

LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL¹

MARYCRUZ ARCOS VARGAS

*Directora del Centro de Documentación Europea
Universidad de Sevilla*

La figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial se fundamenta en la política de Cohesión Económica, Social y Territorial de la UE, que es uno de los objetivos de la UE como señala el art. 2 TUE en su apartado 3º marcando para la Unión Europea la obligación de fomentarla para lograr mayor solidaridad entre los Estados miembros.

La Cohesión, con base en el Título XVIII del TFUE, está orientada a promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, mediante la reducción de las diferencias. Esta tarea compete tanto a los Estados como a la Unión: los Estados, en la conducción de su política económica la deben coordinar con el cumplimiento de dichos objetivos; y la Unión Europea por su parte apoyará la consecución de los mismos a través de los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes (art. 175 TFUE).

Pero la realidad va demostrando que no son suficientes solo los fondos, y no están implicadas solo las autoridades nacionales y las instituciones europeas, por lo que desde el propio Tratado se prevé la posibilidad de que sean necesarias «acciones específicas

1 Para una información precisa y actualizada sobre las AECT, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/whatis/Pages/welcome.aspx>

al margen de los fondos», que serán decididas mediante el procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Con este fundamento jurídico (tercer párrafo del art. 175 TFUE, idéntico al antiguo tercer párrafo del art. 159 TCE), el 5 de julio de 2006 se adoptó el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (que entró en vigor el 1 de agosto de 2006 y es plenamente aplicable desde el 1 de agosto de 2007). Dicho Reglamento fue publicado en el DOUE L210/2006, de 31 de julio.

Se tenía presente que experiencias anteriores como las «Agrupaciones europeas de interés económico» habían resultado poco adecuadas, y que era necesario facilitar la realización de medidas europeas de cooperación territorial, mediante la creación de entidades con personalidad jurídica propia.

La finalidad por la que se crean estas agrupaciones es el facilitar y fomentar la cooperación territorial, que incluye la transfronteriza, transnacional, y/o interregional (art. 1.2), con el fin de reforzar la cohesión económica y social.

Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial podrán estar compuestas por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales o incluso organismos de Derecho Público (art. 3). Será necesario que los miembros de una AECT estén situados en al menos dos Estados miembros para confirmar el carácter transnacional de la misma.

Es solo a iniciativa de los propios miembros como se crea la Agrupación, si bien en el caso de entidades infraestatales deberán notificar al Estado miembro en el que radique su intención y los estatutos propuestos, para que autorice si procede su participación conforme a la legislación nacional. En caso de denegación de la autorización, el Estado deberá motivar su decisión y de cualquier modo, como norma general no tardará más de tres meses en responder a la solicitud de autorización.

Una vez creadas gozarán en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica de actuación, si bien su personalidad jurídica siempre será limitada para el cumplimiento de las funciones que se le encargan («se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión; art. 7.3).

Autorizada y creada, adquiere su personalidad una vez que es registrada y/o publicada en el Diario Oficial de la UE, en una nota en la que se detalla el nombre, objetivos, miembros y domicilio social (art. 5).

El fundamento jurídico de estas Asociaciones, además del Reglamento 1082/2006 se encuentra en el Convenio que adoptan sus miembros por unanimidad. En el mismo deben recogerse además de los datos de identificación de la AECT como el nombre y el domicilio social, sus miembros y acuerdos de reconocimiento mutuo, su ámbito de actuación territorial, su objetivo específico, funciones, duración y condiciones de disolución (art. 8)

Sobre este Convenio, que actúa como «acta fundacional», los miembros deben aprobar por unanimidad los Estatutos, donde se recogerán sus normas de funcionamiento. Aunque existe un amplio margen de decisión para estas cuestiones, el Reglamento señala los contenidos mínimos de todos los Estatutos, en particular sobre sus órganos de gobierno, toma de decisiones, lenguas de trabajo, contratación de personal, contribución financiera de los miembros y normas presupuestarias y contables, así como la designación de autoridades que designarán una auditoría externa y el régimen de responsabilidad de la AECT.

Los órganos de gobierno comprenderán como mínimo un plenario y un director que represente a la AECT.

Toda AECT elabora un presupuesto anual en el que recoja los gastos de funcionamiento y de explotación, equilibrados con los ingresos.

La AECT es responsable de todas sus deudas y en caso de insuficiencia o insolvencia, la responsabilidad de los miembros será ilimitada (salvo que se haga constar lo contrario), y resultará de aplicación la normativa del Estado en el que tenga su domicilio social, ya que son sus autoridades las competentes para el control de la gestión de fondos públicos (art. 6).

Los Estados miembros conservan un cierto margen de discreción para prohibir las actividades que las AECT realicen en su territorio, si se trata de actividades que contravenzan el interés público o el orden, seguridad, sanidad o moralidad del Estado en cuestión (art. 13). Son las mismas limitaciones que se prevén en el clásico Derecho de la UE respecto a las limitaciones del mercado interior y, como en ese caso, no pueden suponer una restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial.

Aunque como tal Reglamento de la UE no precisa de una incorporación específica a Derecho nacional, en su artículo 16 establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva del mismo, por tanto tendrán que establecer dentro de su normativa interna los procedimientos necesarios para poder dar curso a estas iniciativas. Este desarrollo de legislación nacional ha sido en buena medida una traba

para el correcto desarrollo de las AECT. Según refleja el Informe Metis a marzo de 2010 eran 23 los Estados miembros que habían finalizado este proceso: hubo un primer grupo que lo hizo en 2007 (Hungria, Reino Unido, Grecia, Portugal y Rumanía), un segundo grupo en 2008 (Dinamarca, Estonia, Eslovenia, España, Francia, Letonia, Polonia y Suecia) y un tercero en 2009 (aunque no correspondían todos a los de reciente adhesión: Chipre, República Checa, Eslovaquia, Finlandia, Italia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos). Faltaban por adoptar las medidas nacionales necesarias Alemania, Austria, Bélgica y Malta.

En este sentido, España adoptó el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero (BOE 19 de enero 2008).

Dicho Real Decreto establece que será el Ministerio de Administraciones Públicas el órgano nacional al que los solicitantes españoles deben notificar su intención de participar en una AECT, adjuntando de acuerdo con el Reglamento el convenio y los estatutos propuestos, así como la acreditación de la personalidad jurídica de sus miembros junto con su posible limitación de responsabilidad. Este procedimiento se utiliza tanto para la creación de una nueva AECT como para la participación en una ya existente.

El Ministerio de Administraciones Públicas es el coordinador de todo el procedimiento y por tanto el encargado de solicitar los informes a los distintos Ministerios implicados, siendo preceptivos los del Ministerio de Asuntos Exteriores (que comunica a los demás Estados miembros implicados) y de Economía y Hacienda (respecto al uso de fondos europeos o de la Administración General del Estado). Así mismo, es preceptivo el informe de las Comunidades Autónomas implicadas. (art. 5RD).

Sobre los informes recibidos, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial formula propuesta de resolución y a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas se autoriza por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta los criterios de adecuación expresados en el propio Real Decreto conforme a la naturaleza y objeto del proyecto, capacidad de sus miembros y adecuación al Reglamento 1082/2006.

Para la concesión o denegación de esta autorización el Consejo de Ministros dispone de un plazo máximo de tres meses, entendiéndose el transcurso del mismo sin respuesta como un silencio positivo, conforme con la legislación administrativa española que establece el silencio positivo en vía de petición.

Una vez concedida la autorización, la AECT debe constituirse en el plazo máximo de un año a riesgo de caducidad de dicha autorización. Ya constituida, debe formalizar su inscripción en el Registro creado al efecto en el Ministerio de Asuntos Exteriores, si tiene

domicilio social en España, o al menos notificar su participación si se trata de entidades españolas que participan en una AECT con domicilio social en otro Estado miembro. En el mencionado Registro también deben recogerse las modificaciones sustanciales que se hagan de sus estatutos o convenio, así como su disolución.

Cuando el domicilio social de la AECT esté en España, sus estatutos deberán publicarse en el BOE por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y el control de sus actuaciones se hará conforme a lo establecido en Derecho español. En particular para el control de las actuaciones financiadas total o parcialmente con fondos europeos serán los distintos órganos de control de las administraciones participantes en la AECT los encargados de supervisar el gasto, conforme a las normas de auditoría y control financiero previstas en Derecho español por la transposición de la normativa europea al respecto.

1. EL FUTURO DE LAS ASOCIACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

El propio Reglamento prevé en el art. 17 que antes de 1 de agosto de 2011 la Comisión presentará un informe junto con propuestas de modificación si procede, lo que hizo el 29 de julio de 2011 (COM 2011 (462) final). En el informe se destacan los beneficios que se generan por la existencia de las AECT al reducir dificultades prácticas y aumentar la estabilidad y seguridad jurídicas por la existencia de un organismo con personalidad jurídica. No obstante, detectados los problemas por los participantes en los programas de cooperación territorial, debidos sobre todo a la divergencia de las normativas y los procedimientos nacionales, así como al progresivo aumento de fronteras terrestres y marítimas como consecuencia de las ampliaciones, deben reestudiarse las soluciones.

La experiencia anterior en instrumentos de cooperación que eran las Agrupaciones de Interés Económico, estaban más adecuadas a la participación de las autoridades públicas, por estar más orientadas a los agentes económicos. Por tanto, con la posibilidad de crear las AECT a partir del Reglamento 1082/2006 se facilitaba a las administraciones la participación en experiencias de cooperación territorial.

La Comisión, el Parlamento y el Comité de las Regiones han venido destacando su importancia para asegurar la cohesión territorial, reafirmando su compromiso de apoyarlo como «laboratorios de gobernanza múltiple».

Los principales problemas se manifiestan para su creación; superados los mismos, todo son ventajas. Pero examinemos los problemas relativos a su creación:

Uno de los principales problemas detectados es la disparidad de las medidas nacionales a la hora de que los Estados, en aplicación del art. 16 del Reglamento, cuando adoptan «todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva». El plazo que tenían fijado para ello era de 1 de agosto de 2007, pero se han adoptado con un notable retraso, lo que ha dificultado la creación de las AEET. De este modo, a 31 de marzo de 2011 (al presentarse el informe de la Comisión) solo se habían creado 16 AEET, quizás por una falta de confianza en el instrumento por parte de los participantes potenciales. Por tanto, va a depender en gran medida de la experiencia previa que tengan los socios entre sí. No obstante, en poco tiempo han tenido un avance notable, y así, a 22 de marzo de 2012 (según los datos del registro de AEET en el Comité de las Regiones) existían 26 en funcionamiento.

Pero por otra parte, se destacan los inconvenientes que generan los pesados y complejos procedimientos escasamente conocidos, lo que hace imposible que en el plazo de tres meses (fijado en el Reglamento) pueda responder el Estado miembro concernido.

Son muy distintos los procedimientos nacionales, además de estar poco coordinados y en algunos casos incompatibles, lo que hace casi imposible gestionarlo desde la aplicación de un modelo único.

Así mismo, la disparidad de las legislaciones nacionales afecta incluso a la cualidad de sus miembros. Si recordamos lo visto respecto a la responsabilidad de los participantes, encontramos que esta podrá ser limitada o ilimitada según lo establecido en sus estatutos, conforme al art. 12 del Reglamento, pero no en todos los Estados pueden las autoridades locales asumir compromisos ilimitados.

Respecto a los miembros de una AEET, es necesario aclarar que no solo pueden ser las autoridades públicas de los distintos niveles administrativos en los distintos Estados miembros, sino que si entidades privadas están consideradas entidades contratantes en una contratación pública, pueden ser admitidas como miembros en una AEET.

La Comisión incluso plantea que a pesar de que el Reglamento circunscribe las AEET a los Estados miembros, puede ser conveniente instaurar esta cooperación organizada con autoridades de Estados no miembros, con las que ya existe experiencia previa, pero que con la actual base jurídica sería inviable.

A la vista de los problemas detectados, y convencidos de los beneficios de este instrumento, la Comisión propone unas mejoras que no solo se recogen en la reforma del Reglamento 1082/2006.

Respecto a las modificaciones no ligadas estrictamente a la reforma del Reglamento, las propuestas se centran sobre todo en poner en valor la figura de las AEET trabajando en este sentido en dos líneas de desarrollo:

- Por una parte en la difusión e información de sus potencialidades tanto en los Estados miembros como en las propias instituciones europeas. Así mismo, es muy interesante el ejercicio de puesta en común de «buenas prácticas» entre las AEET existentes y propuestas y para ello utilizar la red ofrecida por el Comité de las Regiones.

De este modo se lograría una mayor utilización de la figura de las AEET en diversos ámbitos como medio ambiente, investigación, educación o cultura, ya que aportan unos instrumentos más estructurados y flexibles.

- Por otra parte, se pretende vincular la figura jurídica de las AEET a los objetivos generales de la UE, en especial al fomento de la cohesión económica, social y territorial, que facilitará la solidaridad entre los Estados miembros. Para ello es imprescindible que formen parte del enfoque integrado de las prioridades políticas de la UE y así se reflejen en la revisión del Reglamento sobre Política de Cohesión o en las Directivas sobre contratación pública.

Pero para hacer posible este mayor desarrollo de las AEET en primer lugar es necesario reformar el Reglamento vigente y resolver los problemas que se han puesto de manifiesto en la práctica.

En cuanto a las modificaciones del Reglamento 1082/2006, la Comisión presentó una propuesta de modificación para la clarificación, simplificación y mejora el 6 de octubre de 2011 (COM (2011), 610 final).

En la misma, además de adecuaciones terminológicas necesarias a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las propuestas de reforma se concentran en tres claves: continuidad, claridad y flexibilidad.

En gran medida reproducen o continúan las líneas ya apuntadas en el informe sobre los «Avances de la AEET sobre el terreno» presentado por Metis, GMBH al Comité de las Regiones en marzo de 2010 (QG-80-10-186-EN-C, ISBN 978-92-824-25220).

Uno de sus principales objetivos es *incrementar la participación de miembros en las AEET* y para ello proponen dos líneas de desarrollo paralelas y complementarias:

1. Por una parte, abre la posibilidad de que regiones y organismos de Estados que no son miembros de la UE sí puedan participar en una AECT.

Aunque el art. 175 TFUE no prevé la cooperación territorial más que entre organismos pertenecientes a Estados miembros, la experiencia muestra que han sido frecuentes los casos de cooperación territorial con autoridades o regiones de terceros Estados, siempre que esté permitida por la legislación del tercer Estado y se desarrolle en el marco de un acuerdo con un Estado miembro. Además, si tenemos en cuenta que los arts. 209 y 212 TFUE permiten al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar medidas que permitan la cooperación con terceros países, tendremos la base jurídica necesaria para ampliar la cualidad de miembro de una AECT como se regula en el Reglamento. No obstante, el Estado miembro en que está situado el domicilio social de la AECT debe garantizar que los terceros Estados hayan aplicado condiciones y procedimientos equivalentes a los exigidos por el Reglamento a los organismos de los Estados miembros.

Respecto a la financiación de sus actividades, es cierto que desde 1990, que se viene realizando la cooperación territorial entre entidades de los Estados miembros, se ha gozado de apoyo financiero a través de los instrumentos de la Política de Cohesión; cabría esperar por tanto que si se abre a la participación de organismos de terceros Estados también reciba apoyo financiero del Instrumento de Preadhesión o del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, como apunta el informe Metis, en sus conclusiones, pero después no quedan recogidas en la propuesta de reforma de la Comisión. En este sentido, en la conferencia intergubernamental organizada el pasado 29 de marzo de 2012 por el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo, participaron como invitados delegaciones de Serbia, Marruecos y Jordania.

No obstante, la propuesta de la Comisión también apunta otras posibilidades de ampliación de la cualidad de miembro de AECT con los «territorios de ultramar», cuya cooperación está permitida con base en el art. 203 del TFUE y teniendo en cuenta que para el periodo 2014-2020 habrá una asignación adicional especial para las regiones ultraperiféricas (Cdo. 12, p. 7).

2. Por otra, la posibilidad de que participen otros agentes de Derecho privado o público, y no solo «organismos de Derecho público», ya que estos otros organismos pueden ser adjudicatarios de contratos para la gestión de servicios públicos, lo que podría consistir en un nuevo cometido de las AECT.

En lo referente a las *funciones que pueden realizar las AECT*, la propuesta de reforma tiende a la ampliación de las mismas, no limitándose a la «ejecución de programas o

proyectos de cooperación cofinanciados por la UE» (como señala el art. 7.3 del actual Reglamento), sino que incluiría también «la planificación estratégica y la gestión de cuestiones regionales y locales, contribuyendo así a la Estrategia Europa 2020 y a las estrategias macrorregionales (Cdo. 19). Se insiste, así mismo, en las posibles acciones de las AECT que no reciban contribución financiera de la UE, aunque puedan ser restringidas por los Estados miembros, pero sin excluir las contempladas por las prioridades de inversión en el marco de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020.

La propuesta de reforma del Reglamento también incorpora algunas modificaciones interesantes en cuanto al *régimen jurídico de las AECT*, diferenciando claramente lo que debe ser el Convenio de creación de las mismas de los Estatutos que regulen su funcionamiento (art. 9 Regl.).

En el Convenio no solo se debe repetir la referencia al Derecho aplicable sino que se deben enumerar las normas de Derecho de la UE y nacionales específicas aplicables a la AECT. Así, conforme al propuesto apartado 2 del art. 8, en el Convenio deben figurar particularmente las modalidades de participación, las normas aplicables al personal (llamando la atención a las posibilidades que ofrece el Reglamento 883/2002 respecto a la coordinación de los sistemas de seguridad social), las disposiciones relativas a la responsabilidad de sus miembros (pudiendo adquirir pólizas de seguro adecuadas para cubrir los riesgos).

El Convenio es el texto que debe ser sometido a la aprobación de los Estados, y dado que la práctica muestra que el plazo de tres meses previsto para la aprobación por parte de los Estados escasas veces se ha cumplido, dicho plazo se amplía a seis meses, siendo posible la aprobación por «acuerdo tácito» (silencio positivo) transcurrido dicho plazo, a imagen de lo que se realiza en Derecho español.

2. CONCLUSIÓN

Convencidos de la gran cantidad de beneficios que reporta la existencia de una AECT, en cuanto que supone una estructura flexible de funcionamiento, al tiempo que una personalidad jurídica para actuar, es necesario poner en valor el instrumento.

A partir del Reglamento 1082/2006 ha sido posible generar los cauces necesarios para que comiencen a crearse AECT, pero la experiencia demuestra que aún son muy pocas (entre 2008 y 2010 solo se habían creado 16 AECT, a marzo de 2012 ya eran 26 y aún a la fecha hay 21 en preparación).

Se han creado pocas por diversos problemas detectados, entre los que cabe destacar la falta de información de su posible creación; el desconocimiento de los beneficios obtenidos por las que están funcionando; las disparidades de las normativas nacionales en cuanto a la estructura jurídica de los posibles miembros; o a las dificultades administrativas y procedimentales que generan los distintos ordenamientos jurídicos.

Por tanto, aunque es deseable su creación, su planteamiento depende totalmente de la voluntad de las partes (y de los Estados miembros que la autoricen) y, como señala la Comisión en su propuesta de reforma, el mayor uso de este instrumento no debe lograrse con incentivos financieros o de otro tipo (a sensu contrario, dictamen de iniciativa del CdR 100/2010fin) sino por su mayor utilidad.

Con esta finalidad es por lo que se proponen reformas que permitan:

1. Un mejor funcionamiento de las AECT al perfilar el régimen jurídico de las mismas con la necesaria distinción entre Convenio y Estatutos.
2. Facilitar el procedimiento administrativo en los Estados miembros que las tienen que autorizar.
3. Ampliar el concepto de «cualidad de miembro» permitiendo la participación tanto de organizaciones de Derecho privado como de organizaciones de terceros Estados, o de territorios de ultramar; siempre que quede asegurado el cumplimiento de los requisitos indispensables.
4. Abrir el horizonte de las posibles funciones de las AECT, sobre todo al conectarlas con las grandes prioridades políticas de la UE, con cofinanciación o sin ella, pero orientadas como instrumentos para la consecución de los objetivos de la UE.

Sin duda, las AECT estarán muy presentes en el futuro desarrollo de la UE, pues como señala Danuta Hübner, presidenta de la comisión regional del Parlamento Europeo, son el instrumento que facilita el derribar las barreras de la cooperación territorial.