CAPÍTULO III

La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco del derecho europeo

Flor Arias Aparicio[1]
Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Extremadura

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Marco conceptual e institucional de la cooperación territorial. 2.1. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial. 2.2. La doble vía jurídica para la instrumentación de la cooperación territorial. **3. La cooperación territorial en el contexto del Consejo de Europa.** 3.1. El Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales. 3.2. La acogida del modelo del Consejo de Europa en España: la firma de tratados de cooperación transfronteriza con los países vecinos. **4. La cooperación territorial dentro de la Unión Europea.** 4.1. De la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial. 4.2. Los instrumentos dispuestos para promover la cooperación territorial. *4.2.1. Los fondos europeos: el papel específico del FEDER y del programa Interreg. 4.2.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT).* **5. Algunas consideraciones finales. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

De entre las diferentes dimensiones que permiten comprender Europa, y la idea de Europa, el territorio ocupa un lugar destacado. Europa, entendida como un

1. El presente estudio se ha realizado en el marco del Proyecto: "De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España" (códigos de subproyectos PID2021-126922NB-C21 y PID2021-126922NB-C22), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, la Agencia Estatal de Investigación/10.13039/501100011033 y FEDER "Una manera de hacer Europa".

territorio, es producto de una dialéctica histórica que ha ido dibujando los límites y los contornos territoriales de los Estados europeos, unos límites y contornos que se han ido perfilando a la sombra de otras dimensiones (política, cultural, económica, social, institucional) con su propia dialéctica, y en los que las fronteras se levantan como líneas de demarcación territorial de la soberanía estatal. La frontera, como categoría jurídica, sirve para delimitar la porción de territorio en el que cada Estado ejerce su autoridad, representa el límite territorial en el que ejercita sus poderes. Esta línea imaginaria, trazada de manera artificial o teniendo en cuenta la geografía, viene a determinar dónde comienza y dónde acaba un Estado, convirtiendo en vecinos a los territorios que quedan a uno y otro lado de la línea fronteriza. Desde esta perspectiva, más allá de la percepción de la frontera como lugar de desencuentro ("frontera-separación"), desde mediados del siglo pasado se va fraguando un nuevo concepto de "frontera-reencuentro", como un espacio en el que empiezan a generarse y organizarse estrategias singulares de diálogo e interrelación[2]. Poco a poco, la frontera aparece como un lugar de encuentro, un espacio propicio para promover la cooperación entre territorios limítrofes, una cooperación que se dirige a solucionar problemas comunes, a nivel interestatal, regional o local, propios y específicos de las áreas fronterizas, tales como, por citar algunos ejemplos, la carencia de servicios o de infraestructuras, la fragmentación de la protección de la naturaleza o la despoblación. Esta cooperación llevada a cabo entre entidades limítrofes es la que tradicionalmente se denomina "cooperación transfronteriza", pero, como veremos, no toda la cooperación a través de las fronteras merece este calificativo.

Los procesos de integración supranacional, que caracterizan el devenir de nuestra historia más reciente, representan el ámbito en el que se ha desarrollado el fenómeno de la cooperación entre entidades territoriales contiguas o no a una frontera común. La cooperación, tanto a escala supraestatal como interregional o interterritorial, ha convergido en el diseño de organismos y estructuras institucionales de diverso alcance que proporcionan el contexto adecuado para favorecer la actividad cooperativa en sus múltiples manifestaciones (económicas, de seguridad, ambiental, etcétera). Distintos proyectos coinciden con los límites del continente europeo y a veces comprenden ámbitos que superan sus fronteras. En el proceso de conformación de Europa como realidad territorial (física, espacial), el proyecto político europeo que persigue la asociación y la integración entre Estados ha ocupado en el último siglo un lugar destacado. La construcción política europea se ha apoyado en iniciativas y procesos de cooperación en búsqueda de objetivos e intereses comunes entre Estados, regiones, entes locales y otros colectivos de distinto orden (agrupaciones ins-

2. *Cfr.* Rojo Salgado (2009: 149). Sobre las funciones y finalidad que cumplen hoy las fronteras pueden verse los trabajos de Vayssière (2015) y Del Valle Gálvez (2002).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

titucionales, redes de organizaciones). Dos organizaciones internacionales específicas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, se erigen en el contexto propio en esta parte del globo en el que surgen las principales experiencias de cooperación entre territorios (y las autoridades locales, regionales y estatales que los gobiernan) al amparo de una incipiente regulación que ha dado lugar, con el paso del tiempo, a un acervo normativo significativo que se ha materializado en instrumentos concretos y que constituyen, en la actualidad, el marco jurídico para emprender actividades cooperativas. Las dos organizaciones se gestaron en momentos decisivos de reconstrucción del continente europeo tras la Segunda Guerra Mundial. Es el caso del Consejo de Europa, creado por el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949, institución que promueve la unidad y la estabilidad democrática en Europa. Parte de sus Estados fundadores (Benelux, Francia e Italia) lo fueron también de la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE), creada el 25 marzo de 1957 mediante el Tratado de Roma, con la que se inicia un proceso de integración básicamente económica y germen de la actual Unión Europea (UE).

La cooperación territorial concebida por ambas organizaciones, sin tener una filosofía completamente igual, coincide en el valor fundamental que otorgan a la actividad cooperativa de las entidades territoriales infraestatales, considerando a los Gobiernos locales y regionales actores incuestionables de la vida económica, social y política[3]. De las formas en las que las entidades locales y regionales han pasado a ocupar un lugar destacado en la cooperación territorial, gracias a la acción conjunta de ambas organizaciones, y del modo en que este tipo de cooperación constituye una manifestación del creciente reconocimiento y participación de los Gobiernos locales en la gestión de sus intereses, nos ocupamos en las siguientes páginas.

2 Marco conceptual e institucional de la cooperación territorial

2.1. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial

La cooperación transfronteriza realizada entre entidades limítrofes es la primera de las dimensiones de la cooperación territorial. Este tipo particular de cooperación, la primera que merece un tratamiento jurídico singular, es la que actúa en las fronteras y en la proximidad de las fronteras entre las entidades cercanas o próximas, entidades entre las que son posibles las relaciones de vecindad[4]. Las fronteras crean un espacio en su entorno, las zonas fronterizas, caracteri-

3. Brito (2018: 788).

4. Sobre la evolución, y la conexión, de las relaciones de vecindad hacia la cooperación transfronteriza, pueden verse los trabajos clásicos de Pop (1980) y Remiro Brotons (1983).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

zado por unas peculiaridades socioeconómicas y geográficas (baja densidad de población y envejecida, escaso tejido industrial, red deficitaria de servicios públicos...) que hacen conveniente, cuando no necesaria, la cooperación para acometer conjuntamente los asuntos de interés común de las poblaciones fronterizas. Estas singularidades socioeconómicas y geográficas que definen a los territorios adyacentes a las fronteras han contribuido al desarrollo de una colaboración particular en estos espacios fronterizos, sustentada y generalizada sobre la base de los beneficios que comporta. Como condición indispensable para el estrechamiento de este vínculo cooperativo se ha ido conformando un régimen jurídico especial, con reglas y principios específicos, dirigido a facilitar las relaciones transfronterizas, en la medida en que el establecimiento de una normativa adecuada propicia el desarrollo de este tipo de relaciones. Ese tratamiento jurídico particular que requiere la cooperación transfronteriza se ha venido construyendo en los últimos cincuenta años de forma gradual y continuada a partir, en un primer momento, del derecho internacional, para trasladarse al derecho interno de los Estados[5]. La construcción del marco regulador de la cooperación transfronteriza se ha complementado y completado de forma coetánea, de tal manera que, de la cooperación ceñida a la frontera interestatal, se ha progresado hacia una concepción más amplia de la cooperación que abarca al territorio, en un sentido más extenso, como elemento de conexión.

La dimensión transfronteriza de la cooperación es la primera que se define y la primera que recibe una atención jurídica. La contigüidad fronteriza o la proximidad geográfica son los elementos sobre los que se construye el concepto de esta categoría específica de cooperación territorial, que se describe como "toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin". En tales términos se refiere el art. 2 del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980. Este encuadramiento inicial de la cooperación territorial a nivel estrictamente fronterizo vira a través de la ampliación del espectro de la cooperación del ámbito vecinal a la cooperación interterritorial. En efecto, el término "cooperación transfronteriza" utilizado en el Convenio Marco Europeo se transforma en cooperación interterritorial, mediante la firma del Protocolo 2 que complementa el Convenio Marco Europeo, entendida como una cooperación que va más allá de la que se produce a ambos lados de la frontera. Esta cooperación interterritorial queda definida como "cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de

5. *Cfr.* Taillefait (2014:); Brito (2018); Pereira da Silva (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la celebración de convenios con entidades territoriales de otros Estados".

En el contexto de la Unión Europea, la cooperación transfronteriza se configura con un significado propio y un ámbito específico dentro de la más amplia y general cooperación territorial, representando una modalidad particular de la cooperación interregional. La cooperación territorial europea es el instrumento de la política de cohesión concebida para solucionar los problemas que transcienden las fronteras, que requieren de una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios[6]. Esta cooperación dirigida en general a minorar los desequilibrios internos se articula a través de tres niveles o líneas de actividad: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interterritorial. La cooperación transfronteriza, en concreto, es aquella que actúa para unir regiones o entes locales con una frontera (terrestre o marina) común, con el fin de desarrollar las zonas fronterizas, explotar su crecimiento y abordar los desafíos comunes identificados. Por su parte, la cooperación transnacional abarca las actuaciones que fomentan el desarrollo territorial integrado entre entes nacionales, regionales y locales en grandes zonas geográficas europeas. Por último, la cooperación interregional concreta su ámbito de acción exclusivamente en las regiones.

La cooperación territorial se identifica, en definitiva, con todas aquellas actividades colaborativas (en cualquier orden y ámbito) que emprenden las entidades territoriales, caracterizada por las dos siguientes notas: por un lado, y desde el punto de vista subjetivo, son las entidades infraestatales (regiones o entes locales) los sujetos destinatarios y promotores de una cooperación que pueden llevar a cabo en todos los niveles —internacional, nacional, regional y local—. Por otro lado, respecto del ámbito objetivo, la existencia de intereses, necesidades y desafíos comunes motiva el acercamiento, a través de la cooperación, de las entidades locales y regionales desde una vertiente material amplia: el desarrollo rural y urbano, la protección del medio ambiente, la prestación de servicios a los ciudadanos, etcétera. Las fórmulas utilizadas a tales fines serán todas aquellas que quepan bajo el paraguas de la cooperación en su sentido más amplio (planificación conjunta, ejecución de acciones y de programas compartidos, creación de organismos, celebración de acuerdos,

6. *Cfr.* art. 174, párrafos segundo y tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento (UE) n.º 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

fomento de relaciones mutuamente beneficiosas, etcétera). Los instrumentos de que disponen los Gobiernos locales para emprender esta actividad cooperativa se los proporciona el derecho europeo, término que empleamos en sentido amplio por cuanto comprende la normativa proveniente del Consejo de Europa y la normativa de la Unión Europea.

2.2. La doble vía jurídica para la instrumentación de la cooperación territorial

La construcción de un marco jurídico para la cooperación a través de las fronteras ha sido progresiva y continua, y se ha encaminado a cercenar las barreras legales y administrativas que limitan las posibilidades de colaboración entre las entidades locales y regionales. A las primeras manifestaciones de cooperación transfronteriza promovidas desde los órganos del Consejo de Europa, pronto se sumaron las propuestas incipientes de una Comunidad Europea que centraba su atención en las regiones como espacio para corregir los desequilibrios territoriales a través de la colaboración. Poco a poco, se ha ido dando forma legal a una cooperación cada vez más estable y con mayores garantías para las entidades territoriales, de tal manera que en este paulatino proceso de institucionalización de las relaciones de cooperación a nivel local o regional se han ido precisando tanto los ámbitos de colaboración como las figuras susceptibles de ser utilizadas para ello.

Las entidades locales y regionales dispuestas a colaborar pueden elegir, en principio, para emprender una cooperación entre ellas, o bien el sistema ofrecido por el Consejo de Europa o bien los instrumentos proporcionados por la Unión Europea. Ambas organizaciones internacionales ofrecen un marco jurídico de la cooperación institucionalizada o formal, en la medida en que constituyen ordenamientos normativos específicos que concretan la colaboración entre los diversos agentes de distintos niveles (internacional, nacional y regional), proporcionando mecanismos jurídicos apropiados que dan forma y facilitan la cooperación entre los Gobiernos locales y regionales. El movimiento de unificación de Europa que representan e impulsan ambas organizaciones ha incidido, sin duda alguna, en la cooperación territorial (en sus tres niveles o manifestaciones) y en su realización efectiva, prestando especial atención a la conexión de los territorios como vía para mejorar la situación económica y social de sus poblaciones. El objetivo último compartido de ambas regulaciones, en fin, es el de reforzar y llevar adelante estrategias comunes de desarrollo territorial en el contexto del ámbito empresarial, de la innovación, del turismo, de la cultura y del comercio, de la protección ambiental, de la gestión conjunta de servicios, etcétera.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

La variada tipología de instrumentos previstos en la normativa producida desde ambas organizaciones europeas conforma dos ámbitos jurídicos posibles en los que las entidades estatales y subestatales pueden colaborar, aprovechando la diversidad de oportunidades que ofrecen una y otra organización. El distinto origen y marco regulador de las figuras y de los mecanismos de colaboración previstos por una y otra organización no han sido un inconveniente para el desarrollo de la actividad cooperativa; por el contrario, los distintos instrumentos son susceptibles de ser utilizados de forma conjunta, llegando a confluir en objetivos comunes que suponen, incluso, la coordinación[7]. Es el caso de las eurorregiones, estructuras territoriales configuradas al amparo de convenios de cooperación transfronteriza, y las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), creadas en ellas para canalizar la política europea de cohesión económica, social y territorial.

En el reconocimiento y la potenciación del hecho local en el ámbito europeo, el Consejo de Europa ha desempeñado, sin duda alguna, un papel determinante desde el inicio. El protagonismo del Consejo de Europa en la dinamización e innovación de la cooperación territorial se hace patente con la adopción del *Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Autoridades y Comunidades Territoriales* de 1980, en particular, y, en general, con la *Carta Europea de Autonomía Local*, en 1985. El Convenio Marco Europeo constituye el producto legislativo más relevante de la política de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa. Este texto internacional otorga cobertura jurídica expresa a la cooperación entre entidades territoriales locales y regionales situadas en las proximidades de las fronteras, así como a la suscripción de convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales (en desarrollo y especificación del Convenio Marco Europeo) para formalizarla. La *Carta Europea de Autonomía Local*, por su parte, supone el reconocimiento del derecho de asociación y de cooperación de las entidades locales en el ámbito internacional para la defensa de sus intereses comunes (art. 10).

De la parte de la Unión Europea, la aportación principal a este tipo de cooperación surge ligada a la política regional comunitaria, y se desarrolla unida a la política europea de cohesión económica, social y territorial, para cuya realización efectiva han jugado un papel importante los fondos estructurales y de inversión, a través de la financiación de proyectos sobre

7. En este sentido, en el preámbulo del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, puede leerse: "El acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cooperación territorial. Pero son las agrupaciones europeas de cooperación territorial la principal innovación en este ámbito, en cuanto que estructuras asociativas creadas para canalizar la colaboración de forma armonizada y uniforme en todo el territorio de la Unión.

En este contexto de confluencia de actuaciones, en el que están estrechamente vinculados los impulsos de la Unión Europea y el Consejo de Europa, no es extraño que se haya planteado la posibilidad de crear un derecho común de la cooperación territorial, y más en particular de la cooperación transfronteriza, modalidad de cooperación que presenta como principal problema la existencia de distintas normas legales, administrativas y tradiciones en los diferentes Estados miembros[8]. Al respecto, se propone encontrar una forma jurídica efectiva que garantice la coordinación institucional y la primacía de la cooperación territorial en Europa sobre los intereses particulares de los respectivos Estados miembros. El papel que la Unión Europea debe desempeñar ha sido ponderado por la doctrina poniendo el acento en la importancia de unificar los regímenes jurídico-administrativos de la cooperación, decantándose por la creación de "estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas" en el marco de los acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación entre Estados[9].

3. La cooperación territorial en el contexto del Consejo de Europa

Se suele identificar al Consejo de Europa como principal impulsor de la integración territorial en el continente europeo y pionero en ofrecer cobertura institucional a las iniciativas de cooperación transfronteriza. Desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo, este impulso se ha ido concretando en la posición relevante que han ido ocupando las autoridades regionales y locales en el seno de esta organización, desde que en 1955 decidiera mediante la adopción de la Resolución n.º 76 la participación oficial de los poderes locales en sus trabajos, y que alcanza su máxima expresión en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales, órgano consultivo del Consejo de Europa que tiene entre sus funciones hacer efectiva la participación regional y local en las políticas desarrolladas por el Consejo de Europa[10].

8. Levrat (2005: 33-34); Arenas (2008: 230); Labayle (2006); Sanz Rubiales (2018: 339).
9. Levrat (2005: 34).
10. Sobre los hitos que marcan el camino hasta la adopción del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, puede verse Remiro Brotons (1983: 156-158).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

3.1. El Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales

En el desarrollo y la promoción de políticas de participación de las entidades subestatales pertenecientes a Estados colindantes, se marca como hito decisivo de la generalización de las actividades cooperativas regionales o locales la adopción del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales (también conocido como el Convenio Marco Europeo), hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. Este acuerdo internacional ofrece un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación entre Estados y entre entidades subestatales (regionales o locales) limítrofes o fronterizos[11]. El Convenio Marco Europeo tiene por finalidad facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades y autoridades territoriales a través de la conclusión de los acuerdos necesarios (art. 1). A estos efectos, los Estados asumen una serie de compromisos de carácter general, tales como "esforzarse" en resolver las dificultades jurídicas, administrativas y técnicas susceptibles de obstaculizar dicha cooperación (art. 4), o conceder a las colectividades y autoridades territoriales las mismas facilidades que se otorgarían si esa cooperación se ejerciera en el orden interno de los Estados (art. 5). De igual modo, se acepta el compromiso de intercambiar información con el fin de facilitar la puesta en práctica de las obligaciones convencionales (arts. 6, 7 y 8).

La cooperación transfronteriza pueden realizarla directamente los Estados o las entidades regionales o locales, si estas tienen competencia para ello según el derecho interno. El Convenio Marco Europeo no supone por sí mismo el reconocimiento de un verdadero derecho de las entidades territoriales a participar en los organismos de cooperación transfronteriza, como tampoco establece ninguna obligación específica a cargo de los Estados de reconocer la capacidad jurídica de las colectividades o entidades territoriales para concluir acuerdos o contratos de cooperación transfronteriza[12]. Por el contrario, el Convenio ofrece una gama de acuerdos interestatales con miras a posibilitar la cooperación transfronteriza a nivel local o regional de los Estados, teniendo en cuenta que serán estos los que definan el marco de competencias y las entidades concretas llamadas a su consecución[13]. Los Estados tienen la facultad de formular reservas y de condicionar la aplicación del Convenio en el momento

11. Remiro Brotons (1983); Brito (2000).

12. *Rapport explicatif relatif a la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontaliére des collectivités territoriales*, Strasbourg, 1980.

13. *Rapport explicatif relatif a la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontaliére des collectivités territoriales*, Strasbourg, 1980. *Vid*. Arenas Meza (2002); Martínez Pérez (2009).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de manifestar su consentimiento en obligarse pudiendo señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza, así como las comunidades u organismos a que se aplica. Son los Estados, por tanto, quienes determinan libremente la forma y el grado de cooperación transfronteriza, delimitando de este modo la acción que las entidades territoriales colindantes a una línea de demarcación fronteriza pueden realizar.

Con posterioridad, y con el propósito de facilitar este tipo de cooperación a través de las fronteras, el Convenio Marco Europeo ha sido complementado mediante la incorporación al mismo de tres protocolos adicionales dirigidos a reforzar la participación regional y local: el primero, establece mecanismos para superar los obstáculos jurídicos que dificultan el desarrollo de la cooperación transfronteriza; el segundo, amplía el espectro de la cooperación del ámbito estrictamente vecinal a la colaboración interterritorial; y, el tercero, crea una estructura orgánica para facilitar la cooperación (las agrupaciones eurorregionales de cooperación —AEC—)[14].

3.2. La acogida del modelo del Consejo de Europa en España: la firma de tratados de cooperación transfronteriza con los países vecinos

El 25 de noviembre de 1990 entra en vigor en España el Convenio Marco Europeo, que había sido suscrito el 1 de octubre de 1986[15]. La ratificación del Convenio Marco por España va acompañada de una declaración, prevista en el texto del Convenio, que permite a los Estados condicionar la conclusión de los instru-

14. El Protocolo Adicional (Protocolo 1) —abierto a la firma el 9 de noviembre de 1995 y entra en vigor el 1 de diciembre de 1998— detalla los mecanismos de concertación en relación con los convenios de cooperación transfronteriza. Por su parte, el Protocolo número 2 —abierto a la firma el 5 de mayo de 1998 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2001— transforma el término "cooperación transfronteriza", utilizado en el Convenio Marco Europeo, en el de "cooperación interterritorial". Por último, el Protocolo número 3 —abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en la 16.ª Conferencia de Ministros responsables de gobierno local y regional (Utrecht, 16 y 17 de noviembre de 2009)— pretende posibilitar la constitución de agrupaciones eurorregionales de cooperación (AEC), como estructuras institucionalizadas de cooperación que ofrecen una mayor seguridad jurídica a las entidades que pretendan mantener una relación entre ellas. España no ha firmado a día de hoy ninguno de los tres protocolos, debido fundamentalmente a que las respuestas a tales necesidades vienen cubiertas por la normativa vigente en nuestro ordenamiento jurídico en materia de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, entre la que se encuentran los tratados bilaterales firmados con Francia y Portugal.

15. Nuestros países vecinos también firman y ratifican este acuerdo internacional en diferentes momentos: Francia firmó el texto convencional el 10 de noviembre de 1982, siendo ratificado el 14 de febrero de 1984 y entrando en vigor el 15 de mayo de 1984; por su parte, Portugal firma el Convenio Marco el 16 de marzo de 1987, siendo ratificado el 10 de enero de 1989 y entrando en vigor en el Estado portugués el 11 de abril de 1989.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

mentos de cooperación dispuestos en el mismo a la previa celebración de un tratado internacional con el Estado al que pertenecen las colectividades o autoridades territoriales. Al amparo de esta previsión, se han suscrito dos tratados internacionales, en distintos momentos, pero en términos similares, que regulan la cooperación transfronteriza de nuestro país con los países con los que hace frontera: los conocidos como Tratado de Bayona con Francia, en 1995, y Tratado de Valencia con Portugal, en 2002. Ambos tratados vienen a dar respuesta a las demandas de las entidades subestatales (regionales y locales) adyacentes a la demarcación fronteriza para formalizar sus relaciones, cubriendo la ausencia de normas específicas que ordenaran una actividad de cooperativa que ya venían entablando desde la década de los años ochenta del siglo pasado.

Los tratados de Bayona y de Valencia ofrecen la base jurídica a la que se han acogido todas las entidades territoriales fronterizas, y a la que se han ido adaptando todos los acuerdos de cooperación firmados con anterioridad a la entrada en vigor de los mismos al amparo del Convenio Marco Europeo[16]. Las previsiones de ambos tratados se han ido haciendo efectivas mediante la suscripción, en un primer momento, de protocolos para la constitución de comunidades de trabajo que han ido virando, con posterioridad, hacia estructuras e instrumentos más ágiles para desarrollar proyectos dirigidos a la cohesión económica, social y cultural, y a la cooperación territorial transfronteriza, pero también, fundamentalmente, para canalizar y gestionar los fondos procedentes de la Unión Europea destinados a la potenciación de las zonas de frontera. Ambos tratados determinan en términos similares, aunque con distinta técnica jurídica, las entidades territoriales españolas, francesas y portuguesas a las que se aplican, así como la legislación a que queda sujeta la cooperación (en régimen de derecho público) y los mecanismos para hacerla operativa.

La vía para hacer efectivas las actividades cooperativas se materializa a través de la creación, o la adhesión, de organismos conforme a las previsiones de la normativa interna española, francesa o portuguesa. Las entidades territoriales españolas podrán participar en las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza ("*groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière*") y en las sociedades de economía mixta locales ("*sociétés d'économie mixte locales*") francesas ya existentes, o bien podrán crearlas conjuntamente con el fin de explotar servicios públicos de interés común[17]. En el caso de crear-

16. Para un estudio detallado de estos tratados pueden verse: Fernández de Casadevante Romaní (1997); Merchán Puentes (2003); Sobrido Prieto (2004); Salema D'Oliveira Martins (2006); Arias Aparicio (2023).

17. Las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza se regulan en el *Code général des collectivités territoriales, articles L1115-1 à L1115-4*; mientras que para las sociedades de economía mixta hay que tener en cuenta la *Loi n.º 83-597 du 7 juillet 1983 relative*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

se en Portugal, los organismos adoptarán la forma de "*associação de Direito Público*" o de "empresa intermunicipal", siendo aplicable el derecho portugués propio de tales organismos[18]. De igual modo, y con el mismo fin, las entidades territoriales francesas y portuguesas podrán integrarse o crear conjuntamente consorcios de acuerdo con la legislación española[19]. Los organismos creados o participados se rigen por el derecho del Estado en donde radique su sede, así como por lo que establezcan sus estatutos, cuyo contenido mínimo queda fijado por los tratados[20]. Cualquier controversia que pueda surgir de las obligaciones asumidas por los distintos entes territoriales será dirimida por la jurisdicción competente de la parte cuyo derecho sea aplicable[21]. Además, al amparo de ambos tratados, se podrán crear órganos comunes sin personalidad jurídica para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas[22].

La celebración de convenios de cooperación transfronterizos por las entidades territoriales españolas conforme a los términos establecidos en los tratados de Bayona y de Valencia requiere simplemente la comunicación previa al Estado, en los términos reglamentariamente previstos. Este requisito está destinado, fundamentalmente, a garantizar la legalidad de los convenios transfronterizos celebrados por las entidades regionales y locales antes de que empiecen a desplegar sus efectos, mediante su control previo; asimismo, se dirige a verificar la adecuación del convenio a las normas internas e internacionales que se aplican (esto es, al Convenio Marco Europeo y al correspondiente tratado internacional). El procedimiento para la suscripción de convenios entre entidades territoriales fronterizas se contiene en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras[23]. Como se desprende del título de la disposición,

aux sociétés d`economie mixte locales, y sus modificaciones contenidas en el *Code général des collectivités territoriales, articles L.1521-1 à L1525-3*.

18. Respecto de la regulación de las empresas intermunicipales hay que tener en cuenta las siguientes leyes: *Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, establece o estatuto das entidades intermunicipais*; y *Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, de transferencia de competências para as autarquías locais e para as entidades intermunicipais*. Por su parte, las asociaciones públicas o de derecho público están reguladas por la *Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro*.

19. La regulación general de este instrumento se encuentra en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 118 a 127).

20. *Vid*. art. 6 del Tratado de Bayona.

21. *Vid*. art. 6.3 del Tratado de Valencia.

22. *Vid*. art. 7 del Tratado de Bayona.

23. El procedimiento a seguir por las entidades territoriales portuguesas se contiene en el *Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico aplicável à celebração de pro-*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

son dos los requisitos esenciales que han de darse para que puedan producir efectos los convenios de cooperación transfronteriza que las comunidades autónomas y las entidades locales hayan suscrito con entidades territoriales extranjeras: la comunicación previa al Estado y la publicación oficial[24].

Los convenios transfronterizos firmados por las entidades subestatales españolas al amparo del Convenio Marco Europeo alcanzan, a fecha de 2021, la cifra de sesenta y nueve[25]. De este total, treinta y nueve han sido suscritos con entidades subestatales francesas en el marco del Tratado de Bayona, para crear: seis organismos con personalidad jurídica (fundamentalmente consorcios), veintiún organismos sin personalidad jurídica (bajo la forma de grupos de trabajo), mientras que doce de ellos no constituyen ningún tipo de organismo, sino que se dirigen a configurar un marco general para entablar relaciones de cooperación en diferentes áreas y materias. Por su parte, los convenios firmados bajo la cobertura del Tratado de Valencia se han centrado en la creación de organismos sin personalidad jurídica (principalmente comunidades de trabajo, algunas de las cuales han adoptado la forma de eurorregiones), así como organismos con personalidad jurídica (fundamentalmente eurociudades). Respecto a su contenido, junto al mayoritario número de convenios que tienen por objetivo institucionalizar la actividad colaborativa (promoviendo el intercambio de información y la colaboración institucional) para realizar actividades concertadas en los ámbitos de la economía, la cultura, el turismo, la enseñanza, la juventud, el medio ambiente, etcétera (un total de veintisiete convenios), otros tienen por finalidad llevar a cabo la gestión de un objetivo definido (transporte, vertido y tratamiento de agua o comunicación).

4. La cooperación territorial dentro de la Unión Europea

El derecho de la Unión Europea, el derecho originario, primario o de los tratados, y el derecho derivado producto de las instituciones europeas, no contiene referencia alguna expresa a los Gobiernos locales, como tampoco se refiere a las entidades regionales. Y es que el derecho de la Unión es indiferente a las formas

tocolos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento de controlo prévio (*Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15*). Mientras que las regiones francesas han de cumplir las previsiones del *Code général des collectivités territoriales, articles L1115-1 a L1115-7*.

24. Sobre la dudosa legalidad de esta disposición reglamentaria puede verse Díaz González (2019: 327-328).

25. Estos datos se han extraído del documento: "Cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas", elaborado por la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública y la Secretaría General de Coordinación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, mayo de 2021. Disponible en https://mpt.gob.es/politica-territorial/internacional/cooperacion/Coop_Transfronteriza.html.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de organización constitucional o administrativa de los Estados miembros. El art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) proclama que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, "inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional". Este respeto a la organización interna de los Estados sin considerar el estatus jurídico de las entidades regionales o locales supone la falta de su reconocimiento como sujetos de derecho, como pueden serlo los Estados o los ciudadanos, por parte del derecho de la Unión. La única disposición del TFUE que reconoce un lugar institucional a las entidades territoriales está relacionada con las funciones del Comité de las Regiones. El art. 300 TFUE configura el Comité de las Regiones como un organismo consultivo de la Unión Europea, conformado por representantes de los entes regionales y locales, que asiste al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. De esta forma, los entes territoriales infraestatales cuentan con una voz para el diseño de las políticas y para la elaboración de las normas dentro de la Unión, así como para la defensa de sus intereses y sus necesidades, entre los que se encuentra la cooperación territorial como una de sus principales prioridades.

Las entidades locales y regionales hacen su entrada en la construcción europea en términos de cohesión económica y social del territorio. La dimensión territorial se introduce en los objetivos que fundamentan la Unión ("promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos") como uno más de sus fines en el fomento de "la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados" (tercer párrafo del art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea —TUE—). Estas tres aristas de la cohesión determinan la formulación de una política específica, la política de cohesión, que se articula en un título propio del TFUE y se sostiene mediante instrumentos financieros. De esta forma, la cooperación territorial en la Unión Europea se incorpora a su política de cohesión económica, social y territorial, política dirigida a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión.

4.1. De la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial

El impulso de la cooperación territorial desde las instituciones europeas se propicia en el marco del desarrollo y de la reformulación de la política regional de las Comunidades Europeas. El término "región" no constituye una institución jurídica en el derecho europeo comunitario, sino que se emplea como una referencia geográfica de desequilibrio económico y aparece vinculada a la política de fondos estructurales. La primera acción en esta direc-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

ción se inaugura con la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), instrumento financiero orientado a reducir las disparidades regionales, particularmente aquellas que tienen un carácter transfronterizo[26]. Es este tipo específico de cooperación transfronteriza la que despierta el interés comunitario, y sobre la que se incidirá de forma positiva durante la década de los ochenta, a partir del correspondiente apoyo financiero dirigido a reducir los contrastes entre los diferentes niveles de desarrollo de las distintas regiones de la entonces Comunidad Europea.

El avance en el proceso de integración europea ha ido conformando los perfiles de la cooperación territorial como una pieza clave de las políticas comunitarias al tiempo que las entidades locales y regionales han cobrado mayor protagonismo en el derecho de la Unión. En el Acta Única Europea (1986) la cohesión económica y social pasa a ser una competencia de la Comunidad Europea y con ello la integración regional empieza a ocupar un papel relevante. La nueva Unión Europea surgida del Tratado de Maastricht (1992) presentó la cohesión como uno de los pilares básicos de la construcción comunitaria y la cooperación como un medio para promover la integración más fuerte del territorio de la Unión en todas sus dimensiones. Pero es en el Tratado de Amsterdam (1997) cuando por primera vez aparece con entidad propia la cooperación territorial relacionada con las funciones del Comité de las Regiones[27]. Los Gobiernos locales pasan a ser sujetos activos del proceso de integración, a través del reconocimiento explícito tanto de su participación orgánica en las instituciones europeas como de los intereses locales en la definición de las políticas de la Unión. La atribución a los nacionales europeos del derecho a votar constituye una forma de reconocimiento de los Gobiernos locales; la creación del Comité de las Regiones supone una oficialización de su existencia y de la representación de estas entidades en un órgano de la Unión; la reformulación del principio de subsidiariedad conlleva que en su aplicación las instituciones europeas deben tener en cuenta la dimensión regional y local[28].

La cooperación territorial se verá reforzada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa al incorporarse la dimensión territorial a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) y a las del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La modificación del art. 3 TUE, en el que se definen los fines de la Unión, incluye como nuevo objetivo de la Unión, y

26. Reglamento (CEE) n.º 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

27. La cooperación territorial forma parte de las principales prioridades del Comité de las Regiones, que dispone de competencias consultivas en esta materia.

28. Douence (2014: 1092-1093).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

como tercera dimensión de la política de cohesión, la cohesión territorial, que se incorpora al nivel de la cohesión económica y social. Esta modificación supone reconocer el papel principal que la política regional ha tenido desde el principio en la política de cohesión. La cooperación territorial europea adquiere de esta manera una nueva importancia al constituirse en un objetivo directamente relacionado con la cohesión territorial, quedando insertada en la política de cohesión económica, social y territorial. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dedica el Título XVIII a esta política[29]. En este punto, es importante señalar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea distingue claramente la cooperación territorial de los Estados miembros de la cooperación económica, financiera y técnica con países no pertenecientes a la Unión. Este tipo de cooperación y la cooperación para el desarrollo quedan comprendidas dentro de la acción exterior de la Unión y disponen de mecanismos propios para hacerse efectivas[30]. En concreto, el art. 8.1 TUE dice que la "Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación". Los objetivos hacia los que se orienta la cooperación con territorios exteriores vienen contemplados en el art. 21.2 TUE (defender los valores de la UE, prevenir conflictos internacionales, etc.). Estas previsiones han permitido hacer partícipes a los países y a las regiones fronterizas en programas de cooperación europeos.

La cooperación territorial europea es, en concreto, el instrumento de la política de cohesión de la Unión concebido para solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales que requieren una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios. La cooperación transfronteriza, junto con la transnacional y la interregional, integran esta categoría general de cooperación territorial. La consecución de los objetivos de cohesión europea se promueve, fundamentalmente, mediante la utilización de los fondos estructurales y de inversión. Estos fondos tienen objetivos específicos y están destinados a contribuir a distintas finalidades, todas ellas confluyentes en el objetivo común de reducir las

29. *Vid*. Título XVIII, rubricado: "Cohesión económica, social y territorial", de la Tercera Parte ("Políticas y acciones internas de la Unión") del TFUE, y, en concreto, los arts. 174 a 178.

30. El art. 212, apdo. 2, del TFUE constituye la base jurídica de la cooperación económica, financiera y técnica con países no pertenecientes a la UE en general, incluidos los que puedan optar a la adhesión. Por su parte, el art. 209, apdo. 1, del TFUE constituye la base jurídica de la cooperación con los países en desarrollo: "El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programa que tengan un enfoque temático".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

disparidades entre regiones, con especial atención a la que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Los tres instrumentos financieros principales para hacer efectiva la política general de cohesión son el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo (actualmente con el añadido "Plus", FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (o FEDER).

La cooperación territorial europea es una de las principales destinatarias de los fondos estructurales. En concreto, las acciones de cooperación territorial en sus tres componentes o tipos (transfronteriza, transnacional e interregional) reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La finalidad de este fondo, concebido para contribuir a corregir los principales desequilibrios regionales de la Unión, está vinculada al desarrollo regional y a la cooperación territorial. El art. 176 TFUE concretiza este propósito en los siguientes términos: "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive". Los reglamentos sobre el FEDER aprobados en aplicación de esta previsión en los diversos marcos financieros plurianuales apuntan a la idea de la financiación de ayudas orientadas a corregir los desequilibrios regionales de aquellas regiones menos desarrolladas.

4.2. Los instrumentos dispuestos para promover la cooperación territorial

En el proceso de construcción comunitaria europea y en el desarrollo de su política de cohesión económica y social, las entidades territoriales (regionales y locales) han desempeñado un papel principal en el estrechamiento de la cooperación más allá de los límites de los Estados, ya sea como beneficiarias de fondos estructurales dirigidos a financiar, con carácter general, el desarrollo regional y la cooperación territorial, ya sea como gestoras de los mismos a través de la constitución de organismos específicos para su gestión. En el primer supuesto, las primeras iniciativas de cooperación transfronteriza, y su posterior desarrollo, surgen vinculadas al "innegable atractivo" de los fondos estructurales y de inversión que la Comunidad Europea empezaba a asignar, primero en el marco de la política regional, y después en el de la política de cohesión económica y social[31]. En el caso de la gestión de fondos, la creación de organismos dirigidos a promover la cooperación en el terri-

31. Herrero de la Fuente (2007).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

torio europeo ha evolucionado desde las primeras figuras previstas para facilitar la cooperación sometidas al derecho privado (la agrupación europea de interés económico y la sociedad cooperativa europea) hacia organismos con personalidad jurídico-pública sujetos al derecho público (las agrupaciones europeas de cooperación territorial —AECT—). La configuración de este nuevo instrumento de cooperación a nivel comunitario (enmarcado en la reforma de la política regional para el periodo 2007-2012) muestra el papel creciente de los Gobiernos locales y regionales de la Unión en la articulación de las actividades cooperativas entre entidades territoriales europeas, en la medida en que las convierte en actores directos para promover, gestionar y ejecutar proyectos colaborativos que respondan a sus intereses.

4.2.1. Los fondos europeos: el papel específico del FEDER y del programa Interreg

Los Gobiernos locales y regionales se convierten en objetivo prioritario del derecho de la Unión a través de la financiación de actuaciones cooperativas más allá de las fronteras estatales. La dotación de fondos estructurales y de inversión especializados constituye una pieza clave de la cooperación territorial y la vía para alcanzar los objetivos de la política de cohesión en sus tres dimensiones, económica, social y territorial; unos fondos que surgen asociados al interés específico por el desarrollo de las zonas fronterizas y que han ido evolucionando hasta comprender la cooperación territorial en todas sus vertientes (transfronteriza, transnacional e interregional).

La creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 representa, como ya hemos apuntado, el primer hito en el transcendente papel que los instrumentos financieros desempeñan como motor para el desarrollo de iniciativas cooperativas de los territorios europeos. El objetivo originario de este fondo, dirigido a paliar las desventajas de las zonas fronterizas mediante la financiación de la actividad cooperativa entre las entidades locales y regionales[32], se ha ampliado hasta comprender el apoyo a toda la cooperación territorial con el fin de "intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un

32. El primer reglamento por el que se regula el FEDER establece que los Estados miembros "procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes" —art. 1.3 Reglamento (CEE) n.º 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional—.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado"[33].

El destino principal de estos fondos es la financiación de los programas Interreg, una iniciativa comunitaria que surge en la década de los noventa del siglo pasado con el objetivo prioritario de reforzar la cooperación territorial a través de la concesión de ayudas a los territorios fronterizos, con el fin de "superar los problemas específicos existentes en materia de desarrollo derivados de su aislamiento relativo en las economías nacionales y en la propia Comunidad"[34]. La evolución que ha experimentado este instrumento a lo largo de sus más de treinta años de aplicación pone de manifiesto las posibilidades y dificultades para llevar a cabo la cooperación territorial[35]. Entre 1991 y 2021 se han sucedido cinco convocatorias de esta iniciativa comunitaria impulsada por la Comisión Europea consistentes en la financiación de acciones y proyectos dirigidos a encontrar soluciones compartidas a desafíos comunes. La primera convocatoria de esta iniciativa comunitaria, Interreg I (1991-1993), nace con el propósito de estimular la cooperación entre regiones fronterizas y ayudar a la superación de los problemas específicos de desarrollo, derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y al conjunto de la Unión Europea[36]. La segunda convocatoria, Interreg II (1994-1999), amplía su ámbito de acción a la cooperación territorial transnacional, esto es, de regiones sin necesidad de continuidad geográfica[37]. Con Interreg III (2000-2006) las iniciativas cooperativas se concretan en tres secciones —la transfronteriza, la transnacional y la interregional—, persiguiendo elevar la cohesión territorial[38]. Los objetivos de la cooperación

33. *Vid.* el art. 3.2.c) del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999.

34. Comunicación C (90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE n.º C 215, de 30-VIII-1990.

35. Medina García (2018: 197); García-Durán *et al.* (2009).

36. Comunicación COM (90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (INTERREG) (DOCE n.º C 215, de 30 de agosto de 1990).

37. Comunicación (94/C 180/13) dirigida a los Estados miembros, por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas (INTERREG II) (DOCE n.º C 180, de 1 de julio de 1994).

38. Así lo pone de manifiesto la Comisión Europea en dos comunicaciones publicadas en los años 2000 y 2001: la Comunicación a los Estados miembros (2000/C 143/08) por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (INTERREG III) (DOCE n.º C 143, de 23 de mayo de 2000); y la Comunicación de la Comisión por la que se modifican las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuro-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

territorial de Interreg IV (2007-2013) inciden en el fomento de la cooperación basado en programas operativos únicos y en la creación por parte de las entidades territoriales participantes de estructuras administrativas o institucionales comunes. El programa Interreg V (2014-2020) se caracteriza por la reformulación de las prioridades financiables que se articulan en cinco ejes temáticos, como consecuencia del nuevo diseño de la política de cohesión y cooperación territorial de la Unión y de los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020, que se concretan en la preservación del desarrollo inteligente, sostenible e inclusivo de los territorios.

Los objetivos de la última convocatoria de Interreg VI (2021-2027) se contienen en el Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg), que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de los instrumentos de financiación exterior. Este reglamento regula los mecanismos concretos de financiación a la cooperación territorial, a cuyo fin determina cuatro capítulos que la ordenan y configuran: cooperación transfronteriza (Interreg A), cooperación transnacional (Interreg B), cooperación interregional (Interreg C) y cooperación con países ultraperiféricos y con otros actores lejanos (Interreg D). Todos estos capítulos agrupan programas que involucran a las entidades locales y regionales en distinto grado. De igual modo, el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los distintos fondos de la Unión[39], contiene previsiones dirigidas a financiar estrategias de desarrollo territorial y local involucrando activamente a las autoridades regionales y locales de diversas formas, garantizando su participación, proporcionándoles un apoyo adecuado o promoviendo su asociación.

El impacto de este programa en el reforzamiento de la cooperación territorial ha sido significativo[40]. En un balance en conjunto de sus logros se puede destacar, como primer aspecto positivo, la ampliación de las zonas subvencionables en cada periodo de programación integrando las tres categorías de cooperación (transfronteriza, transnacional e interrregional) e

pea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (INTERREG III) (DOCE n.º C 239, de 25 de agosto del 2001).

39. Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

40. García-Durán *et al.* (2009).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

incluso destinando fondos orientados a financiar la cooperación territorial exterior de la Unión[41]. En segundo lugar, los recursos financieros a disposición de la cooperación han ido aumentando en cada periodo de programación. En tercer lugar, se ha dado un cambio en la justificación de esta ayuda comunitaria, de tal manera que de instrumento de solidaridad, centrado en el desarrollo de unas zonas con problemas particulares, estos programas han llegado a convertirse en instrumento de eficacia económica, dirigido a facilitar el crecimiento económico de la Unión Europea. En definitiva, por último, aun cuando los programas europeos en general, e Interreg en particular, han representado una ayuda para impulsar y facilitar la cooperación, no faltan análisis que concluyen que no han aportado soluciones reales ni concretas a la problemática fronteriza. En esta línea, se apunta que, por un lado, una porción relevante de los proyectos presentados tienen como único objetivo la captación de recursos sin ningún tipo de sentido real de cooperación; por otro lado, se destaca la idea de que, a pesar de la importancia de las ayudas económicas, las diferencias en los modelos de administración y de regímenes jurídicos impiden o ralentizan los proyectos, convirtiéndose en las verdaderas dificultades para entablar por parte de los Gobiernos locales y regionales actividades cooperativas[42].

4.2.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT)

Las importantes dificultades que las entidades locales y regionales encuentran a la hora de poner en marcha y gestionar actividades de cooperación territorial, consistentes fundamentalmente en las diferencias legislativas y de procedimientos nacionales[43], mueven a las instituciones europeas a crear en 2006 las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Este nuevo instrumento se concibe como una herramienta institucional dirigida a estructurar de forma más eficiente la cooperación —en sus tres dimensiones de transfronteriza, transnacional e interterritorial— dentro del territorio de la Unión entre entidades territoriales de muy diversa naturaleza. La aprobación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación

41. Los fondos europeos contemplan también partidas orientadas a financiar la cooperación territorial exterior de la Unión mediante tres líneas: el Instrumento de Ayuda Preadhesión; el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI); y la financiación para todos los países y territorios de ultramar (PTU).

42. Giband y Rufi (2018: 432-433); Medina García (2018).

43. Así se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE", COM (2017)534 final de 20.9.2017, apartado 3.9.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Territorial, constituye, en opinión de algunos autores, el primer pilar de la política de cohesión económica, social y territorial, sentando las bases del derecho común europeo de la cooperación territorial, al uniformar los objetivos de este tipo de cooperación, que no son otros que la cohesión económica y social[44]. Desde esta perspectiva, este reglamento supone el establecimiento de un marco jurídico comunitario que regula por primera vez la cooperación en la Unión Europea, una cooperación que se fundamenta en el objetivo específico de la cohesión y en el reforzamiento de la dimensión territorial como necesaria para el desarrollo armonizado de la Unión. De esta forma se viene a dotar al fenómeno de la cooperación territorial de una regulación uniforme, de un derecho común de la cooperación, producido para facilitar y promover la actividad cooperativa mediante la creación de "estructuras comunes de gestión" y la unificación de los regímenes jurídico-administrativos, con el fin de salvar las dificultades con las que se encuentra este tipo de cooperación[45]. Frente a esta visión armonizadora, un análisis más crítico lleva a sostener que el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 no alcanza ese carácter uniformador, pues se remite en numerosos aspectos a las normas que los Estados miembros habrán de adoptar para garantizar su aplicación, por lo que su objetivo queda limitado a regular un organismo de cooperación ligado a la cohesión territorial y a los fondos estructurales con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social[46].

Las AECT se configuran como un organismo de cooperación territorial de derecho comunitario, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que tiene como objetivo primordial facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional (entre autoridades nacionales, regionales y locales) e interregional (entre entidades territoriales infraestatales). El Reglamento (CE) n.º 1082/2006 crea un organismo de cooperación dentro del espacio territorial de la Unión, que pasa a ser concebido como un espacio único sin "fronteras internas", que permite a los Gobiernos locales y a las regiones cooperar independientemente de la vecindad territorial y de la distancia geográfica. Es en este territorio sin frontera en el que las entidades locales y regionales, más allá de los diversos modelos de organización administrativa, de los Estados en que se integran, pueden emprender acciones cooperativas en pro de la cohesión económica y social.

Esta nueva concepción de la cooperación territorial supone ampliar su ámbito subjetivo, de manera que ya no está limitada a las entidades locales

44. Britto (2018: 800).
45. Levrat (2005: 34).
46. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 20).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y regionales de dos o más Estados miembros, incluso de Estados no miembros de la Unión, sino que se acepta, además, que los Estados participen en este tipo de cooperación. La ampliación del ámbito subjetivo se extiende hasta permitir la participación en la AECT de terceros países y países y territorios de ultramar, así como otras organizaciones de derecho público y privado. El Reglamento (CE) n.º 1082/2006 concibe a la AECT como una corporación heterogénea que puede estar compuesta por entidades de distinta naturaleza. Esta heterogeneidad en la participación renueva completamente el cuadro subjetivo hasta entonces existente en el derecho de cooperación transfronteriza, fundamentada en la contigüidad o proximidad de las entidades territoriales y en el hecho de compartir una frontera común. Favorecer la diversidad de posibles participantes que pueden ser miembros de una AECT supone, a la postre, asumir y adaptarse a la asimétrica organización territorial-institucional de los Estados que conforman la Unión Europea. En este sentido, y en relación con las entidades territoriales que pueden formar parte de una agrupación, corresponde a los Estados miembros determinar qué entes se integran en las categorías definidas en el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 y, por tanto, están autorizados a crear o participar en una AECT. En cualquier caso, la asociación voluntaria de estos sujetos diferentes exige que al menos dos de los entes participantes pertenezcan a dos Estados miembros distintos.

La regulación de esta nueva estructura cooperativa queda sujeta, además de al propio Reglamento (CE) n.º 1082/2006, a las disposiciones del convenio que la crea y a su estatuto —que se conciben como los instrumentos jurídicos indispensables para constituir una AECT—; y, con carácter supletorio, al derecho del Estado miembro en que tenga su sede. Este peculiar sistema de fuentes y las amplias remisiones a la voluntad de las partes y a la legislación nacional, que aproximan este reglamento a las directivas en cuanto que otorgan un amplio margen de posibilidades de aplicación, han llevado a la doctrina a destacar el escaso contenido normativo de la regulación comunitaria[47] y la flexibilidad de las formas que puede adoptar esta figura en cada uno de los Estados miembros al aplicar las previsiones del Reglamento europeo[48]. La incorporación del Reglamento europeo a nuestro ordenamiento jurídico se ha materializado en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación del derecho comunitario que regula estas agrupaciones[49]. En el marco

47. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 75).
48. Sanz Rubiales (2009).
49. El Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, deroga el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE)

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de la regulación contenida en el Reglamento comunitario, el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, refiere el procedimiento para su creación o para la adhesión a una ya creada, el Registro de AECT, los controles sobre la gestión de fondos públicos y la actividad de las AECT, así como su disolución[50].

El ámbito material al que se circunscribe la cooperación territorial está limitado desde el propio Reglamento (CE) n.º 1082/2006 en el que se establecen de forma imperativa los fines de este organismo, regulando de manera común para todos los Estados miembros su régimen jurídico. Las AECT tienen por objetivo principal facilitar y fomentar entre sus miembros la denominada "cooperación territorial", que comprende la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social (art. 1). Dirigidas a tales fines, sus funciones deben encomendarse de manera expresa y detallada, consistiendo, principalmente, en la gestión de los fondos estructurales, erigiéndose en el instrumento adecuado para el desarrollo y la ejecución de los programas y proyectos de cooperación financiados, con o sin participación de la Unión Europea[51]. Además de administrar fondos públicos, una AECT puede gestionar infraestructuras, prestar servicios públicos y garantizar servicios de interés general. Para el cumplimiento de estas funciones sus miembros actúan "dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional" (art. 3). Son estas las principales finalidades a las que responde la creación de este instrumento jurídico europeo, esto es: permitir una mejor gestión y una más adecuada estructuración de proyectos financiados por los programas europeos, y desarrollar las actividades y los proyectos de interés común para los miembros que constituyen la agrupación. Se advierten, sin embargo, las importantes limitaciones que en el desempeño de tales funciones se encuentran al no permitir el desarrollo efectivo de proyectos más sustanciales ligados a la prestación de servicios públicos conjuntos[52]. Sus competencias se limitan, por tanto, al ámbito prestacional. De hecho, el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 establece expresamente que las AECT no pueden ejercer potestades públicas de autoridad, como tampoco puede ser objeto de asignación a una AECT el ejercicio de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado, tales como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior (art. 7.4).

n.º 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

50. Arias Aparicio (2019).

51. *Vid*. apdos. 2 y 3 del art. 7 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, según la redacción dada por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013.

52. Sanz Rubiales (2009).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

En el procedimiento de creación de una AECT, además de las prescripciones del Reglamento comunitario, hay que tener en cuenta las remisiones al derecho nacional de los Estados. En este sentido, la iniciativa en orden a la creación de una AECT corresponde a sus miembros futuros que la promueven y que deberán notificar a sus respectivos Estados la creación de la agrupación, que se constituirá con arreglo al derecho interno del Estado en el que la entidad territorial decida tener su sede, en nuestro caso el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero[53]. Recibida la notificación, el Estado está obligado a autorizar al miembro la participación en la AECT, a no ser que el Estado considere lo siguiente: i) esa participación o el convenio de constitución no son conformes con la normativa europea relativa a la AECT o con el derecho nacional relativo a los poderes y competencias del futuro miembro; ii) esa participación no está justificada por razones de interés público o de orden público; o iii) los estatutos no son coherentes con el convenio[54]. Esta determinación taxativa de las causas de denegación lleva a afirmar a una parte de la doctrina que el Estado miembro carece de discrecionalidad para autorizar o denegar la participación en una AECT [55]. En sentido contrario, se ha señalado que, aun cuando las causas de denegación están tasadas, el Estado goza de un limitado poder discrecional para valorar los supuestos denegatorios recogidos en el Reglamento comunitario, al considerar que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como "interés público" reduce, pero no elimina, la discrecionalidad, en la medida en que estos conceptos son valorativos y admiten un margen amplio de apreciación administrativa[56].

El aumento constante y la permanencia, en cuanto que la mayoría son creadas por tiempo ilimitado, de las AECT en toda la Unión Europea muestran el valor de este instrumento jurídico, que permite a una pluralidad de sujetos colaborar en el marco de una estructura común con personalidad jurídica y autonomía financiera a través de las fronteras europeas. La primera AECT en Europa fue la *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, creada en 2008 en la frontera franco-belga, con la finalidad principal de realizar estrategias de desarrollo elaboradas en común para facilitar la vida de sus habitantes. Actualmente figuran 88 AECT inscritas en el registro gestionado

53. Arias Aparicio (2019).

54. *Vid.* arts. 3.1 y 4.3 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006. El convenio establece los elementos constitutivos de la futura AECT [art. 8 Reglamento (CE) n.º 1082/2006], mientras que los estatutos contienen disposiciones de aplicación y deben ser aprobados sobre la base del convenio y de conformidad con este [art. 9 Reglamento (CE) n.º 1082/2006].

55. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 83).

56. Sanz Rubiales (2018: 350).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

por el Comité de las Regiones[57]. La finalidad con la que se han constituido y se vienen constituyendo es muy diversa: la mayoría tienen por objetivo la gestión integrada de un territorio con el fin de salvar las dificultades asociadas a los territorios transfronterizos; otras están destinadas a gestionar un proyecto de cooperación específico (un hospital transfronterizo o un parque natural transfronterizo); otras se han creado para gestionar un programa europeo Interreg; otras, en fin, se constituyen en plataformas de intercambio de ideas y experiencias en ámbitos del desarrollo urbano, el patrimonio, la cultura o el turismo. La última AECT registrada ha sido *Paths of the Future*, en agosto de 2023, una agrupación entre la región croata de Karlovac y los municipios eslovenos situados junto a la línea ferroviaria Liubliana -Novo Mesto-Karlovac-Zagre, que tiene por finalidad facilitar los proyectos de movilidad entre Eslovenia y Croacia.

El número de AECT constituidas hasta la fecha en España hace un total de dieciocho, de las cuales ocho han sido creadas en la frontera hispano-francesa y diez en la raya hispano-lusa. De las diez AECT creadas en la raya hispano-lusa, siete tienen su sede en nuestro país, siendo aplicable en este caso el derecho español, mientras que tres de ellas han sido creadas conforme al derecho portugués. Del lado de la frontera hispano-francesa, cinco AECT se acogen al derecho español, mientras que las tres restantes tienen sede en Francia y se regulan de acuerdo con el derecho francés. Además, entidades territoriales de España, Francia y Portugal se integran en AECT que están formadas por miembros de varios países europeos que no comparten frontera geográfica. Es el caso de la AECT Ciudades de la Cerámica (con sede en Talavera de la Reina, en la que participan casi un centenar de municipios de España, Portugal, Francia, Italia, Rumanía, República Checa y Alemania), o de la AECT Archimed (con sede en Taormina, en la que participan las Islas Baleares, las regiones italianas de Sicilia y Cerdeña, y la Agencia de Desarrollo de Larnaca de Chipre).

En los considerandos que preceden a los convenios por los que se crean las distintas AECT a lo largo de la frontera rayana y pirenaica, se insiste de forma reiterativa en las mismas ideas que motivan su creación, en las que las entidades participantes ponen de relieve la realidad y las virtudes de la cultura colaborativa, el crecimiento de una conciencia mutua y la necesidad de fomentar las relaciones de cooperación territorial, así como la consolidación de unas relaciones fluidas y cordiales entre los territorios. De esta forma, se destaca, en primer lugar, "que el resultado más prominente del balance

57. La lista oficial de las AECT inscritas en el registro puede consultarse en https://portal.cor.europa.eu.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

acumulado es la creación de un espacio eurorregional más integrado", vía por la que se pretende "sacar ventaja de su posición periférica, en relación a los tradicionales centros de decisión económica y política a nivel europeo". En segundo lugar, se subrayan los elementos de identidad histórica, patrimonial, geográfica, etcétera, "evidencias de la necesidad de establecer fórmulas de cooperación territorial que consigan el acercamiento económico y social". Estrechar aún más si cabe la cultura de la cooperación es, en fin, el argumento principal que se invoca con vistas a la creación de una persona jurídica "aprovechando la posibilidad de emplear nuevos y más eficientes instrumentos en la programación, gestión, seguimiento y evaluación conjunta de las políticas de desarrollo eurorregional".

5. Algunas consideraciones finales

Los esfuerzos realizados, primero por el Consejo de Europa y después desde la Unión Europea, para conseguir que la cooperación territorial entre las entidades infraestatales facilite el desarrollo social y económico de las poblaciones que las conforman, se han convertido en un esfuerzo por reforzar la cohesión social y económica europea, pero también la autonomía local, en la medida en que permite participar de forma activa a los Gobiernos locales en la gestión de sus intereses propios a través de la actividad cooperativa. La participación directa de los Gobiernos locales en la planificación y ejecución de los programas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional constituye el principal resultado de la cooperación territorial como objetivo de la Unión.

El devenir de la cooperación trasfronteriza, transnacional e interregional es la historia de los efectos positivos y de los logros conseguidos en el desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión Europea. El valor añadido que la cooperación de los Gobiernos locales (y regionales) aporta a la Unión Europea en su proceso de integración sigue, sin embargo, aún hoy, contando con numerosos obstáculos, administrativos y jurídicos, que dificultan el crecimiento sostenible, el desarrollo socioeconómico y la cohesión entre las entidades locales y las regiones fronterizas y dentro de ellas. Ni la financiación de la cooperación territorial (principalmente Interreg) ni el apoyo institucional a la cooperación de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) son suficientes, por sí solos, para eliminar las barreras que constituyen verdaderos obstáculos a la cooperación eficaz entre las entidades infraestatales. Así lo han puesto de manifiesto las propias instituciones europeas. En 2018, la Comisión presentaba una propuesta de Reglamento sobre el Mecanismo Transfronterizo Europeo[58] consistente en la celebración

58. COM (2018) 373 final, 29.05.2018.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de "compromisos" o "declaraciones" entre Estados miembros fronterizos que permitirían, en relación con una región transfronteriza común, aplicar las disposiciones legales del Estado miembro vecino cuando la aplicación de sus propias disposiciones legales presente un obstáculo jurídico a la ejecución de un proyecto conjunto. Ese mismo año, el Parlamento lamentaba que no se aprovechara plenamente el potencial de las AECT, y proponía medidas para superar los obstáculos que dificultan que se lleve a cabo una aplicación más efectiva de este instrumento[59]. En 2021, la Comunicación de la Comisión "Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea", proporciona indicadores precisos sobre los obstáculos a los que se enfrentan las regiones fronterizas de la Unión, y solicita la participación activa de las autoridades y colectividades locales como parte de un marco de gobernanza multinivel. Y en 2022, el Parlamento, a la vista de esta comunicación, propone que se dote a las AECT de un mayor nivel de autonomía con respecto a la selección de los proyectos y la utilización de los fondos, subrayando la importancia fundamental del Mecanismo Transfronterizo Europeo propuesto por la Comisión para eliminar la mayor parte de los obstáculos con los que se enfrenta la cooperación territorial[60].

La armonización de los diferentes regímenes jurídico-administrativos de la cooperación territorial, mediante la creación de trámites o estructuras comunes de gestión o la coordinación institucional, son pequeños pasos que se pueden seguir dando en la dirección de un derecho común de la cooperación que ha dejado de ser ya una mera reivindicación doctrinal para constituirse en un proyecto en firme de las instituciones europeas. Más allá de la asimetría entre los niveles de autonomía de los Gobiernos locales, la construcción de estructuras similares con elementos homogéneos en los distintos ordenamientos europeos puede servir no solo para superar, o al menos amortiguar, algunas de las disfuncionalidades asociadas a la frontera, sino también para conectar intereses comunes.

6. Bibliografía

Arenas Hidalgo, N. (2008). La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos. En P. A. Fernández Sánchez (coord.). *La asimetría institucional entre España y*

59. Resolución, de 11 de septiembre de 2018, sobre el impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE.

60. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2022, sobre las regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea (2021/2202(INI)).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo) (pp. 77-95). Barcelona: Atelier Internacional.

Arenas Meza, M. (2002). Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea. En A. A. Herrero de la Fuente (ed.). *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001* (pp. 213-228). Madrid: Tecnos.

Arias Aparicio, F. (2019). La cooperación territorial europea y la cohesión de las regiones fronterizas: el potencial de las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, 1-34.

Brito, W. (2000). *A Convenção-Quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*. Coimbra: Coimbra Editorial.

— (2018). Cooperação territorial na União Europeia. En C. Amado Gomes, A. F. Neves y T. Serrao (coords.). *Organizaçao administrativa: novos actores, novos modelos* (vol. I., pp. 781-812). Lisboa: AAFDL.

— (2023). Las relaciones transfronterizas hispano-lusas: veinte años de la firma del Tratado de Valencia sobre cooperación entre entidades territoriales colindantes, *Revista Polis*, 2 (7), 11-25.

Del Valle Gálvez, A. (2002). Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 299-341.

Díaz González, G. M. (2018). La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español. *Anuario de Derecho Municipal*, 12, 245-271.

— (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

Douence, M. (2014). L'influence du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales. En J-B Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.). *Traité de droit administratif européen. 2e édition* (pp. 1089-1125). Bruxelles: Bruylant.

Embid Irujo, A. y Fernández de Casadevante Romaní, C. (2008). *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y español*. Madrid: Iustel.

Fernández de Casadevante Romaní, C. (1997). El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 49 (2), 9-28.

García-Durán, P., Millet, M. y Casanova, M.ª E. (2009). La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España. *Revista de Derecho Comunitario*, 32, 121-149.

Giband, D. y Rufí, J. V. (2018). Los espacios transfronterizos europeos: ¿un objeto geográfico de difícil definición? Una aproximación desde la perspectiva de los *soft spaces*. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64 (3), 421-441.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Herrero de la Fuente, A. (2007). La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 13, 125-160.

Labayle, H. (2006). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière?* Bruxelles: Bruylant.

Levrat, N. (2005). L'emergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière aux sein du Conseil de l'Europe. En Y. Lejeune (dir.). *Le droit de relations transfrontalières entre autorités regionales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*. Bruxelles: Bruylant.

Martínez Pérez, E. J. (2009). El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 1, 1-34.

Medina García, E. (2018). Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. *Investigaciones Regionales*, 37, 189-206.

Merchán Puentes, M.ª J. (2003). El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, 717-740.

Pereira da Silva, V. (2019). *Direito Constitucional e Administrativo sem Fronteiras*. Coimbra: Almedina.

Pop, I. (1980). *Voisinage et bon voisinage en droit international*. Paris: Editions A. Pedone.

Remiro Brotons, A. (1983). El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza. Ponencia presentada en el *I Seminario de Cuestiones Internacionales* (Zaragoza, pp.103-171).

Rojo Salgado, A. (2009). La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa. *Investigaciones Regionales*, 18, 141-154.

Salema D'Oliveira Martins, M. (2006). O regime jurídico-internacional da cooperaçao transfronteiriça entre Portugal e Espanha. *Estudios em homenagem ao Profesor Doutor Marcello Caetano no centenario do seu nascimento* (vol. II, pp. 190-215). Coimbra: Facultade de Direito da Universidade de Lisboa.

Sanz Rubiales, I. (2009). La agrupación europea de cooperación territorial (AECT): ¿una nueva administración pública de derecho comunitario? Algunos problemas. *Revista Comunitaria de Derecho Europeo*, 34, 673-710.

— (2018). Cooperación transfronteriza: el papel de los organismos jurídico-administrativos. En A. D'Oliveira Martins (dir.). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo, International, Euro-*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

peo e Global) e as suas implicaçoes no Dirito Administrativo de Espanha e de Portugal (Actas do XII Coloquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, Universidade Lusiada, 25 e 26 noviembre de 2016, pp. 325-357). Lisboa: Universidade Lusiada Editora, CEJEA, Centro de Estudios Juridicos, Económicos e Ambientais.

Sobrido Prieto, M. (2004). El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8, 1-16.

Taillefait, A. (2014). Coopération transfrontalière. En J-B Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.). *Traité de droit administratif européen. 2e édition* (pp. 1285-1302). Bruxelles: Bruylant.

Vayssière, B. (2015). Transformer la frontière en horizon. En B. Vayssière (dir.). *Penser les frontiers européennes au XXIe siècle. Reflexión croisée des sciences sociales* (pp. 9-16). Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8