

A Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): unha ferramenta para a gobernanza multinivel en proceso de revisión



& *Resumo/Abstract: Tras catro anos de experiencias en Europa en materia de agrupacións europeas de cooperación territorial (AECT), este artigo analiza as causas da súa creación, os potenciais que encerra e os motivos dunha insuficiente proliferación destas agrupacións en todo o territorio da Unión. Estamos inmersos nun proceso de avaliación do instrumento AECT, para a súa potencial revisión no verán de 2011. Por iso, o artigo repasa os mecanismos dispoñibles para fomentar a creación de AECT a través de incentivos institucionais, abordando en concreto a idea dos contratos por obxectivos entre a Comisión e as AECT.&*

& *Palabras clave: Agrupación europea de cooperación territorial (AECT); cooperación transfronteiriza; contractualización; cohesión territorial; fondos europeos.*

INTRODUCCIÓN

O continente europeo está vendo como as súas fronteiras –internas e externas– se dilúen ante os numerosos desafíos globais aos que se enfrontan os seus territorios, retos que abranguen os eidos económicos, sociais e medioambientais, e onde a cooperación entre territorios, máis alá das súas fronteiras e entre os distintos niveis institucionais, se está a converter en crucial para a azeitada consecución do mercado interior e a boa gobernanza multinivel preconizada pola Comisión e o Comité das Rexións¹. Os territorios fronteirizos a miúdo sofren unha falta de competitividade que levou a Europa a crear instrumentos que faciliten a súa cooperación: os acordos informais de cooperación, as eurorrexións e comunidades de traballo, os continuos tratados revisados e o dereito derivado da Unión, todos contribuíron á creación dun dos tres alicerces básicos da política de cohesión: a cooperación territorial. Neste contexto nace a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT - Regulamento CE n.º 1082/2006), no ano 2006, como un novo instrumento xurídico e de goberno para a cooperación e a gobernanza multinivel.

Malia que o número de AECT constituídas catro anos despois do nacemento da figura non acadada as expectativas dos seus promotores, estas novas agrupacións viñeron xerando unha dinámica interesante de renovación de asociacións transfronteirizas xa existentes, cooperación interinstitucional reforzada e o establecemento dunha nova xeografía de cooperación. A filosofía e os obxectivos que impulsaron o lexislador comunitario a crear esta nova ferramenta xurídica son agora máis válidos se cabe ao ter situado o novo Tratado de Lisboa entre os seus obxectivos a cohesión territorial. Este novo obxectivo aparece arroupado e reforzado por unha serie de iniciativas europeas que marcan un punto de inflexión na maneira de tratar a cooperación territorial desde Bruxelas: o *Libro verde sobre a cohesión territorial*, o *Informe Barca*, a Estratexia UE 2020 e a Estratexia Europea Revisada de Desenvolvemento Sustentable² indican que desde Europa se está moi atento aos grandes e importantes retos que presenta a xeografía ampliada da Unión e a necesidade de institucionalizar e apoiar os mecanismos existentes de cooperación máis alá das fronteiras.

O propio Regulamento constitutivo da Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) establece que en agosto de 2011 a Comisión Europea lles presentará ao Parlamento e ao Consello un informe sobre o seu funcionamento e unha proposta de reforma. As AECT postas en marcha ata a data demostran que se viñeron enfrontando a unha serie importante de problemas xurídico-materiais, xurídico-procedementais e económico-financeiros que terán que ser resoltos durante o dito proceso de revisión. O Comité das Rexións presentará en xaneiro de 2011 un ditame de iniciativa³ sobre as novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT cuxo relator é o presidente da Xunta de Galicia, D. Alberto Núñez Feijóo.

Neste artigo analizamos as orixes da ferramenta legal AECT, o contexto que a viu nacer, os seus elementos constitutivos, os avances que experimentou desde a súa creación e a axenda política para a súa revisión e impulsión de futuro.

Desenvolvemos os seus contidos en tres partes: na primeira parte estudamos o nacemento dun instrumento xurídico ao servizo da cooperación e os seus principais requisitos de constitución. Nunha segunda parte, avaliamos os catro anos de experiencia e revisamos algunhas das distintas AECT constituídas ata a data; en particular, os seus convenios e estatutos. Tres cuestións principais xorden desa análise⁴: 1) ¿Están contribuíndo as AECT a aumentar a cohesión territorial en Europa? 2) As AECT establecidas aspiran a algo máis que o seu obxectivo

original dunha cooperación puramente operativa (xestión de proxectos, por exemplo), avanzando en realidade cara a unha auténtica cooperación política (por exemplo, o establecemento de políticas, as relacións exteriores e o lobby)? E 3) O fomento do establecemento das AECT a través de claros incentivos institucionais poderían facer que a AECT se convertese nun dos motores do proceso de integración europeo?

Na terceira parte deste artigo abordamos o actual debate sobre a revisión do Regulamento AECT en 2011, a proposta de reforma que prepara o Comité das Rexións e as súas principais propostas.

Por último, concluiremos tratando a cuestión da potencial contractualización da cooperación: estas agrupacións son verdadeiros “contratos” de gobernanza da cooperación multinivel máis alá das fronteiras que se poden converter en motores estratéxicos do desenvolvemento local e impulsores dunha maior integración europea. Un instrumento xurídico que proporciona elementos de reflexión para a política da UE e o paquete orzamentario despois de 2013.

1. O NACEMENTO DUN INSTRUMENTO XURÍDICO AO SERVIZO DA COOPERACIÓN

Para entender o nacemento das AECT, é fundamental considerar a axenda e o contexto político existente no período de cambio de século, e que en esencia se resume en:

1. A crecente participación dos gobernos subestatais na toma de decisións da UE e a evolución do programa da Comisión en torno a esta.
2. O reforzo das políticas comunitarias de base territorial no novo obxectivo do tratado: a cohesión territorial.
3. A consolidación da cooperación territorial como un elemento de integración na UE.

As últimas ampliacións dotaron a Unión Europea dunha certa unidade espacial, conforme a xeografía do noso continente. Europa empezou a pensar no seu territorio, no seu desenvolvemento territorial. Ata agora concentrárase na cohesión económica e social, emprendendo accións destinadas a colmar os desequilibrios de desenvolvemento en termos de *renda per capita* e taxa de emprego. Desde 2009, comprométese co novo tratado a garantir, ademais, a cohesión territorial. Esta supón facer fronte á diversidade dos nosos territorios (por exemplo, as especificidades naturais, a distribución da poboación, o grao de conectividade, etc.) co fin de garantir o desenvolvemento sustentable da UE. Así, por exemplo, poderíanse canalizar os recursos en territorios con alto potencial para asegurar unha mellor interconexión entre os puntos máis fortes e os máis débiles do territorio. Para iso sería necesaria unha mellor coordinación interinstitucional de políticas temáticas nun determinado territorio, así como unha posible mellora da ordenación territorial das políticas comunitarias, cun papel máis importante para a UE e as rexións en comparación coa práctica actual de xogos de poder principalmente intergubernamentais. Demándase dotar de homoxeneidade e estabilidade xurídica a cooperación, erixíndose o novo tratado e o Regulamento AECT como a peza lexislativa da UE que por primeira vez aborda explicitamente o territorio, apoiando a cohesión territorial a través dun formato innovador de gobernanza de múltiples niveis⁵.

É así como se crea o instrumento xurídico bautizado como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), mediante o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, para dotar a cooperación dunha base xurídica sólida, recoñecida no ámbito europeo, de duración potencialmente indefinida, homoxénea en todos os Estados, e cuxa finalidade era facilitar a coope-

ración territorial co fin de incrementar a cohesión económica e social entre os territorios, facilitando e superando a falta de idoneidade das estruturas xurídicas existentes ata a data, que non paliaran os problemas dos Estados, rexións e municipios implicados na cooperación, como consecuencia de procedementos e lexislacións nacionais diferentes.

As súas competencias fíxanse nun convenio de cooperación obrigatorio que se crea por iniciativa dos seus membros, os cales deciden se a AECT é unha entidade xurídica autónoma ou se lle confían as tarefas a un dos ditos membros. As competencias que exercen como autoridade pública e as competencias en materia policial e regulamentaria quedan excluídas do convenio. O convenio precisará a tarefa, a duración e as condicións de disolución da AECT. Limitarase ao ámbito de cooperación decidido polos membros e precisará as súas responsabilidades. A lexislación aplicable para a interpretación e aplicación do convenio será a do Estado membro onde se sitúe o domicilio social da AECT.

A AECT adoptará así os seus estatutos baseándose no convenio. Os estatutos deben conter as disposicións establecidas sobre a lista de membros; o obxecto, as tarefas e as relacións cos membros; a súa denominación e a localización da súa sede; os seus órganos, competencias e funcionamento; os procedementos de toma de decisións; a lingua ou linguas de traballo; as modalidades de funcionamento: xestión do persoal, condicións de contratación, natureza dos contratos, etc.; as modalidades da contribución financeira dos membros e as normas orzamentarias e contables aplicables; a designación dun organismo independente de control financeiro e auditoría externa.

Dentro dos límites das súas atribucións, a AECT actúa en nome e por conta dos seus membros. Posúe así a capacidade xurídica que as lexislacións nacionais lles recoñecen ás persoas xurídicas (e que pode ser pública ou privada). Poderáselle encomendar á AECT a execución dos programas cofinanciados pola Unión Europea, ou ben a realización de calquera outra actividade de cooperación transfronteiriza, con ou sen intervención financeira comunitaria. En canto á localización dos participantes nunha AECT, estará constituída por membros situados no territorio de polo menos dous Estados membros, pero que non necesariamente teñen que ser limítrofes. Os membros aprobarán un orzamento anual provisorio que será obxecto dun informe anual certificado por expertos independentes e, no caso de débedas, os membros serán responsables financeiramente en proporción á súa contribución.

As AECT permiten, dentro da propia estrutura cooperativa, a participación dun amplo elenco de entes de moi diversa índole, seguindo a definición de entidade contratante establecida na Directiva 18/2004 de contratos públicos⁶: poden ser membros dunha AECT os Estados, as autoridades rexionais e locais dos Estados membros e todas aquelas entidades públicas ou privadas (universidades, cámaras de comercio, fundacións, etc.) que están suxeitos a normas de contratación pública. Ademais, estes entes non teñen que ser necesariamente veciños, permitíndoselles interactuar máis alá das fronteiras, con personalidade xurídica, con capacidade de adoptaren decisións vinculantes nos territorios que agrupen, e potencialmente abertos a unha ampla gama de áreas de cooperación. A personalidade xurídica permítelles ter un orzamento e dotarse de órganos de xestión propios, contratar persoal, adquirir propiedades ou ter lexitimación activa nun proceso xudicial. A súa personalidade xurídica é ademais ante a UE para promover a cooperación transfronteiriza, transnacional e interrexional. A súa estabilidade xurídica reforzaría en principio os seus procesos de toma de decisións entre os socios, a súa posición na interacción coas institucións da UE, as súas posibilidades de iniciar ou mellorar o seu posicionamento internacional e a xestión eficaz dos programas e

proxectos de cooperación. Son, pois, organismos que non están rexidos polo dereito internacional, senón polo dereito da Unión.

Malia esta descrición tan innovadora como prometedora, a realidade demóstranos que os logros non responden ás expectativas. De feito, todas as AECT creadas ou en proceso de creación ata agora teñen unha historia de cooperación previa entre os seus socios, e practicamente todas se estableceron aos lados da fronteira baseadas en cooperación transfronteirizas previas⁷ (Francia-Bélxica, Portugal, España, Hungría, República Eslovaca) e, a miúdo, nas zonas adxacentes ou superpostas, probablemente debido á adopción similar das disposicións nacionais sobre a AECT, á preexistencia dun acordo de cooperación bilateral, así como ao efecto estimulante da competencia local das AECT veciñas. A táboa que presentamos ao final do artigo contén unha lista non exhaustiva das AECT formalmente establecidas e as pendentes de establecemento consideradas ata xuño de 2009, cunha descrición dos seus obxectivos⁸.

2. CATRO ANOS DE EXPERIENCIA E TRES CUESTIÓNS SOMETIDAS A ANÁLISE

Se analizamos o ocorrido desde a aprobación do regulamento, observamos que a maioría dos Estados membros adoptaron as necesarias normas nacionais de desenvolvemento do regulamento pasado xa o prazo fixado. Excepcionalmente e de maneira sorprendente, a primeira AECT, Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai (FR/BE), creouse o 21 de xaneiro de 2008, só medio ano despois de que o regulamento entrase en vigor. Este establecemento temperán anterior á adopción das disposicións nacionais de desenvolvemento foi posible grazas a un firme compromiso político das partes implicadas no proceso. Á parte deste caso, a creación das seguintes AECT sufriu un atraso xeneralizado. O segundo establecemento foi en outubro de 2008 (AECT Galicia-Norte de Portugal) e outros cinco tiveron lugar antes de marzo de 2009. Durante o ano 2009-2010 os novos establecementos alcanzaron a cifra total de dezaseis.

Catro anos de posta en marcha dos preceptos do regulamento demostráronnos que numerosos escollos impiden que os obxectivos que perseguía o lexislador coa creación deste instrumento xurídico sexan alcanzables. A AECT naceu cun problema formal: o regulamento obrigaba os Estados membros a redactar normas de desenvolvemento cun importante grao de imprecisión e sen mecanismos de coordinación e seguimento das distintas normas autónomas dos Estados; así, a AECT establecida nun ou noutro lado da fronteira pode ser de dereito público ou privado, de responsabilidade limitada ou ilimitada, de duración definida ou indefinida, con diferentes requisitos de autorización e rexistro, etc. Ademais do anterior, e malia ter sido concibida como un instrumento ao servizo da gobernanza multinivel, máis da metade das AECT creadas ata a data están compostas por socios dun único nivel, sexa este rexional ou local. Por outra banda, unha vez creada a agrupación, cuestións esenciais como os réximes de autorización, os controis financeiros, a contratación de persoal ou a suxeición aos réximes de seguridade social e tributarios chocaron coa disparidade das normas dos Estados intervinientes nas AECT dificultando a súa proliferación. Todo isto levou a que unanimemente se reclame unha mellor coordinación das normativas nacionais de desenvolvemento, de maneira que os requisitos para a constitución das AECT se simplifiquen, se aclaren e harmonicen no posible.

Neste punto revisamos algunhas das distintas AECT constituídas ata a data, en particular os seus convenios e estatutos. Tres cuestións principais xorden desa análise. En primeiro lugar, ¿están contribuíndo as AECT a aumentar a cohesión territorial en Europa? En segun-

do lugar, as AECT establecidas aspiran a algo máis que o lexislado no regulamento, indo máis alá do seu obxectivo orixinal dunha cooperación puramente operativa (xestión de proxectos, por exemplo), avanzando en realidade cara a unha auténtica cooperación política (por exemplo, a formulación de políticas, as relacións exteriores e o *lobby*)? En terceiro lugar, a práctica do establecemento das AECT, corrixindo os seus defectos e unido potenciais incentivos institucionais, podería facer que a AECT se convertese nun dos motores do proceso de integración europeo?

2.1. ¿Como mellora a AECT a cohesión territorial en Europa?

Malia que a definición de “cohesión territorial” aínda está sometida a debate, algúns obxectivos non son polémicos, tales como o de impulsar a cooperación territorial a través de novas macrorrexións funcionais, garantir a cohesión territorial, tanto dentro dos territorios máis fortes de Europa como entre estes territorios e áreas máis débiles do continente, e enfocarse as políticas segundo diferentes formatos territoriais. Os principios establecidos para as AECT parecen cumprir estes tres obxectivos.

En primeiro lugar, a través da AECT, unha nova escala de cooperación territorial está xurdindo: a macrorrexión funcional. Esta vai máis alá do tradicional territorio transfronteirizo (150 km da fronteira, de acordo cos fondos estruturais) e céntrase nas grandes cuncas de cooperación transnacional (por exemplo, toda Europa do Norte-Oeste), tal como se negociou entre os gobernos nacionais. Estas macrorrexións funcionais son deseñadas sobre a base de necesidades comúns, necesidades de facer política compartida. Por exemplo, a cunca do Mediterráneo está experimentando o nacemento das AECT como novos centros de cooperación funcional, destinadas a mellorar a estruturación de territorios específicos e, ao mesmo tempo, do total da cunca. Europa está experimentando con estratexias integradas en distintas áreas (por exemplo, rexión do mar Báltico, a cunca do Danubio e, en certa medida, a Unión para o Mediterráneo), e os plans de acción desas estratexias poderían servir para definir as áreas en que as AECT poden contribuír substancialmente.

En segundo lugar, a xeografía emerxente de AECT parece favorable a un desenvolvemento máis equilibrado do territorio da UE. Así, encontrámonos con (proxectos de) AECT que potencialmente poden:

1. Levar á coordinación dos seus territorios centrais; por exemplo, Rexión Grande, Estrasburgo-Ortenau;
2. Mellorar a posición europea e a interconexión dos seus puntos débiles internos de zonas urbanas e rurais; por exemplo, Oeste Vlandereen/Flandres-Dunquerque-Côte d’Opale e Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai en comparación co triángulo Londres-París-Bruxelas;
3. Ampliar o seu alcance, por exemplo, cara ao Arco Mediterráneo; véxase Eurorexión Alpes-Mediterráneo, Eurorexión Pireneos Mediterráneo;
4. Pór en común os recursos territoriais dispoñibles e dispersos na periferia; por exemplo, Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, Anfictionía, Istro-Granum, Karst-Bodva.

En terceiro lugar, as AECT aplícanse a unha variedade de formatos territoriais; por exemplo:

1. Eurorexións de grande escala (Galicia-Norte de Portugal, Pireneos Mediterráneo, os Alpes-Mediterráneo), de entre 50.000 e 100.000 km, de 5 a máis de 15 millóns de habitantes;

2. Rexións interprovinciais de mediana escala (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, Ister Granum, Vlandereen occidental e Flandres-Dunquerque-Côte d'Opale, Duero-Douro), de entre 2.000 e 10.000 km², cun máximo de 2 millóns de persoas;
3. A cooperación transfronteiriza ou intermunicipal a pequena escala (Karst-Bodva, de 53 km² con cerca de 2.000 persoas, ou Anfictionía).

2.2. ¿As AECT establecidas van máis alá do seu alcance orixinal da cooperación puramente operativa, avanzando cara ao fomento da cooperación política?

Aínda que a evidencia non é concluínte, algúns sinais iniciais indican unha resposta positiva. O propio regulamento establece unha ampla gama de tarefas potencialmente dispoñibles para as AECT, pero a principal preocupación do lexislador era manter a cooperación funcional, en particular a xestión dos fondos estruturais como a principal razón de ser da nova ferramenta.

Non obstante, a realidade demostra que as autoridades locais e rexionais se moveron –polo menos nos inicios– cunha axenda diferente. As primeiras AECT caracterizáronse por un maior nivel de compromiso político, xa que os seus actores consideraron que constitúen un cambio substancial en termos de recoñecemento por parte da UE e mellora do posicionamento internacional da cooperación rexional e local, proporcionando unha oportunidade única para mellorar a gobernanza territorial. A táboa que presentamos ao final deste artigo ilustra os obxectivos horizontais e os temas de cooperación establecidos nos convenios das AECT sometidas a análise (xuño 2009). Se analizamos esa táboa, a primeira vista os convenios parecen confirmar que as AECT son vehículos para a cooperación operativa en temas clave para o desenvolvemento territorial e para a xestión dos fondos estruturais. Mais tamén revelan a vontade de intensificar a cooperación política e a gobernanza multinivel a través das fronteiras promovendo a representación exterior dos intereses compartidos, en lugar de se limitaren puramente á adopción dunha lóxica orientada a proxectos. Isto despréndese dalgúns dos convenios que indican como obxectivos o reforzo da cohesión política interna e a promoción dos intereses dentro da UE e as institucións nacionais. Ou a previsión da figura dun presidente, e dunha oficina representante en Bruxelas, ou o acto da sinatura do seu Convenio AECT nun contexto de alto nivel institucional e político, todo o cal non está expresamente indicado no regulamento.

Este nivel de ambición é máis evidente nas AECT multifuncionais postas en marcha ata agora. No entanto, tamén cómpre considerar a importancia da AECT monotemática, onde a cooperación operativa é probable que prevaleza sobre a política e que podería chegar a ser válida para a execución sobre o terreo das principais políticas da UE. Hai AECT que se ocupan da sanidade transfronteiriza (Hospital da Cerdeña) ou de áreas naturais protexidas transfronteirizas (parques do conxunto alpino entre Italia e Francia: Parque Nacional do Mercantour e Parco Regionale Alpi Marittime). Outras aplicacións poderían xurdir da aplicación de programas temáticos (por exemplo, LIFE +, Leonardo, ex Leader).

2.3. ¿Que accións e incentivos institucionais poden facer da AECT un motor para a integración da UE?

Se a AECT quere achegar un valor engadido á integración da UE, debe crear as condicións adecuadas para a cooperación territorial sustentable que ofrezca resultados máis alá da plani-

ficación a curto prazo. Isto implica a creación dunha análise continua de custos e beneficios sobre o establecemento e as posibilidades futuras de desenvolvemento, unha definición clara do sistema de gobernanza dentro do conxunto articulado de organismos AECT e entre os membros que a constitúen, o lanzamento dun programa de acción viable e unha planificación e seguimento eficaz do proxecto.

Os membros da AECT deberían fixar como obxectivo aumentar o nivel de cohesión, eficacia e eficiencia da súa cooperación a través dalgunhas accións fundamentais⁹:

1. A planificación territorial integrada e a focalización en áreas concretas de intervención, incluída a interconexión cos territorios veciños da zona de cooperación;
2. Centrarse nas políticas cun claro impacto nos cidadáns e para as que os membros constituíntes da agrupación teñen as competencias; por exemplo, creación de infraestruturas e a prestación de servizos de interese xeral;
3. A racionalización e a posta en común de iniciativas, recursos humanos e financeiros;
4. Establecer un marco financeiro sustentable, a través de modelos que combinen as cotas dos membros, os ingresos por servizos, préstamos, recadación de fondos, e as asociacións público-privadas;
5. Adecuada “asociación” dos interlocutores económicos e sociais;
6. A interacción con outras iniciativas de cooperación (AECT) no mesmo territorio ou en territorios veciños.

3. UNHA PROPOSTA DE REVISIÓN: CARA Á CONTRACTUALIZACIÓN DA COOPERACIÓN

De conformidade co artigo 17 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, “antes do 1 de agosto de 2011, a Comisión presentaralles ao Parlamento Europeo e ao Consello un informe sobre a aplicación deste regulamento, xunto con propostas de modificación se procede”.

É importante tomar en consideración que o Regulamento AECT se aproba cun conxunto doutros catro regulamentos¹⁰ co obxectivo de definir a política de cohesión para o período 2007-2013, e coa finalidade de corrixir o aumento das disparidades económicas, sociais e territoriais derivadas das últimas ampliacións. Malia isto, e a pesar de parecer que os regulamentos que regulan os fondos comunitarios no período mencionado propiciarían o emprego das AECT como instrumento ao servizo da cooperación territorial dentro da Unión, a realidade demostra o contrario: unicamente un número limitado das AECT constituídas ata a data xestiona programas ou proxectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a fondos comunitarios, dedicándose a maioría a outras accións de cooperación territorial sen contribución financeira da Unión.

Ante esta situación, as institucións europeas, e en particular o CdR, viñeron analizando as razóns do desequilibrio entre as expectativas e a realidade. Foi así como, por iniciativa do Comité das Rexións, a Comisión Europea, o Programa INTERACT e o Trío de Presidencias do Consello da Unión (España-Bélxica e Hungría), se lanzou o 3 de maio de 2010 unha consulta para a revisión do Regulamento AECT. Pretendíase coñecer a visión dos Estados, as AECT establecidas ou en proceso de creación, as autoridades rexionais e locais e outros actores implicados.

Os resultados da consulta recolléronse no proxecto de ditame de iniciativa do CdR “Novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT”, cuxo relator é o presidente da Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo. Ese ditame está en prazo de presentación de emendas ata o 13

de xaneiro de 2011, para, tras a votación en plenario (27 e 28 de xaneiro de 2011), ser presentado ás institucións europeas.

O ditame recolle en 47 puntos a principal problemática do instrumento AECT e as propostas para mellorar a implementación da institución¹¹. Para iso toma como base o Ditame Bresso (CDR 308/2007 fin), que xa puña de relevo a necesidade de coordinar as normas de desenvolvemento do regulamento para evitar incompatibilidades e obstáculos á cooperación, e a necesidade de prever un programa específico con cargo a fondos FEDER que fomentase a constitución de AECT. O ditame propón, por unha banda, sistemas para salvar as barreiras causadas polas distintas lexislacións nacionais en materia de contratación, xestión de persoal, protección social e réxime fiscal, establecendo que o dereito que rexa o persoal sexa o do lugar da actividade deste, na vez do dereito do lugar do domicilio social. Propón ademais que a Comisión Europea execute un desenvolvemento normativo do regulamento que aclare conceptos xurídicos indeterminados, vinculando dunha maneira máis clara a xestión de fondos da UE co despregamento de AECT, aclarando que non cabe discriminar as AECT á hora de competir nas convocatorias da UE, dado que a agrupación en si mesma contén os requisitos de transnacionalidade e personalidade xurídica única exixibles nun concurso da Unión.

Propón, na mesma liña, que se establezan mecanismos procedementais que diminúan os longos períodos de tramitación existentes para a constitución dunha AECT e a conveniencia dun encontro conxunto de todas as entidades territoriais promotoras dunha AECT coas entidades autorizantes (os Estados), co fin de evitar o intercambio constante de borradores de estatutos e convenios. Ademais, indica a conveniencia de que un grupo de xuristas expertos designados polo CdR elaboren –por petición voluntaria das partes da agrupación– un ditame sobre a súa adecuación ao regulamento, podendo mesmo estes expertos acompañar o diálogo conxunto entre promotores e autorizantes das AECT.

O *Libro branco do Comité das Rexións sobre a gobernanza multinivel* (CdR 89/2009 fin), publicado a finais do 2009, xa consideraba que as AECT son laboratorios de gobernanza multinivel, e agora este proxecto de ditame, afondando nesta idea, propón que as AECT sirvan de apoio para a celebración de “contratos de asociación para o desenvolvemento e o investimento” en liña co que se propón na Comunicación da Comisión sobre a revisión do orzamento da UE¹², aínda que limitados ao binomio Estado Comisión.

Este proxecto de ditame é, ao meu entender, a clara resposta ás peticións realizadas en numerosos foros polos actores da cooperación e polo mundo académico e o CdR, que seguiron de cerca a evolución deste instrumento. Xa en 2009, en distintos ámbitos, se viña falando da idea de retomar os contratos tripartitos por obxectivos que viran a luz co *Libro branco da Gobernanza Europea* de 2001, e que foran enterrados no ano 2006 nos tempos da Presidencia finlandesa do Consello da Unión. Aquela idea contemplaba a flexibilización da aplicación das normas comunitarias en atención ás peculiaridades do territorio, permitindo a sinatura de contratos tripartitos (Comisión Estado Rexión) para a consecución flexible e adaptada dunha serie de obxectivos¹³.

Desde aquela foron varios os documentos europeos nos que a idea da contractualización se expresou dunha maneira ou doutra¹⁴. O máis recente é a revisión do orzamento da Unión xa citado, onde se considera a posibilidade de contratos “bipartitos” (Comisión Estado) por obxectivos e para o desenvolvemento e o investimento “reflectindo os compromisos das partes a nivel estatal e rexional”, e definindo os obxectivos a alcanzar co apoio financeiro da

Unión. O proxecto de ditame de iniciativa recolle esta idea, propondo que as AECT sirvan de apoio á realización destes contratos bi/tripartitos¹⁵.

Poderíamos prever nesta liña a “contractualización” da cooperación entre a Comisión Europea e a AECT para o logro de certos obxectivos, con metas máis altas de acordo con, por exemplo, un calendario máis estrito ou accións experimentais específicas. Un exemplo podería ser o “mellor” cumprimento da lexislación comunitaria (por exemplo, a directiva) ou a experimentación da política da UE (por exemplo, a estratexia para o crecemento e o emprego) a nivel da macrorrexión, conurbación transfronteiriza, así como área natural transfronteiriza, con miras a unha aplicación máis coherente e ambiciosa a ambos os lados da fronteira, tamén a través de accións experimentais. Tal contractualización lexitimaría impulsar o papel dos niveis subestatais “máis alá das fronteiras políticas” e, finalmente, axudar a superar as dificultades que aínda existen na cooperación transfronteiriza.

A política de cohesión podería proporcionar así un incentivo ao fomento da cooperación AECT, e a cooperación macrorrexional no marco normativo vixente. Isto poderíase facer a través de diversos medios. Por exemplo, as actuais autoridades de xestión (na converxencia, a competitividade ou os obxectivos de cooperación) poderían delegar (sub)programas para as AECT, ou as autoridades territoriais de cooperación AECT poderían cofinanciar a través de fondos asignados aos seus programas nacionais ou rexionais (artigo 37 (6) do Regulamento xeral dos fondos estruturais n.º 1083/2006).

CONCLUSIÓN

Encontrámonos inmersos nun proceso de revisión do instrumento AECT. Europa está nun punto de inflexión, con novos mandatos institucionais e unha nova axenda para o ano 2020 que tratará de resolver os importantes retos aos que a crise económica nos enfrontou. O Tratado de Lisboa e a revisión do orzamento da UE abren o camiño para importantes reformas no marco político da Unión.

Para iso, a Comisión propón establecer un marco estratéxico global e exhaustivo no que se detallan as prioridades, os obxectivos e as reformas que se necesitan para maximizar o impacto do investimento en materia de cohesión. A través dun contrato entre os Estados membros e a Comisión determinaríase o modo de logralo, sobre a base dos futuros programas nacionais de reforma dos Estados, establecendo uns obxectivos claros e cuantificables e facendo fincapé na importancia de coordinar a nivel estatal e rexional os fondos procedentes de diversas fontes da UE para garantir unha aplicación eficaz e uns resultados visibles. Neste contexto, o fomento do establecemento das AECT a través de claros incentivos institucionais, incluída a participación en contratos bi/tripartitos Comisión Estado, pode converter as agrupacións europeas de cooperación territorial nun motor impulsor dunha nova xeografía de cooperación territorial.

En agosto de 2011 coñeceremos a proposta que a Comisión vaia presentar ao Parlamento Europeo e ao Consello sobre a Reforma das AECT. Desá proposta, e da vontade política que dela se destile, dependerá que a AECT se converta na ferramenta xurídica que institucionalice dunha maneira eficaz e coherente a cooperación entre territorios, solucionando os problemas de incompatibilidades e barreiras causados polas diferentes lexislacións nacionais, maximizando o bo uso dos fondos europeos, e explotando na súa xusta medida este innovador instrumento de gobernanza territorial.

AECT	Obxectivos horizontais	Ámbitos de cooperación
Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo e debate político - Cohesión transfronteiriza - Desenvolvemento de proxectos - Mellora da vida dos cidadáns 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte - Ecoloxía urbana - Autoestradas
Ister-Granum	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvemento rexional - Cohesión económica e social 	<ul style="list-style-type: none"> - Proxectos/programas de cooperación territorial
Galicia-Norte Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión económica e social - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte e accesibilidade transfronteiriza - Sector marítimo - Competitividade (pemes) - Protección medioambiental, desenvolvemento urbano sustentable
Amphictyony	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Liberdade, democracia, xustiza e protección do medio ambiente - Cohesión económica e social - Intercambios de información e coñecemento 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas financiados pola UE ou non - Cooperación científica - Bancos de datos; ICT - Patrimonio cultural - Participación de entidades sociais e locais
Duero-Douro	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Cohesión económica e social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas cofinanciados pola UE - Obra pública - Emprego rural, protección medioambiental - Infraestrutura social - Comunicación e tecnoloxías da información, competitividade - Investigación, innovación e desenvolvemento - Turismo, patrimonio cultural común
Flandres occidental-Dunquerque-Costa de Opale	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Representación política - Representación noutros foros 	<ul style="list-style-type: none"> - Sen especificar
Eurorexión Pireneos-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Proxectos comúns e outros máis alá das fronteiras territoriais - Cohesión económica e social - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación tecnolóxica, investigación, formación, cultura, turismo - Cooperación administrativa, xudicial e económica
Eurorexión Alpes-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas horizontais - Coordinación institucional - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte, investigación, innovación - Protección medioambiental - Cultura, turismo, educación, formación
Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de políticas e <i>lobbying</i> - Xestión de proxectos - Representación política - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamento espacial - Bilingüismo, espazo cultural transfronteirizo - Infraestruturas comúns, servizos públicos - Apoio ao <i>networking</i> socioeconómico - Promoción de Estrasburgo como capital da UE

Fonte: Gianluca Spinaci e Gracia Vara, xuño 2009, elaboración propia.

Notas

- 1 Ditames do Comité das Rexións, xuño 2009. *Libro branco do Comité das Rexións sobre a gobernanza multinivel* (2009/C. 211/01), en <http://cor.europa.eu>
- 2 *Libro verde sobre a cohesión territorial*. Comunicación da Comisión COM (2008) 616 final; *Informe Barca, Un programa de reforma da política de cohesión*. 27-04-2009. Autor Fabricio Barca, director xeral do Ministerio de Economía e Finanzas, Italia; *Europa 2020: Una nueva estrategia económica para Europa*, 03-03-2010 en <http://ec.europa.eu>; COM (2009) 400 final: Comunicación de la Comisión Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE; Informe de 2009 sobre la estrategia de la UE para el desarrollo sostenible.
- 3 Proxecto de ditame de iniciativa do Comité das Rexións, "Novas perspectivas para a revisión do regulamento AECT", CDR 100/2010, rev. 3 COTER - V - 004, en <http://cor.europa.eu>
- 4 Recollido no artigo publicado en inglés de Gianluca Soinaci e Gracia Vara Arribas "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): new spaces and contracts for European Integration?", en *Eipascope*, 2/2009.
- 5 Relatorio de Gianluca Spinaci, administrador do Comité das Rexións, Seminario de EIPA sobre o Tratado de Lisboa, Emilia Romagna, xuño 2010.
- 6 Directiva 18/2004/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 31 de marzo de 2004, sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, de subministración e de servizos.
- 7 De acordo coas conclusións do CdR sobre a consulta para a revisión do regulamento AECT, páxina 19, só Archimed, Amphictiony e European Urban Knowledge Network (EUKN) carecen de continuidade territorial entre os seus socios.
- 8 Táboa publicada no artigo *Eipascope* 2/2009 citado.
- 9 Gianluca Spinaci, *Eipascope* 2/2009, op. cit.
- 10 Regulamento 1080/2006, do Parlamento Europeo e o Consello, do 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional; Regulamento 1081/2006 do PE e do Consello, do 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Social Europeo; Regulamento 1083/2006, do 11 de xullo de 2006, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao FEDER, FSE, e Fondo de Cohesión; e o Regulamento 1084/2006 do Consello, do 11 de xullo de 2006, polo que se crea o Fondo de Cohesión.
- 11 Proxecto de ditame de iniciativa do Comité das Rexións "Novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT, COTER - V - 004", en <http://www.cor.europa.eu>
- 12 Bruxelas 19-10-2010 Com (2010) 700 final.
- 13 Gracia Vara e Delphine Bourdin (Eds.). *Tripartite Arrangement, and effective tool for Multilevel Governance?*, 2006, European Institute of Public Administration.
- 14 *Informe Barca, Libro branco do Comité das Rexións*, xa citados.
- 15 A comunicación fala de contratos Estado Comisión como asinantes do contrato, pero da súa literalidade despréndese –na miña opinión– que debe haber tres partes "obrigadas contractualmente" por canto os obxectivos teñen que ter sido consensuados polo Estado coas rexións e discutidos/acordados coa Comisión, estando reflectidos documentalmente no contrato os compromisos alcanzados polas tres partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy*.
- Committee of the Regions (2007), *The EGTC* (CdR study 117/2007).
- Committee of the Regions (2007 onwards), proceedings of the *EGTC Expert Group*, of the EGTC conferences and workshops; collection of national provisions; register of EGTCs, www.cor.europa.eu/egtc.htm
- Committee of the Regions (2008), Own Initiative Opinion EGTC, *new impetuous for territorial cooperation in Europe* (CdR 307/2007).
- INTERACT (2008), Handbook EGTC "*What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?*".
- Morata, F. (2008), *First fact finding on the EGTC and territorial pacts*, proceedings of the Second CoR Atelier, idem.
- Notre Europe (2001), *Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges*.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).
- Spinaci, G. (2006), *Politica di coesione europea: finanziamento, orientamento e governance. Il dibattito politico sulle riforme*, in Argomenti, Vol. 17/2006, Franco Angeli Editore.
- Spinaci, G. (2008), The EGTC, *new legal tool for multilevel territorial governance*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "*The dilemmas of integration and competition*", Prague, 27-29/5/2008.
- Spinaci, G. (2009), *The EGTC and meta-regions as new engine(s) for European integration*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "*Understanding and shaping regions: spatial, social and economic futures*", Leuven, 6-8/4/2009.
- Vara Arribas, G. (2005), *The Changing Dynamics of Sub-state participation: the Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European policy processes*, EIPASCOPE 2005/2.
- Vara-Arribas, G.; Bourdin, D. (Eds.) (2006), *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance? Eipa Book 2006/02* www.eipa.eu.
- Vara-Arribas, G. (2008), *Case study: the EGTC in Spain, the state of affairs*. Proceedings of the Second CoR Atelier, idem.