

**TOWARDS A NEW COMMUNITY LEGAL INSTRUMENT
FACILITATING PUBLIC LAW BASED
TRANSEUROPEAN CO-OPERATION
AMONG TERRITORIAL AUTHORITIES
IN THE EUROPEAN UNION**

**HACIA UN NUEVO INSTRUMENTO LEGAL COMUNITARIO
DE DERECHO PUBLICO QUE FACILITE LA COOPERACION
TRANSFRONTERIZA A TRAVES DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES EN
LA UNION EUROPEA**

Resumen del documento de posición

1. Situación preliminar

La cooperación entre los entes regionales y locales a ambos lados de las fronteras de los estados tiene una larga tradición en Europa. En especial la cooperación transfronteriza se remonta a varios decenios. Pero en los últimos 10 – 15 años también se ha producido un aumento de la cooperación transnacional e interregional en el marco de los programas de la UE.

La cooperación transfronteriza nació por regla general a través de iniciativas y/o actividades aisladas de personas o grupos de personas individuales, que desembocaron en contactos regulares. Estos a su vez se concretaron en acuerdos, proyectos, conceptos y estrategias de cooperación así como estructuras comunes.

Por regla general los principios fundamentales para el desarrollo transfronterizo de estructuras de cooperación comunes son:

- La creación de estructuras comunes debe responder únicamente a la necesidad de ampliar y profundizar la cooperación. En ningún caso debe constituir el primer paso de una cooperación.
- La toma de decisiones dentro de las estructuras comunes de cooperación debe basarse en el principio de igualdad de derechos entre los socios a ambos lados de la frontera.
- A cada tipo de cooperación, y a menudo también para cada situación geográfica, deberá corresponderle una solución práctica específica a la región.

El panorama político entre finales de los años 1980 y principios del nuevo milenio; la realización del mercado interior europeo con el correspondiente desplazamiento de las fronteras interiores de la UE hacia las nuevas fronteras exteriores; los cambios políticos acaecidos en los países de Europa central y oriental así como su fuerte acercamiento, asociación y finalmente, entrada en 2004 en la UE han contribuido a ampliar y profundizar la cooperación tanto transfronteriza como interregional y transnacional.

La política regional de la UE, en especial la iniciativa INTERREG, y posteriormente PHARE CBC, TACIS CBC (y en parte MEDA y CARDS) ha acelerado considerablemente el desarrollo de la cooperación transfronteriza. La UE apoya un gran número de programas y proyectos destinados a resolver aquellos problemas que impiden la integración europea en las fronteras. Especialmente en el ámbito de la cooperación transfronteriza se han creado a nivel local y regional estructuras

comunes duraderas (en forma de organizaciones) prácticamente en todas las fronteras interiores de la UE así como en las fronteras exteriores de los nuevos Estados miembros, e incluso más allá (Euroregiones y estructuras similares).

Pese a que la cooperación entre las entidades territoriales de toda Europa es cada vez mayor, las diferencias estatales en materia de competencias, estructuras y sistemas legales siguen constituyendo el principal obstáculo a la cooperación.

2. Instrumentos legales empleados hasta la fecha para facilitar la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional

A pesar de la gran cantidad de planteamientos políticos, actualmente sigue sin haber un instrumento legal unificado para toda la UE que pueda aplicarse directamente a todos los Estados miembros para la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional.

La búsqueda de soluciones jurídicas se ha centrado principalmente en la cooperación transfronteriza. Algunos ejemplos son:

- El Acuerdo Nórdico (1977) de cooperación transfronteriza entre municipios;
- Acuerdos multilaterales interestatales como el Convenio Marco de Madrid del Consejo de Europa con sus protocolos adicionales, cuya aplicación no es directa, sino que más bien establece un marco para su aplicación a través de acuerdos bilaterales/trilaterales;
- Convenios bilaterales entre países como por ejemplo el de Benelux, el germano-holandés de Anholt o el de Karlsruhe, (todos ellos basados en el Convenio Marco de Madrid), que, sobre la base del derecho público, facilitan la cooperación entre estructuras transfronterizas a nivel local/regional y permiten la aplicación de programas transfronterizos;
- Un número importante de convenciones y acuerdos, convenios, protocolos a nivel bilateral y trilateral, que incluyen a las entidades territoriales nacionales, regionales y locales. Estos incluyen a menudo declaraciones de buenas intenciones para la cooperación de vecindad, partenariados, etc.. Establecen recomendaciones, pero no otorgan competencias a las estructuras transfronterizas;
- Convenios regionales/locales responsables de la creación de numerosas comunidades de trabajo fronterizas y transfronterizas (Euregios y estructuras similares) en las fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea;
- Cooperación en proyectos específicos, facilitada principalmente a través de convenios bilaterales regionales/locales directos y en algunos casos por los instrumentos legales europeos o nacionales (por ejemplo, AEIE, compañías económicas mixtas);

Las estructuras de cooperación interregional y transnacional creadas recientemente, fundamentalmente en el marco de los programas INTERREG B y C, carecen en su mayor parte de fuerza jurídica. Existe una falta de instrumentos legales de cooperación que puedan aplicarse en estos casos.

Resumiendo, en el ámbito transfronterizo, la cooperación estratégica a largo plazo a nivel regional/local se rige por el derecho privado. Hasta la fecha sólo existen tres mancomunidades municipales de cooperación estratégica transfronteriza a lo largo del Rin. La cooperación de derecho público resulta más viable a nivel de proyectos

concretos, (suministro de agua, gestión de residuos, parques naturales comunes), porque los contenidos y competencias están acotados y son por tanto fácilmente controlables. No existen modelos de cooperación de derecho público a nivel interregional y transnacional.

El principal obstáculo para la cooperación transfronteriza reside en las distintas competencias nacionales, estructuras administrativas y sistemas legales que permiten o no la participación directa de entes regionales y locales en la cooperación transfronteriza y por lo tanto en la gestión de los programas. Esto repercute a su vez en el grado de centralización/descentralización de la gestión de programas comunes comunitarios.

3. Creciente necesidad de posibilidades de cooperación de derecho público

Naturalmente no todas las formas de cooperación transfronteriza requieren una base legal. Existen, por ejemplo, asociaciones para el intercambio de experiencias que funcionan perfectamente sin trabas jurídicas.

Por otro lado ha de señalarse que en la actualidad la cooperación transfronteriza entre entes regionales y locales no es un fenómeno aislado y va más allá del intercambio de información y experiencias. A medida que se produce la integración europea, aumenta la necesidad cooperación. La cooperación transfronteriza no se entiende fundamentalmente en términos de política exterior nacional sino más bien como política interior europea. El tira y afloja del pasado entre los niveles regional/local y las instancias nacionales sobre el derecho a colaborar juntos, las condiciones y el alcance de esta cooperación ha quedado hace tiempo desfasado por la práctica.

En los últimos 15 años se ha producido un considerable afianzamiento de la idea de partenariado y subsidiariedad entre los actores locales, regionales, estatales, nacionales y europeos, especialmente acelerado a través de los programas comunitarios de fomento de todas las formas de cooperación. Hoy en día la cuestión no consiste en saber qué poderes reciben los entes locales y regionales a ambos lados de la frontera, sino en asegurar una cooperación transfronteriza a largo plazo a través de garantías nacionales y europeas tanto políticas como legales.

4. El valor añadido de una base legal de derecho público para la cooperación transfronteriza

Las redes y formas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional a largo plazo ofrecen un considerable valor añadido europeo, político, institucional, económico y sociocultural. Estas formas de cooperación dotan de una estructura a la "Europa de base" y sustituyen de manera eficiente las acciones estatales, interestatales y supranacionales.

Una cooperación transfronteriza basada en el derecho público significa:

- La garantía de que en un futuro exista una cooperación independientemente del momento, lugar, tema y forma;

- La no dependencia de la cooperación respecto a los cambios de mayoría u opinión a nivel estatal, político o administrativo;
- Una amplia y larga cooperación estratégica;
- Un control democrático ejercido por los entes regionales y locales, a través de las estructuras comunes, sobre los aspectos prácticos de la cooperación transfronteriza;
- La cooperación de los agentes sociales y ciudadanos mediante elementos vinculantes;
- La toma de decisiones conjuntas vinculantes por los miembros de la cooperación y su aplicación;
- La posibilidad de delegar competencias/responsabilidades en las formas de cooperación regional/local;
- Una colaboración no basada en el mínimo denominador común (las partes sólo pueden actuar en el marco de sus respectivas competencias nacionales), y la posibilidad de una amplia cooperación;
- La implicación de la dirección de los programas comunitarios en esta amplia cooperación;
- La descentralización de los programas comunitarios, dado que las estructuras de cooperación regionales/locales disponen de una base de derecho público, adquieren nuevas responsabilidades y cumplen tareas administrativas
- La posibilidad de una jurisdicción conjunta así como una sede común, finanzas comunes, supremacía personal, etc.;
- Una estructura de cooperación sujeta a la supervisión de derecho público.

5. ¿Es posible obtener este valor añadido a través de unos mejores instrumentos legales o soluciones especiales para los programas comunitarios?

El Convenio Marco de Madrid, el Acuerdo Nórdico, los tratados bilaterales/trilaterales, los acuerdos y convenios fueron en su momento útiles; allanaron el camino a las primeras formas de cooperación vinculantes. Sin embargo la gran cantidad de normas y compromisos que contienen no hace sino retrasar un proceso de armonización (no podrá alcanzarse, ni tan siquiera parcialmente, antes de 2007), que establezca unas condiciones similares en toda la UE para una cooperación transfronteriza.

Las soluciones contempladas hasta la fecha por el derecho comunitario como la "Agrupación Europea de Interés Económico" (AEIE) o la "Sociedad Cooperativa Europea" (SCE) se centran fundamentalmente en una cooperación de naturaleza económica o partenariados publico-privados basados en el derecho privado. También estas soluciones tuvieron que ser modificadas y adaptadas considerablemente para facilitar la correcta inclusión de las entidades territoriales regionales y locales así como su cooperación transfronteriza europea. No es posible alcanzar una cooperación de derecho público sobre esta base.

Tampoco la creación de un instrumento legal comunitario, destinado especialmente a la cooperación en el marco de los programas INTERREG, parece una solución apropiada:

- No puede aplicarse a otros programas comunitarios de cooperación fuera de INTERREG, sin tener que introducir los pertinentes cambios.

- En los casos en que INTERREG sea sustituido por otro instrumento (como es el caso actual de la cooperación territorial en el tercer informe de cohesión), sería necesario crear un nuevo instrumento legal comunitario.
- En caso de supresión de un programa de cooperación comunitario, se produciría un vacío legal que regulara la necesaria cooperación transfronteriza, interregional y transnacional.
- Existe el peligro de la duplicación de estructuras: El instrumento legal creado expresamente para INTERREG establece estructuras de cooperación que compiten con las estructuras descentralizadas existentes y a menudo exitosas de cooperación transfronteriza (por ejemplo Euregios y otras estructuras similares, que actualmente gestionan programas INTERREG).

Tampoco la mejora de los instrumentos legales existentes o las soluciones específicas para los programas comunitarios pueden aportar el valor añadido deseado. Existe por tanto la necesidad de una nueva y amplia solución jurídica.

6. Un nuevo instrumento legal (ex novo) de cooperación transfronteriza – La solución al problema

Resulta imperioso, fundamentalmente en la cooperación transfronteriza, crear un nuevo instrumento legal, dotado de una nueva base de derecho público para la cooperación transfronteriza y que contemple todas las formas de cooperación, incluso en el marco de proyectos y programas de ayuda comunitarios. Este instrumento legal debe servir tanto a la cooperación estratégica a largo plazo (por ejemplo en estrategias y programas) como a la cooperación en proyectos. Así se obtendrá el mayor valor añadido tanto para la integración europea como para la cooperación descentralizada de las entidades territoriales regionales y locales.

El nuevo instrumento basado en el derecho comunitario establecerá una base jurídica homogénea aplicable directamente en todos los Estados miembros de la UE y permitirá una cooperación descentralizada transeuropea de carácter transfronterizo, interregional y transnacional para las entidades territoriales regionales y locales. La firma de acuerdos entre la UE y los países no comunitarios colindantes podrá contemplar la aplicación de este instrumento legal.

Este instrumento deberá estar profundamente arraigado en los fundamentos jurídicos de la UE. Existen al respecto dos alternativas:

- Artículo 159 (III) del Tratado de la UE (Título VII cohesión económica y social, modificado a través del Tratado de Niza).
- Artículo 308 del Tratado de la UE (permite acciones que los reglamentos del Tratado no contemplan) y, en caso de una única entrada en vigor, el Artículo 117 (III) del Tratado para una Constitución Europea (Artículo sobre cohesión económica, social y territorial).

El nuevo instrumento legal comunitario debe aplicarse mediante un reglamento comunitario específico, puesto que sólo así puede establecerse un derecho (ex novo) directamente aplicable sin necesidad de largos procesos de transformación (por lo tanto no una Directiva de la UE). El reglamento formulará las reglas generales de una cooperación descentralizada entre los entes regionales y locales basada en el derecho público (comunitario) y en todas sus formas (transfronteriza, interregional y transnacional) tanto para la cooperación estratégica a largo plazo como para la

cooperación de proyectos independientemente del momento, lugar, tema y forma. Permitirá que la cooperación no se restrinja sólo a las competencias jurídicas acordadas a las entidades territoriales regionales y locales en sus correspondientes ámbitos nacionales, sino que tendrá un carácter más amplio.

Las entidades regionales y locales podrán tomar decisiones vinculantes sobre las formas de cooperación transfronteriza. Estas se aplicarán conforme a las respectivas competencias y estructuras transfronterizas. De este modo se evitan los escollos que representan los numerosos convenios interestatales que restringen las áreas de cooperación al mínimo denominador común de las respectivas competencias de los entes territoriales.

Se proponen dos instrumentos legales “ex-novo”:

- **“Mancomunidades Municipales Europeas”** (“Syndicat européen de coopération à vocation spécifique” bzw. “European Special Purpose Association”) - o ESPA (según sus siglas en inglés). Se centra en la cooperación estratégica a largo plazo (programas comunitarios incluidos), especialmente en los casos de cooperación estratégica transfronteriza de carácter general, pero también para la colaboración en proyectos (transfronterizos, interregionales y transnacionales).
- **“Acuerdo Europeo de Derecho Público”** (“Accord européen de droit publique” bzw. “European Public Law Agreement”), o EPLA (según sus siglas en inglés). Es menos “pesado” que una mancomunidad municipal y más indicado para las formas de cooperación menos intensivas y amplias. El EPLA debería proponer varias soluciones jurídicas de cooperación.

Ambas soluciones permiten que cada entidad territorial regional y local elija aquella que se adapta mejor a sus capacidades, posibilidades y estado de desarrollo de la cooperación a nivel transfronterizo, interregional y transnacional. Las formas de cooperación y acuerdos existentes no se suspenderán. Con este instrumento legal ex-novo la UE sienta las bases y establece las condiciones para la fundación de una mancomunidad territorial o la firma de un acuerdo de derecho público así como su aplicación a nivel nacional amparándose en el derecho comunitario. El reglamento comunitario no entra en detalles sino que describe los requisitos generales que deben cumplirse. Se da así cabida a la flexibilidad, habida cuenta de las distintas condiciones existentes en toda Europa.

El nuevo instrumento legal no establece un nuevo nivel administrativo, sino que se erige en un instrumento para resolver los problemas existentes en la cooperación a ambos lados de la frontera.

El instrumento legal resuelve entre otros:

- La cuestión de la aplicación del derecho de soberanía al otro lado de la frontera, sin restringir las competencias estatales;
- Cuestiones de responsabilidad financiera externa (por ejemplo frente al Estado y la UE);
- Cuestiones de responsabilidad interna (responsabilidad de los miembros ante decisiones y obligaciones);
- La cuestión de la propia personalidad jurídica y soberanía personal, de la sede, jurisdicción, etc.

De este modo, el miembro de una mancomunidad municipal puede por ejemplo en nombre y por orden de la mancomunidad de un miembro al otro lado de la frontera llevar a cabo decisiones comunes.

Este nuevo instrumento comunitario y sus soluciones específicas no sólo aseguran en general una cooperación transfronteriza descentralizada entre entidades territoriales, sino también la elaboración, gestión y control común de los programas de la UE a nivel regional y local. Ni las instancias nacionales ni los miembros de las instituciones comunitarias pueden estar en una estructura de cooperación descentralizada de derecho público. Sin embargo, de acuerdo con el nuevo instrumento legal comunitario, las estructuras de cooperación de derecho público descentralizadas podrán firmar con estos importantes socios de programas un "Acuerdo Europeo de Derecho Público" (EPLA) para la elaboración, administración y aplicación de programas comunitarios. Este acuerdo reglamentará, sobre la base del derecho público, las relaciones entre la estructura de cooperación descentralizada encargada de los programas y las instancias nacionales y normas comunitarias afectadas (por ejemplo en los acuerdos alcanzados para la definición de competencias, obligaciones, estructura jurídica entre los socios del programa, competencias, responsabilidades, gestión administrativa y financiera).

Conforme a la valoración de INTERREG – los mejores programas en la UE con verdaderas estructuras descentralizadas transfronterizas, cuentas comunes, proyectos verdaderamente transfronterizos, gestión conjunta, financiación conjunta y responsabilidad común han demostrado que la cooperación transfronteriza es posible y funciona bien.

7. Conclusiones

Las soluciones legales propuestas a través del reglamento comunitario tienen en cuenta las necesidades y la voluntad tanto de la Unión Europea como de los entes locales y regionales. Son suficientemente coherentes y flexibles para convertir en un futuro la cooperación descentralizada de los entes regionales y locales basados en el derecho público en un importante instrumento para la integración Europea. El reglamento de la UE constituye una oportunidad que deben aprovechar los entes regionales y locales, si bien no existe obligación alguna de hacerlo.

Habida cuenta que el Artículo 308 del Tratado de la UE, que exige unanimidad, será con toda seguridad elegido como base legal, dependerá fundamentalmente de la voluntad de todos los participantes, fundamentalmente en los Estados miembros, que este instrumento legal sea aplicado.
