación de la ayuda concedida por la Unión Europea al intermediario para llevar a cabo las acciones derivadas de los objetivos de la mencionada medida. Los detalles sobre las operaciones del intermediario, incluidos los criterios de selección de los proyectos, las disposiciones sobre el sistema de toma de decisiones y los procedimientos de gestión financiera, se han dejado en manos del intermediario, siempre dentro de los límites de los objetivos del programa Peace y de las disposiciones de aplicación financiera. El intermediario se ha guiado por las disposiciones del Memorándum de entendimiento.

Los acuerdos establecen un límite del 3,5% de los fondos para su utilización en gastos de información, publicidad y demás aspectos del desarrollo del programa. Además, se han asignado fondos extraordinarios para sufragar los costes de puesta en marcha y demás gastos administrativos adicionales con cargo al subprograma de asistencia técnica del programa.

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

El intermediario, que se presenta en los **Gráficos 4.5a y 4.5b**, constituye una estructura aparte dentro de *Cooperation Ireland*.

La responsabilidad general en el seno del intermediario, que incluye el establecimiento de criterios y objetivos de los proyectos, y la capacidad de seleccionar las candidaturas de mayor envergadura, recae en un **comité de la medida** compuesto por cinco miembros de *Cooperation Ireland*, cinco del Consejo empresarial común y otros cinco procedentes de organizaciones que representan a la comunidad en general. El comité informa a la Junta de *Cooperation Ireland* y al **Comité de seguimiento del programa Peace**.

También participan en la estructura una unidad de gestión conjunta, un responsable del programa encargado de la gestión diaria del organismo intermediario y personal adicional (trabajadores sobre el terreno, responsable de Finanzas y responsables administrativos). La unidad de gestión conjunta se compone del director de *Cooperation Ireland*, el responsable del programa y dos

representantes del Consejo empresarial común. Esta unidad “garantiza la gestión eficaz y eficiente de la medida” y entre sus funciones se encuentra la aprobación o el rechazo de las candidaturas, excepto las de mayor envergadura o aquéllas que necesiten un presupuesto inferior a 20.000 libras esterlinas, ambas competencia del nivel ejecutivo.

Principales funciones de aplicación

Información, asesoramiento y apoyo a los candidatos

El intermediario, que ha abierto oficinas en Monaghan y Derry, en pleno corazón de la zona fronteriza, publica gran cantidad de material informativo y se encarga de organizar actos informativos y emisiones radiofónicas, o de publicar anuncios en los periódicos y folletos. Se anima a los candidatos a presentar una escueta manifestación de interés y a comentar sus ideas o propuestas con un responsable del desarrollo de proyectos. Si no, también tienen la posibilidad de presentar una candidatura completa.

Presentación de candidaturas a proyectos

No hay plazos específicos para el envío de candidaturas, que se presentan en unos formularios especiales de candidatura en cualquiera de las oficinas de *Cooperation Ireland* y desde allí son distribuidas a los responsables del desarrollo de los proyectos del área pertinente.

Se necesitan socios de ambos lados de la frontera en todas las candidaturas. No obstante una organización en la que participe toda Irlanda (*All Ireland Organisation*) puede presentarse como una organización única si el proyecto tiene impacto dentro de la zona elegible.

Evaluación de los proyectos

Los responsables del desarrollo de proyectos comprobarán la conformidad de cada candidatura con los criterios de elegibilidad de la medida. Aquellas candidaturas que cumplan con las directrices correspondientes a la medida seguirán adelante en su proceso de evaluación, que incluye una reunión estrictamente confidencial con el candidato.

Las candidaturas presentadas por personas que forman parte del Comité de la medida o por organizaciones con representación en éste se transmiten al departamento ministerial pertinente para garantizar que su evaluación y la decisión final respeten la debida imparcialidad.

Todas las solicitudes de ayudas por un importe inferior a 20.000 libras esterlinas serán objeto de una evaluación final por parte del responsable financiero y el responsable de proyectos. Las candidaturas cuyo coste sea superior a 100.000 libras esterlinas serán objeto de una evaluación financiera según las normas propias del Ministerio de Hacienda efectuada por consultores independientes.

Aprobación

La selección de candidaturas sigue procedimientos aparte en función del importe total de la ayuda solicitada:

- hasta 20.000 libras (unos 30.000 ecus), la selección compete al nivel ejecutivo, recibiendo la aprobación final del responsable del programa;
- entre 50.000 libras y 250.000 libras (75.000 ecus y 375.000 ecus aproximadamente), la selección corresponde a la unidad de gestión conjunta, siguiendo las recomendaciones del responsable del programa;
- por encima de 250.000 libras (unos 375.000 ecus), el Comité de la medida es el encargado de seleccionar las candidaturas en función de las recomendaciones de la unidad de gestión conjunta.

Además, antes de tomar cualquier decisión, se recogen las opiniones que le merecen todas las candidaturas a un comité consultivo formado por una amplia muestra representativa de empresarios y miembros de la comunidad.

Los candidatos pueden apelar cualquier decisión que tome el ejecutivo. La unidad de gestión conjunta se encarga de tramitar estas apelaciones; en caso de que el candidato siga sin estar satisfecho con la decisión de dicha unidad, la responsabilidad de despachar la apelación incumbirá al Comité de la medida.

Contratación

Los candidatos cuyas candidaturas hayan sido aprobadas reciben una ***Letter of Offer*** (carta de oferta) detallada de *Cooperation Ireland*, en la que se estipulan el importe de la ayuda financiera, las condiciones generales y específicas, las etapas, los objetivos y la finalidad del proyecto. Éste será evaluado con regularidad respecto a estos criterios.

Gestión financiera

Las contribuciones comunitarias se ingresarán en dos cuentas bancarias, una en Irlanda del Norte y la otra en la República de Irlanda. Los intereses que se generen en Irlanda del Norte únicamente podrán ser utilizados para los fines del programa. Las contribuciones nacionales se ingresarán igualmente en dichas cuentas.

Cooperation Ireland se encarga de transferir, a partir de estas cuentas, el importe de los pagos destinados a cada proyecto a una cuenta común abierta por los candidatos para uso exclusivo de la ayuda. La pista de auditoría es la siguiente: Comisión Europea > Estado miembro > cuenta bancaria del proyecto.

Cooperation Ireland se encarga de revisar a fondo los trámites financieros antes de efectuar los pagos a los candidatos. Por regla general, tan sólo se efectúan los pagos previa presentación de las

facturas originales pagadas y de los correspondientes estados de cuenta bancarios en los que debe quedar reflejado el pago de dichas facturas liquidadas con cargo a esa cuenta. Todas las transacciones relacionadas con los proyectos se registran en una avanzada base de datos financiera. La responsabilidad financiera última corresponde a los dos Estados miembros.

Seguimiento y evaluación

El intermediario entregará al Comité de seguimiento del programa Peace informes regulares relativos a la ejecución material y financiera de la ayuda, incluyéndose un informe anual.

El cuestionario de seguimiento óptimo (*Optimum Monitoring Questionnaire*), concebido por todos los organismos que participan en el programa Peace, ha de ser cumplimentado por los beneficiarios de las ayudas y remitido a una base de datos central cada seis meses. Este cuestionario recoge información sobre los proyectos financiados: número de participantes, puestos de trabajo creados, gastos contraídos, etc. Asimismo, se invita a los responsables de proyectos a enviar periódicamente a *Cooperation Ireland* datos pormenorizados sobre el estado de avance respecto a los objetivos y demás información establecidos en la carta de oferta,. El Comité de seguimiento está habilitado para modificar el plan financiero o las acciones elegibles.

Gráfico 4.5a *Cooperation Ireland*

FUNCIÓN DEL INTERMEDIARIO: ESTRUCTURA

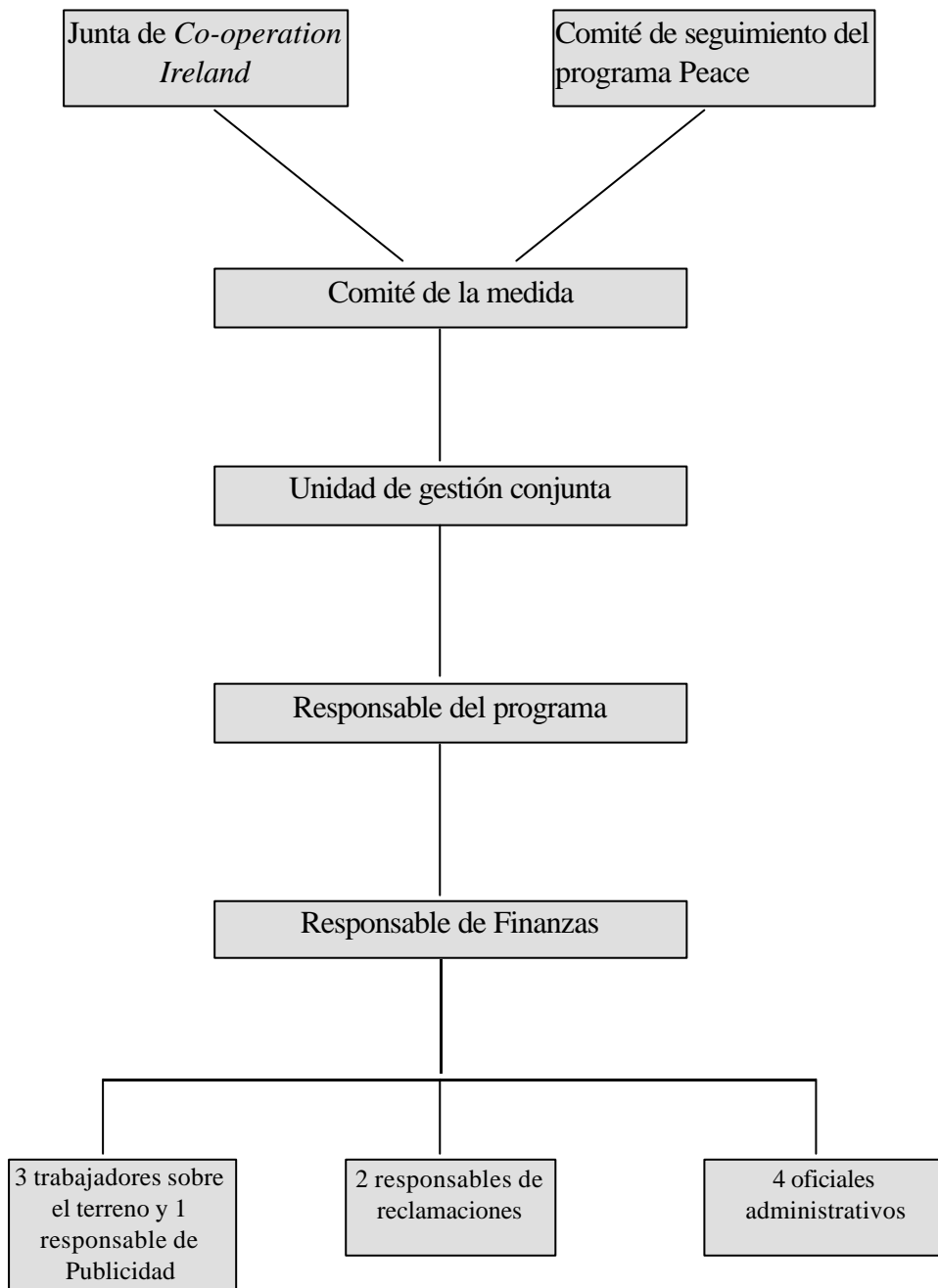
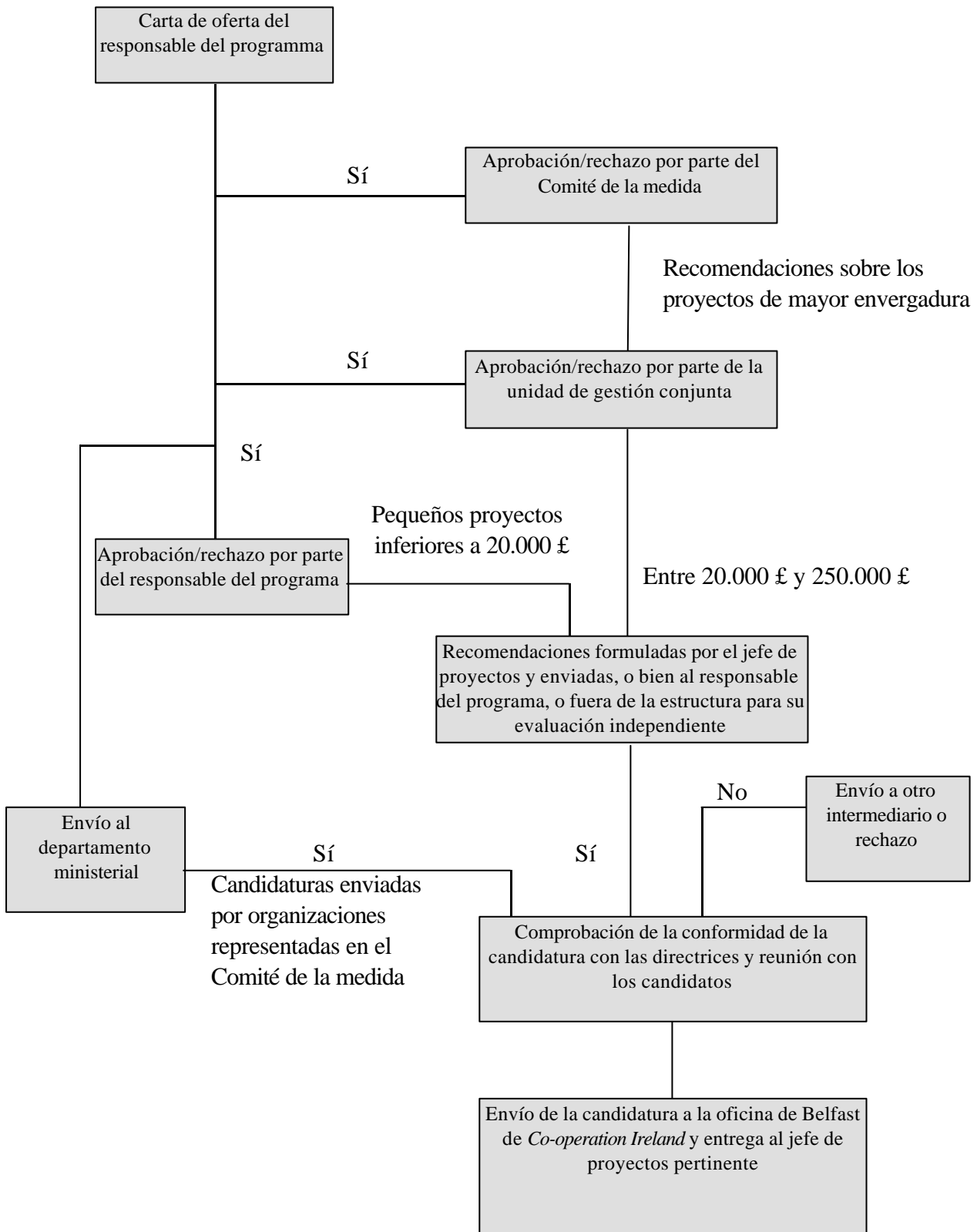


Gráfico 4.5b *Cooperation Ireland/programa Peace*

PROCEDIMIENTOS DE APLICACIÓN



4.6 SUND (DK/S)

La región de Sund abarca la frontera marítima del estrecho de Sund que separa la parte oriental de Dinamarca y el sur de Suecia. Las zonas elegibles en el marco de la iniciativa Interreg IIA comprenden los tres condados de Copenhague, Frederiksborg y Roskilde, y los dos municipios de Copenhague y Frederiksberg (área urbana de Copenhague) en Dinamarca, y el condado de Escania (antes Malmöhus y Kristianstad) en Suecia.

El programa operativo nº 11 de Interreg IIA cuenta con un presupuesto global de 28 millones de ecus (13 millones de ecus de contribución comunitaria y 15 millones de ecus de contribución nacional, de los cuales 13 millones de ecus son fondos públicos y 2 millones de ecus proceden del sector privado).

Preparación de los programas

Desarrollo y redacción del programa

El programa operativo de Interreg IIA ha sido preparado por los servicios del Comité de Sund. Se han establecido criterios específicos de elegibilidad para cada medida.

Evaluación “ex ante”

La evaluación previa corrió a cargo del Grupo operativo de Sund (*Oeresund Task Force*) partiendo del análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las perspectivas y las amenazas que pesan sobre la región (análisis SWOT).

Presentación ante la Comisión

El Comité de Sund envió, en 1994, un borrador del programa operativo al Gobierno danés, el cual remitió su versión revisada a la Comisión Europea. Como consecuencia de la adhesión de Suecia a la Unión Europea, en 1995, el Comité de Sund preparó un nuevo programa operativo que fue remitido a los Gobiernos danés y sueco, y posteriormente enviado conjuntamente a la Comisión.

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

La responsabilidad global de la gestión recae en las Administraciones generales del mercado de trabajo y en las Asociaciones de industria y comercio, secciones de los Ministerios de Trabajo y de Comercio de Dinamarca y Suecia.

En su primera reunión, el Comité de seguimiento delegó las responsabilidades de gestión operativa en el Comité de Sund.

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

Las estructuras establecidas con el propósito exclusivo de Interreg son: el Comité de seguimiento, el Comité directivo (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) y el Grupo de trabajo Interreg, que incluye un grupo de trabajo especial para la parte suroriental de Escania (véase el Gráfico 4.6). El Comité directivo y el Grupo de trabajo Interreg muestran una composición muy parecida a la del Comité de Sund y el Grupo de trabajo de Sund, respectivamente. La Secretaría de Sund asume las funciones de secretaría de Interreg.

El **Grupo de trabajo Interreg** se compone de los miembros del Grupo de trabajo de Sund, que reúne a funcionarios de las organizaciones regionales y municipales, y de otros representantes de municipios más pequeños. El Grupo de trabajo Interreg se dedica a la preparación del trabajo del Comité directivo y la selección final de proyectos de hasta 68.000 ecus. Se reúne cada tres meses.

El **Comité directivo** (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) cuenta, entre sus 26 miembros, con los miembros del Comité de Sund, esto es, políticos de los condados suecos y daneses pertinentes (Copenhague, Frederiksborg y Roskilde), del Consejo de la Federación regional de Escania y de los municipios de Copenhague, Frederiksberg, Malmoe, Helsingborg, Landskrona y Lund. Además de los miembros del Comité de Sund, también forman parte del Comité directivo cuatro organizaciones de municipios. Presiden el Comité directivo los alcaldes de Copenhague y Malmoe. La función principal de este comité es la selección final de los proyectos de más de 68.000 ecus. El Comité directivo se reúne cada tres meses.

El **Comité de seguimiento** se compone de dos representantes de la Comisión Europea (DG V y DG XVI), representantes de las Administraciones generales del mercado de trabajo y de las Asociaciones de industria y comercio suecas y danesas, los alcaldes de Malmoe y Copenhague, y representantes de los interlocutores sociales. El Comité de seguimiento lo presiden, por turnos, las dos asociaciones de industria y comercio. Sus funciones son las estipuladas en los reglamentos de los Fondos estructurales. Este comité suele reunirse cada seis meses.

Principales funciones de aplicación

Información, asesoramiento y apoyo a los candidatos

La Secretaría se encarga de facilitar información y prestar asesoramiento en materia de desarrollo de los proyectos. Además de los folletos informativos, la estructura cuenta con un sitio Web que proporciona información actualizada sobre los proyectos aprobados y un formulario electrónico para la presentación de candidaturas. Para los socios de proyectos aprobados, la Secretaría

convoca reuniones informativas y pequeños seminarios sobre gestión de programas y proyectos.

Presentación de candidaturas a proyectos

Por regla general, se publican anualmente cuatro convocatorias públicas de propuestas para el conjunto de medidas. Las convocatorias de propuestas, que se publican en el boletín de Sund y en la prensa nacional y regional, fijan las fechas límite para la presentación de candidaturas. Cuando alguna medida no atraiga un número suficiente de candidaturas, las convocatorias podrán concentrarse en una medida específica.

Es preciso utilizar un formulario de candidatura especial disponible en lengua sueca. La candidatura debe ir firmada por dos socios procedentes de sendos lados de la frontera o por una organización transfronteriza. Cada candidatura es presentada por el socio principal en nombre de todos los socios.

Todas las candidaturas se remitirán a la Secretaría.

Evaluación de los proyectos

La Secretaria comprobará la conformidad de cada candidatura a proyecto con los criterios de exactitud y elegibilidad.

Los criterios de elegibilidad son:

- directrices fijadas por la Unión Europea;
- criterios especiales de Sund:
 - * los socios deben proceder de ambos lados de la frontera, o bien el proyecto debe contar con la participación de una organización transfronteriza;
 - * el proyecto debe producir un impacto real y duradero en la región de Sund (no se financiarán actividades excepcionales);
 - * el proyecto debe contar con cofinanciación garantizada y ya resuelta.

Los proyectos que cumplan con estos criterios son sometidos a la atención del Grupo de trabajo Interreg.

Selección final y aprobación

Existen dos procedimientos de selección diferentes, dependiendo del presupuesto total del proyecto:

- a) proyectos de hasta 68.000 ecus;
- b) proyectos de más de 80.000 ecus.

a) El Grupo de trabajo Interreg se hace cargo de la selección final de los proyectos de hasta 68.000 ecus. Los proyectos seleccionados son recomendados a las cuatro autoridades nacionales de

gestión, que son las que aprueban los proyectos y asumen la responsabilidad financiera. Estos organismos son las Administraciones generales del mercado de trabajo y las Asociaciones de industria y comercio de Dinamarca y Suecia. La presentación de los proyectos ante estos organismos se hace de manera dividida: los proyectos cuyos responsables sean daneses son presentados a las organizaciones danesas y aquéllos a cargo de responsables suecos se envían a las entidades de gestión financiera suecas. También se establece una diferencia entre los proyectos que reciben fondos del FSE (remitidos a las Administraciones del mercado de trabajo) y los que reciben dinero del FEDER (presentados a las Asociaciones de comercio e industria).

b) Los proyectos de más de 68.000 ecus son recomendados al Comité directivo por el Grupo de trabajo Interreg. El Comité directivo es el responsable de la selección final. Además, envía los proyectos a las cuatro autoridades responsables para su aprobación (véase más arriba).

Contratación

Las Administraciones del mercado de trabajo y las Asociaciones de comercio e industria de Dinamarca y Suecia son las encargadas de enviar las cartas de notificación de la aprobación de los proyectos y el correspondiente contrato a cada uno de los socios principales. Éstos firman sus respectivos contratos con la autoridad pertinente. Acto seguido, un experto contable independiente (auditor) comprueba el contrato y lo envía de nuevo a la autoridad responsable.

Gestión financiera

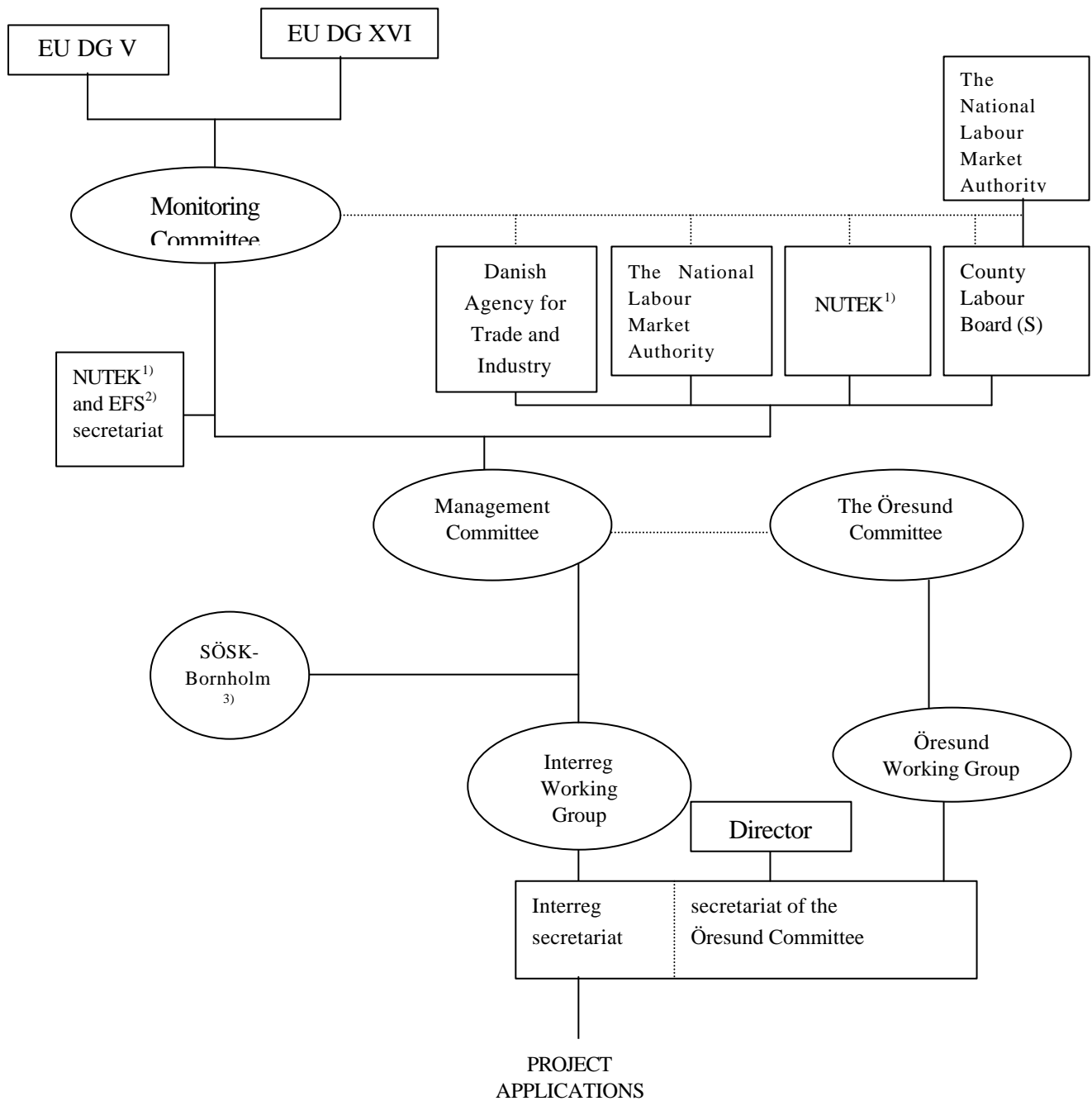
Existen cuatro cuentas bancarias diferentes para las contribuciones comunitarias, una para cada una de las autoridades responsables de la gestión financiera. Cada entidad da a su banco las instrucciones de pago pertinentes. La responsabilidad financiera recae por separado en cada una de las entidades de gestión financiera.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento de la aplicación de los proyectos incumbe a la Secretaría del Comité de seguimiento, que es también la responsable de la elaboración periódica de informes de avance destinados al Comité de seguimiento. La Secretaría del Comité de seguimiento la facilitan las Asociaciones de comercio e industria de Suecia y Dinamarca, que presiden por turnos anuales el citado comité.

La Secretaría del Comité de seguimiento publicó en 1997 una licitación pública para realizar una evaluación intermedia. El Instituto danés de tecnología fue el encargado de llevar a cabo dicha evaluación, que fue publicada en abril de 1998.

Gráfico 4.6 SUND: Organización del programa



- 1) NUTEK (The Swedish National Board for Industrial and Technical Development)
- 2) EFS (Erhvervsfremme styrelsen = The National Labour Market Authority)
- 3) SÖSK-Bornholm (Working Group from South-East Scania and Bornholm)

4.7 Transmanche y Rives-Manche (F/UK)

La iniciativa Interreg IIA cuenta con dos programas sobre las fronteras marítimas entre Francia y Reino Unido: Transmanche y Rives-Manche.

Transmanche (Kent/Norte-Paso de Calais) también estaba incluido en Interreg I. La zona elegible para Interreg II abarca el condado de Kent (UK) y la región de Norte-Paso de Calais (F). En la orilla británica se ha ampliado la zona elegible respecto a la de Interreg I (el área entonces elegible, la parte oriental del condado de Kent, se conoce como la *East Kent Focus Area* y está considerada zona prioritaria).

El presupuesto global del programa operativo asciende a 95 millones de ecus, de los cuales 45 millones de ecus representan la contribución comunitaria (18,6 millones de ecus para la parte británica y 26,4 millones de ecus para la parte francesa).

Rives-Manche: la zona elegible comprende el condado de Sussex Oriental (UK) y los departamentos franceses de Sena Marítimo (Alta Normandía) y de Somme (Picardía). Esta área es elegible únicamente desde que dio comienzo la segunda etapa de Interreg (Interreg IIA).

El presupuesto global del programa operativo es de 81 millones de ecus, de los cuales la contribución comunitaria totaliza 34 millones de ecus (10,2 millones de ecus para la parte británica y 23,8 millones de ecus para la parte francesa).

Preparación de los programas

El Consejo del condado de Kent (Kent CC) y la región de Norte-Paso de Calais (región NPC) firmaron, en 1987, un protocolo de cooperación y realizaron un estudio preparatorio con ayuda financiera de la Comisión. Posteriormente, basándose en dicho estudio prepararon el borrador del programa operativo de Interreg I. Las autoridades de ambos Estados miembros hicieron sus respectivas presentaciones ante la Comisión.

El Kent CC y la región NPC dirigieron la preparación del programa operativo de Interreg IIA. Trabajaron en estrecha colaboración con las autoridades de los Estados miembros y se sirvieron del estudio de evaluación intermedio de Interreg I elaborado en 1994.

La idea de un programa transfronterizo para el área de Rives-Manche partió y fue promovida desde el Consejo del condado de Sussex Oriental (East Sussex CC) y la región francesa de Alta Normandía. El programa fue redactado por un grupo de trabajo en el que participaron las autoridades locales pertinentes (East Sussex CC y los dos departamentos franceses elegibles), la Oficina gubernamental para el sureste (GOSE - *Government Office for the South East*) y las

regiones francesas de Alta Normandía y Picardía, así como representantes de nivel nacional de los departamentos ministeriales competentes (DTI, DETR y DATAR).

Ambos programas fueron presentados paralelamente a la Comisión por los Gobiernos británico y francés.

Acuerdo sobre la gestión de la aplicación

Las disposiciones institucionales relativas a la gestión de la aplicación de los programas se especifican en los respectivos programas operativos.

Aplicación de los programas

Estructura de gestión conjunta

De las autoridades competentes de los Estados miembros es la responsabilidad de aplicar los programas. En el plano nacional, son las siguientes:

- por parte francesa, el Ministerio de Interior (cuando los fondos procedan del FEDER) y el Ministerio de Trabajo y Solidaridad (cuando los fondos provengan del FSE);
- por parte británica, el Ministerio de Comercio e Industria (DTI) asume la responsabilidad global de los Fondos estructurales, mientras que el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones (DETR) es responsable de los fondos del FEDER y el Ministerio de Educación y Empleo (DfEE) lo es de los fondos del FSE.

En el ámbito regional, la responsabilidad es asumida:

- por parte francesa: por el prefecto de la región o regiones en cuestión;
- por parte británica: la Oficina gubernamental para el sureste (GOSE).

Las estructuras transfronterizas para la aplicación del programa son más sencillas en el caso del programa *Transmanche* y pueden resumirse tal y como se expone a continuación (véase el **Gráfico 4.7**):

- El **Comité de seguimiento conjunto**, que se reúne dos veces al año, se dedica a supervisar la aplicación del programa y a aprobar o rechazar las candidaturas a proyectos. Dicho comité está formado por representantes de las autoridades públicas francesas (Administración Central, región NPC, departamentos de Norte y de Paso de Calais), autoridades públicas británicas (GOSE, Kent CC y Consejo del distrito de Kent), representantes de los sectores privado y voluntario, y representantes de la Comisión Europea.
- El **Grupo técnico conjunto**, integrado por funcionarios y expertos de las autoridades públicas

británicas y francesas, se reúne cuatro veces al año. Se encarga de revisar las recomendaciones fruto de la evaluación de los proyectos hechas por parte francesa y británica, y de prepararlas para el Comité de seguimiento conjunto.

En el caso del programa *Rives-Manche*, el Comité de seguimiento conjunto no tiene responsabilidades específicas respecto a los proyectos, y se reúne tan sólo una vez por año. El ***Comité técnico conjunto***, del que forman parte representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales, se reúne tres veces al año y toma las decisiones oportunas sobre las candidaturas a proyectos. En julio de 1997 se estableció el ***Grupo de trabajo conjunto de recursos*** (formado por miembros de la Secretaría y jefes de proyectos Interreg; véase más adelante) cuya misión es apoyar de manera general estas estructuras transfronterizas. Este grupo se reúne todos los meses.

En lo que respecta a ambos programas:

- las autoridades responsables de la aplicación de los programas se encargan del funcionamiento de la ***Secretaría conjunta*** (GOSE y las regiones francesas pertinentes, desde sus lugares de ubicación habituales en el Reino Unido y Francia);
- los ***responsables de proyectos Interreg*** suministran información y asesoramiento a los promotores de proyectos y dan apoyo a las estructuras descritas anteriormente. Hay dos responsables para el programa *Transmanche* (uno en Kent y otro en NPC) y seis responsables para el programa *Rives-Manche* (uno en Sussex Oriental y cinco en Francia).

Principales funciones de aplicación

Información y asesoramiento a los candidatos

Los responsables de proyectos Interreg asumen esta función en ambos programas. Constituyen la oferta publicaciones especializadas bilingües (guía del candidato, folletos, etc.), amplia publicidad (conferencia inaugural, entrevistas, etc.) y un elevado número de talleres informativos y dedicados al establecimiento de redes.

Como parte del proceso de desarrollo de los proyectos, se fomenta la presentación informal de borradores de candidaturas.

Presentación de candidaturas a proyectos

Todas las medidas reciben adecuada publicidad y están abiertas a la formulación de propuestas. Las fechas límite para la presentación de candidaturas corresponden a los ciclos de reuniones de los órganos responsables de la toma de decisiones.

Es obligatoria la inscripción de socios transfronterizos, a los que se anima a presentar una candidatura única en francés y en inglés. En el caso del programa *Rives-Manche* existe un

formulario de candidatura bilingüe especial. Las candidaturas se remitirán a una de las secretarías conjuntas (la oficina de la GOSE de Guildford queda fuera de las zonas elegibles).

Evaluación de los proyectos

Por parte británica, un asesor de proyectos de la GOSE es el encargado del proceso de evaluación técnica y financiera, en el que se incluyen las entrevistas de evaluación y las consultas que fueran necesarias con los departamentos ministeriales pertinentes. El Comité de coordinación británico compuesto por funcionarios del Estado es quien recibe los resultados de las evaluaciones y prepara las recomendaciones destinadas al Comité técnico conjunto para *Rives-Manche* y al Grupo técnico conjunto en el caso de *Transmanche*.

Por parte francesa, los proyectos son evaluados por el departamento ministerial pertinente (*service instructeur*) y por las autoridades locales competentes. Sus informes son estudiados por el Comité regional técnico²³, en el que participan funcionarios de las administraciones central y locales, que es, a su vez, el encargado de preparar las recomendaciones para el Comité técnico conjunto de *Rives-Manche* (Grupo técnico conjunto en el caso de *Transmanche*).

Todos los proyectos se transmiten al Comité técnico conjunto en el caso de *Rives-Manche* y al Grupo técnico conjunto en el caso de *Transmanche*.

Aprobación

En el caso de *Rives-Manche*, es el Comité técnico conjunto quien realiza la evaluación final conjunta y selecciona los proyectos para su aprobación.

En el caso de *Transmanche*, el Grupo técnico conjunto formula recomendaciones al Comité de seguimiento conjunto, y este último decide qué proyectos serán aprobados.

Contratación

La contratación se efectúa por separado en Reino Unido y Francia.

Por parte británica, la GOSE prepara una carta de oferta, en la que se detallan las condiciones del contrato, y envía este pliego al responsable de proyectos en nombre del departamento ministerial pertinente, más concretamente del DETR si se trata de un proyecto financiado por el FEDER, o del DfEE si el proyecto se financia con cargo al FSE.

Por parte francesa, el prefecto correspondiente envía una carta de prenotificación. Tras lo cual, el

²³ Las dos regiones que participan en Rives-Manche cuentan con comités separados que informan al Comité

departamento ministerial competente prepara y envía un acuerdo relativo a la ayuda (*convention*), junto con anexos correspondientes a los aspectos financieros, resultados, indicadores, etc.

Gestión financiera

Las autoridades competentes de los Estados miembros asumen, por separado, la responsabilidad de todos los aspectos relativos a la gestión financiera, de conformidad con las normas nacionales vigentes.

La autoridad contratante (departamento ministerial o servicio estatal) efectúa los pagos procedentes de fondos comunitarios (y, cuando proceda, de sus fondos nacionales correspondientes) a los responsables de proyectos en la moneda nacional.

Los controles financieros se atienen a las normas nacionales ordinarias relativas a los Fondos estructurales, tal y como se aplican en Reino Unido y Francia, respectivamente. La responsabilidad financiera última incumbe a cada Estado miembro.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento de la aplicación de los proyectos lo efectúan por separado las autoridades competentes francesas y británicas. Basándose en la información facilitada por éstas, las Secretarías conjuntas preparan informes de avance periódicos para los Comités de seguimiento conjuntos.

De la evaluación intermedia del programa Rives-Manche se hicieron cargo consultores independientes bajo los auspicios de un Grupo directivo (subcomité del Comité de seguimiento).

Gráfico 4.7 Transmanche y Rives-Manche: proceso de desarrollo, presentación y aprobación de proyectos

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusión general

En las secciones anteriores se han presentado y analizado los aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza regional y local en la Unión Europea, con especial referencia a la experiencia del desarrollo y la gestión de los programas financiados por la iniciativa Interreg IIA. Las conclusiones que de esta experiencia pueden extraerse, de provecho a la hora de materializar Interreg IIIA, deberían tomar como referencia las dos condiciones mínimas necesarias para que exista un auténtico programa comunitario de cooperación transfronteriza:

- tanto la preparación del programa como la gestión de su aplicación han de ser conjuntas;
- la asignación de fondos comunitarios y la gestión de dichos fondos han de ser compartidas.

Estas condiciones han guiado el planteamiento de la Comisión Europea en materia de programas transfronterizos y han recibido el apoyo activo de las regiones transfronterizas y de ARFE/LACE. No obstante, dichas condiciones no se han llegado a cumplir en la mayoría de los programas operativos de la iniciativa Interreg IIA, con la excepción de aquéllos sobre las fronteras interiores terrestres, principalmente debido a la falta de infraestructuras institucionales en algunas de las regiones fronterizas, pero sobre todo a causa del papel dominante que desempeñan las autoridades nacionales en la preparación y aplicación de los programas. Otro factor que también ha contribuido ha sido la falta de tiempo e información de que dispusieron las autoridades regionales y locales entre el momento en que la Comisión hizo públicas las directrices y los plazos para la presentación de programas.

En vista de todo lo anterior, las conclusiones generales de interés para Interreg IIIA tienen dos vertientes:

- a pesar de que no se llegaron a generalizar las condiciones mínimas mencionadas anteriormente, el desarrollo de estructuras transfronterizas ha crecido a un ritmo acelerado en los últimos años, y ya existe un fondo considerable de experiencia y capacidad en la práctica totalidad de las fronteras interiores y exteriores;
- a pesar de que aún no sean factibles disposiciones uniformes para toda la Unión Europea, ya se dan muchos elementos comunes en las disposiciones institucionales transfronterizas de la Unión Europea, sobre los que será posible basar la resolución práctica de las necesidades de los programas de la iniciativa Interreg IIIA.

En otras palabras, si existe voluntad política, será viable dar con soluciones que, por una parte, satisfagan los principios generales comunitarios de subsidiariedad y asociación, así como las susodichas condiciones mínimas de los programas transfronterizos, y, por otra, respeten los criterios locales o regionales y sean compatibles con los sistemas administrativos nacionales.

5.2 Disposiciones institucionales para los programas de Interreg IIIA

Solución genérica

La *solución genérica* para todas las fronteras será una *asociación transfronteriza regional o local* en cada una de las regiones transfronterizas que participen en Interreg IIIA. Estas asociaciones asumirán las siguientes funciones y características:

- una *composición* basada en los principios de cooperación transfronteriza entre autoridades regionales o locales, interlocutores sociales y demás organizaciones representativas, e igualdad entre ambos lados de la frontera;
- unas *funciones* que abarquen todos los aspectos técnicos y financieros del programa, esto es, el desarrollo de estrategias y programas, y su presentación ante la Comisión; la gestión de la aplicación de los programas, incluidos la información y el asesoramiento a los beneficiarios potenciales y a los promotores o administradores de proyectos; la evaluación de las candidaturas a proyectos; la selección y aprobación de proyectos, y, por último, la gestión financiera (contratación, pagos, seguimiento).

Determinadas funciones deberán asumirlas la Comisión (p. ej., la aprobación de los programas) y las autoridades de los Estados miembros (p. ej., la responsabilidad financiera última). Todos estos puntos deberán especificarse con claridad, incluyéndose la manera en que se van a ejecutar: ya sea por separado, por la Comisión o por los Estados miembros, o de forma conjunta (como es el caso de la evaluación de los programas y la modificación de éstos, que se llevarán a cabo a través de un comité de seguimiento conjunto).

Modelos institucionales

Para traducir la solución genérica antes mencionada en disposiciones prácticas para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas operativos de Interreg IIIA en todas las fronteras terrestres y en las fronteras marítimas sumamente integradas, tanto interiores como exteriores, debería bastar con dos modelos:

- *modelo 1, basado en una organización transfronteriza de carácter permanente* con capacidad para asumir todas las funciones antes mencionadas (o la mayoría de ellas), como puede ser una euroregión u organismo similar, y con la que la Comisión pueda establecer una relación de tipo contractual, con el consentimiento de los Estados miembros pertinentes;
- *modelo 2, basado en un consorcio de autoridades competentes regionales y locales* (y otras organizaciones regionales o locales pertinentes) creado con el exclusivo propósito de la iniciativa Interreg (pero que, por supuesto, podrá tras un determinado período de tiempo

convertirse en una estructura permanente). De manera similar, la Comisión puede establecer una relación de tipo contractual con todo organismo que represente al consorcio (véase más adelante) contando con el consentimiento de los Estados miembros pertinentes.

En el *modelo 1* se prevé el funcionamiento integrado de un organismo permanente como euroregión o similar. Éste asumirá todas las funciones técnicas y financieras de la gestión de programas, con la posible excepción de los aspectos operativos de la ejecución financiera (que, según apunta la experiencia de la frontera germano-holandesa, pueden delegarse en una entidad financiera, como puede ser un banco público).

A este organismo o estructura transfronteriza se le debería encomendar la creación de un comité directivo o de seguimiento específico de los programas, y entre cuyas funciones deberían incluirse la orientación general de los programas y la selección y aprobación finales de los proyectos. Los miembros de este comité deberán proceder de los socios transfronterizos locales y regionales (al menos de los contribuyentes al programa), entre los que constarán representantes de las autoridades públicas competentes de los Estados miembros participantes.

En el *modelo 2*, el consorcio se encargará del desarrollo de los programas mientras las funciones de gestión competarán a uno o varios de los miembros del consorcio o a organizaciones de apoyo regionales o locales. De las disposiciones de carácter más práctico se hará cargo un *socio gerente* (esto es, un miembro del consorcio, como pueda ser una autoridad regional) o un *intermediario* (esto es, una entidad regional o local, como pueda ser una agencia de desarrollo regional de ámbito privado que represente al conjunto del consorcio sin ser miembro de éste).

El socio gerente o el intermediario asumirá directamente, o bien organizará de manera apropiada –a través de una secretaría, por ejemplo– al menos algunas de las funciones básicas de gestión. También desempeñará un papel clave en los acuerdos formales relativos al consorcio y al programa (véase más adelante). Estos acuerdos especificarán con precisión quién será responsable y quién asumirá las funciones principales, tales como:

- preparar y presentar el programa;
- facilitar información y prestar asesoramiento a los candidatos o beneficiarios (p. ej., secretaría, oficina de asistencia técnica, o ambas);
- evaluar las candidaturas a proyectos (p. ej., secretaría, grupo técnico o subcomité del comité de gestión);
- llevar a cabo la selección final y aprobación de proyectos (p. ej., comité directivo o de gestión);
- ocuparse de la gestión financiera de los proyectos aprobados (p. ej., entidad independiente de gestión financiera o unidad interna del socio gerente o del intermediario);
- encargarse de la orientación general y de la supervisión del programa (p. ej., comité directivo o de gestión).

En ambos modelos, además de los asuntos internos de la asociación, será importante especificar la modalidad de participación de los interlocutores sociales y de la comunidad regional o local en general en el proceso que abarca desde el desarrollo de los programas hasta su evaluación.

Asimismo, en ambos modelos revestirá especial importancia definir claramente las relaciones exteriores de la asociación con asociaciones y programas vecinos. Mediante disposiciones adecuadas, se velará por que en cada grupo de programas (todos los programas relacionados con una frontera nacional, por ejemplo; véase el Anexo con la propuesta indicativa) se den las condiciones siguientes:

- un *marco de coordinación estratégica* que contemple los aspectos siguientes: definición geográfica de los programas, criterios comunes de los programas, principios de gestión financiera y disposiciones fundamentales referentes a los aspectos técnicos de la gestión de la aplicación;
- un comité de seguimiento compuesto por representantes de la UE, los Estados miembros y el Comité directivo o de seguimiento de los programas de que se trate, al que se otorgará el mandato de cualquier comité de seguimiento en virtud de los Fondos estructurales, incluida la tarea de evaluación común del conjunto de programas en un grupo determinado.

Acuerdos formales

Estos acuerdos variarán en función del modelo institucional elegido, la participación de las autoridades de los Estados miembros (con competencias a los efectos de Interreg) y las opciones disponibles en las directrices de la Comisión para las iniciativas comunitarias (es decir, *programas operativos y subvenciones totales*).

En el caso del modelo 1, partiendo de la experiencia de las fronteras entre Alemania, Bélgica y Países Bajos, puede bastar con un simple acuerdo entre los socios, teniendo en cuenta que, hasta ahora, entre ellos se incluían las autoridades de los Estados miembros con competencias a los efectos de Interreg (el Ministerio de Economía holandés y el Estado federado alemán en el caso de la frontera germano-holandesa). En virtud de un acuerdo de asociación de tales características, estas autoridades han delegado (conforme al Derecho nacional) parte de sus responsabilidades²⁴ en el organismo o estructura transfronteriza (Euregio), mientras que los socios Interreg han delegado colectivamente las tareas técnicas en una entidad financiera (banco público de Derecho privado).

No obstante, si la euroregión tuviera que actuar por su cuenta en calidad de responsable del programa, o si las autoridades de los Estados miembros con competencias a los efectos de Interreg no se encontraran entre los socios locales o regionales del programa, sería necesario establecer un acuerdo *de segunda fase* en el que se aclarase la relación existente entre la euroregión, los Estados miembros y la Comisión (p. ej., las responsabilidades financieras).

²⁴ aunque no sus derechos constitucionales.

El modelo 2 suele requerir una solución en forma de doble acuerdo:

- un acuerdo de asociación denominado *de primera fase* entre los miembros del consorcio (para preparar y proponer un programa de Interreg IIIA y, en caso de que se apruebe, gestionar su aplicación);
- un acuerdo *de segunda fase*, concluido entre la Comisión y el socio gerente del consorcio o el organismo intermediario, con objeto de asumir directa o indirectamente, en nombre del consorcio, todas las funciones esenciales de gestión técnica y financiera²⁵.

Cabrá la posibilidad de un acuerdo único cuando rijan un acuerdo de asociación *de primera fase* entre cuyos participantes se incluyan las autoridades con competencias a los efectos de Interreg de los dos países interesados (a tenor de la experiencia de PAMINA, F/D).

La experiencia de las iniciativas Interreg I y IIA demuestra la enorme variedad de restricciones legales que afectan a las autoridades regionales y locales, y a otros organismos que participan (o desearían participar) en los acuerdos transfronterizos, la diversidad de actitudes de las autoridades de los Estados miembros respecto a soluciones transfronterizas integradas para la gestión de los programas, la necesidad de contar con perspectivas a muy largo plazo e incertidumbres relacionadas con los aspectos institucionales de los programas transfronterizos. La solución de un acuerdo simple (*de primera fase* únicamente) no será, pues, factible para todas las fronteras en el plazo disponible para la introducción de Interreg IIIA.

El cumplimiento de las condiciones mínimas mencionadas anteriormente en todas las fronteras elegibles hace necesario y conveniente que la Comisión ofrezca un acuerdo normalizado *de segunda fase* entre ésta y un organismo transfronterizo de carácter permanente (euroregión, por ejemplo), o un socio gerente o intermediario, es decir, un acuerdo adecuado a ambos modelos. Las condiciones del acuerdo podrán atenerse a las disposiciones relativas a las subvenciones globales de los reglamentos e inspirarse en la experiencia del programa Peace²⁶. ***Esta solución será de aplicación a todos los programas o únicamente a aquéllos que en el momento de iniciarse Interreg IIIA aún no cuenten con un acuerdo de asociación de primera fase*** (como los que existen para la frontera germano-holandesa o los de PAMINA, en la frontera franco-alemana).

Principios de gestión financiera integrada

Para poder reforzar la integración de la gestión de los programas en ambos modelos, la gestión financiera puede basarse en unos principios comunes:

- para cada programa, todas las contribuciones comunitarias (y, a ser posible, también las

²⁵ Incluida la aclaración del papel de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las competencias financieras.

²⁶ Estos acuerdos incluyen una definición clara del papel de las autoridades de los Estados miembros.

- contribuciones nacionales) se transferirán a una cuenta bancaria común;
- la administración técnica de la cuenta, que se abrirá para los efectos específicos del programa, recaerá en una entidad financiera, que podrá ser remunerada por tales servicios;
 - los pagos efectuados por esta entidad operativa de gestión financiera procedentes de las contribuciones comunitarias (y nacionales) se abonarán a un único socio contratante por proyecto;
 - los pagos al resto de los socios del proyecto (de ambos lados de la frontera) los efectuará el socio contratante;
 - en cuanto sea posible, todas las cuentas y los pagos serán en euros.

Actuación de los organismos responsables de la gestión de programas

El desarrollo y la gestión de la aplicación de un programa no debería confundirse con el desarrollo y aplicación de un proyecto. En ambos modelos, la euroregión o el consorcio se verán atribuida la responsabilidad de los programas. Lo cual significa que se espera que un elevado número de autoridades elegibles, y demás organizaciones, desarrollen y presenten propuestas de proyectos y, en caso de que éstos fueran aprobados, los pongan en marcha. Las medidas preventivas que se tomen para evitar que se produzcan abusos por parte de los responsables de los programas incluyen:

- el requisito de que todas las medidas estén sujetas a una convocatoria de propuestas abierta y a unos procedimientos transparentes de evaluación de proyectos;
- la participación de representantes de las autoridades públicas competentes en el comité directivo, siempre que sea posible y conveniente, asistidos por los interlocutores sociales, representantes de la comunidad e individuos interesados.

La propia euroregión o los miembros del consorcio podrán actuar como promotores o responsables de proyectos únicamente en una minoría de proyectos, en cuyo caso deberán tomarse medidas adecuadas que garanticen la imparcialidad en la evaluación y selección de proyectos, tales como el proceso de evaluación independiente al que se someterán las candidaturas a proyectos. Las condiciones de tales eventualidades deberán detallarse en el acuerdo, antes de empezar la aplicación del programa.

El que la euroregión o el consorcio pacte un acuerdo directo con la Comisión no implica que se pueda prescindir del nivel del Estado miembro. Las autoridades de los Estados miembros tendrán participación directa, como mínimo, en los siguientes aspectos:

- se necesitará el consentimiento del Estado miembro para designar a una euroregión o consorcio parte contratante homóloga de la Comisión para la percepción de una subvención global;
- las autoridades del Estado miembro participarán en el seguimiento y la evaluación a través del Comité de seguimiento conjunto;
- las autoridades del Estado miembro podrán participar en la selección final de un proyecto y su

aprobación a través de un Comité de dirección o de gestión;

- por último, el Estado miembro tomará parte en la cofinanciación, control financiero y responsabilidad financiera última respecto a los fondos comunitarios²⁷.

5.3 Disposiciones especiales para las fronteras exteriores

Los dos modelos anteriores son de aplicación igualmente a las fronteras exteriores; sin embargo, hasta la alineación absoluta de los reglamentos sobre los programas Phare y Tacis de cooperación transfronteriza con Interreg, será necesario aceptar unas disposiciones un tanto diferentes, al menos en lo que se refiere a la gestión financiera.

En cualquier caso²⁸, será posible lo siguiente:

- preparar programas y medidas transfronterizas comunes de ámbito regional o local (es decir infranacional) en términos de zona geográfica elegible, y de carácter plurianual;
- integrar el Comité conjunto de programación y evaluación, y el Comité de seguimiento Interreg en un comité único, encargado de supervisar y coordinar dos programas plurianuales: uno en el marco de Interreg y el otro en el del programa PCT;
- integrar todos los aspectos técnicos de la aplicación (presentación, evaluación, selección de proyectos, y seguimiento de la aplicación).

Será posible coordinar muy de cerca la gestión financiera, entre otras opciones gracias a la adopción, para el período transitorio que discurrirá entre los años 2000 y 2004 aproximadamente, de determinadas soluciones como *fondos de recursos*²⁹ en el ámbito de los programas. También cabrá la posibilidad de formalizar cierto grado de integración en el ámbito de las medidas, suponiendo que Interreg IIIA y PCT financien pequeñas infraestructuras y acciones de transferencia de bienes intangibles. Para ello, se contempla la posibilidad de que un organismo de ejecución administre, para cada medida, fondos para pequeños proyectos paralelos (uno en el marco de Interreg y el otro en el de PCT). Intensificar la coordinación de la gestión financiera exige además un elevado grado de compatibilidad operativa entre los programas en ambos lados de la frontera. Con este fin cabría establecer normas claras de elegibilidad financiera y costes de los proyectos, aplicables en ambos lados de la frontera. Las normas financieras podrían abarcar tres tipos de

²⁷ Si las organizaciones regionales o locales (basadas en autoridades regionales o locales, como, por ejemplo, euroregiones u organismos similares, o que actúan como socios gerentes o intermediarios para un consorcio) adquieren más competencias a los efectos de Interreg o en el marco combinado de Interreg, Phare y Tacis, lo normal será que asuman, ante las autoridades competentes nacionales, la responsabilidad jurídica y financiera de la aplicación de los programas. Por consiguiente, tanto la responsabilidad como el tipo de gestión deberán estar regulados mediante un acuerdo escrito.

²⁸ Al menos en las fronteras cubiertas por el programa PCT.

²⁹ En virtud de los acuerdos de asociación vigentes (véase la página 38 del documento de trabajo sobre la iniciativa comunitaria Interreg y futuros avances, julio de 1997).

proyectos transfronterizos:

- a) proyectos que cuentan con proyectos similares en el país vecino, corriendo la financiación a cargo de Interreg y de los fondos nacionales/del programa PCT hasta la frontera, respectivamente;
- b) proyectos de impacto transfronterizo: la financiación correría por cuenta de Interreg con la plena participación de los socios de la región PCT, o inversamente (financiación con cargo a PCT con participación de los socios Interreg);
- c) proyectos volcados en el desarrollo de una región fronteriza: se trataría de proyectos fronterizos de carácter más nacional, que servirían para la preparación de proyectos del tipo a o b, debido a que a menudo el inicio de actividades conjuntas requiere alguna forma de estímulo.

5.4 Recomendaciones relativas a las actividades preparatorias

De las conclusiones anteriores podemos extraer las siguientes recomendaciones sobre las acciones que deben emprender la Comisión y las regiones fronterizas:

- a) la Comisión deberá elaborar y ofrecer modelos de acuerdos para:
 - un acuerdo de asociación *de primera fase* para una asociación transfronteriza regional o local dirigida por un organismo del tipo euroregión;
 - un acuerdo de asociación *de primera fase* para una asociación transfronteriza regional o local basada en un consorcio³⁰;
 - un acuerdo *de segunda fase* entre la Comisión y uno de los organismos del tipo euroregión o consorcio (éste último representado por un socio gerente o un intermediario);
- b) la Comisión deberá convocar manifestaciones de interés por parte de estructuras transfronterizas permanentes o de consorcios en estado embrionario en los que pueda localizar –previa consulta a los Estados miembros– programas y responsables de programas potenciales, basándose en unos criterios claramente definidos (p. ej., propuestas de programas de ámbito infranacional presentadas por estructuras o consorcios regionales o locales en los que participen fundamentalmente autoridades regionales o locales);
- c) deberán prepararse programas transfronterizos comunes (a cargo de un grupo operativo conjunto, en aquellos casos en que no existan euroregiones u otras estructuras permanentes);
- d) se prepararán y enviarán a la Comisión, junto con el programa, los acuerdos necesarios, que

³⁰ Consorcio de autoridades regionales o locales y demás organismos apropiados para los objetivos de desarrollo

contemplan, entre otras cosas:

- el reparto de responsabilidades para las funciones centrales y las normas relativas a la toma de decisiones;
- criterios y normas de elegibilidad comunes referentes a todos los aspectos, especialmente cuando puedan darse diferencias entre los Estados miembros participantes (cofinanciación inclusive);
- la responsabilidad y el control financieros (para cumplir los requisitos tanto de la Comisión como de los Estados miembros);

e) el programa de trabajo LACE-TAP para el período 1999-2001 deberá respaldar lo anteriormente expuesto, dando prioridad a las fronteras en las que no existan estructuras transfronterizas permanentes o en las que las estructuras existentes tengan ingentes necesidades de desarrollo de capacidades.

Lace/lace-tap/instaspects/ESIAMärz99