

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): una herramienta para la gobernanza multinivel en proceso de revisión



& *Resumo/Abstract: Tras cuatro años de experiencias en Europa en materia de agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), este artículo analiza las causas de su creación, los potenciales que encierra y los motivos de una insuficiente proliferación de estas agrupaciones en todo el territorio de la Unión. Estamos inmersos en un proceso de evaluación del instrumento AECT, para su potencial revisión en verano de 2011. Por ello, el artículo repasa los mecanismos disponibles para fomentar la creación de AECT a través de incentivos institucionales, abordando en concreto la idea de los contratos por objetivos entre la Comisión y las AECT.*

& *Palabras clave: Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT); cooperación transfronteriza; contractualización; cohesión territorial; fondos europeos*

INTRODUCCIÓN

El continente europeo está viendo como sus fronteras –internas y externas– se diluyen ante los numerosos desafíos globales a los que se enfrentan sus territorios, retos que abarcan los ámbitos económicos, sociales y medioambientales, y donde la cooperación entre territorios, más allá de sus fronteras y entre los distintos niveles institucionales, se está convirtiendo en crucial para la adecuada consecución del mercado interior y la buena gobernanza multinivel preconizada por la Comisión y el Comité de las Regiones¹. Los territorios fronterizos a menudo sufren de una falta de competitividad que ha llevado a Europa a crear instrumentos que faciliten su cooperación: los acuerdos informales de cooperación, las eurorregiones y comunidades de trabajo, los continuos tratados revisados y el derecho derivado de la Unión, todos han contribuido a la creación de uno de los tres pilares básicos de la política de cohesión: la cooperación territorial. En este contexto nace la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT - Reglamento CE número 1082/2006), en el año 2006, como un nuevo instrumento jurídico y de gobierno para la cooperación y la gobernanza multinivel.

A pesar de que el número de AECT constituidas cuatro años después del nacimiento de la figura no alcanza las expectativas de sus promotores, estas nuevas agrupaciones han venido generando una dinámica interesante, de renovación de asociaciones transfronterizas ya existentes, cooperación interinstitucional reforzada y el establecimiento de una nueva geografía de cooperación. La filosofía y los objetivos que impulsaron al legislador comunitario a crear esta nueva herramienta jurídica son ahora más válidos si cabe, al haber situado el nuevo Tratado de Lisboa, entre sus objetivos, la cohesión territorial. Este nuevo objetivo aparece arropado y reforzado por una serie de iniciativas europeas que marcan un punto de inflexión en la manera de abordar la cooperación territorial desde Bruselas: el *Libro verde sobre la cohesión territorial*, el *Informe Barca*, la Estrategia UE 2020 y la Estrategia europea revisada de desarrollo sostenible², indican que desde Europa se está muy atento a los grandes e importantes retos que presenta la geografía ampliada de la Unión y la necesidad de institucionalizar y apoyar los mecanismos existentes de cooperación más allá de las fronteras.

El propio Reglamento constitutivo de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) establece que en agosto de 2011 la Comisión Europea presentará al Parlamento y al Consejo un informe sobre su funcionamiento y una propuesta de reforma. Las AECT puestas en marcha hasta la fecha demuestran que se han venido enfrentando a una serie importante de problemas jurídico-materiales, jurídico-procedimentales y económico financieros que tendrán que ser resueltos durante dicho proceso de revisión. El Comité de las Regiones presentará en enero del 2011 un dictamen de iniciativa³ sobre las nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT cuyo ponente es el presidente de la Xunta de Galicia, D. Alberto Núñez Feijóo.

En este artículo analizamos los orígenes de la herramienta legal AECT, el contexto que la ha visto nacer, sus elementos constitutivos, los avances que ha experimentado desde su creación, y la agenda política para su revisión e impulsión de futuro.

Desarrollamos sus contenidos en tres partes: en la parte primera estudiamos el nacimiento de un instrumento jurídico al servicio de la cooperación, y sus principales requisitos de constitución. En una segunda parte evaluamos los cuatro años de experiencia y revisamos algunas de las distintas AECT constituidas hasta la fecha, en particular, sus convenios y estatutos. Tres cuestiones principales surgen de dicho análisis⁴: 1.- ¿Están contribuyendo las AECT a aumentar la cohesión territorial en Europa? 2.- Las AECT establecidas, ¿aspiran a algo más que su objetivo original de una cooperación puramente operativa (gestión de proyectos,

por ejemplo) avanzando en realidad hacia una auténtica cooperación política (por ejemplo, la formulación de políticas, las relaciones exteriores y el *lobby*)? Y 3.- El fomento del establecimiento de las AECT a través de claros incentivos institucionales, ¿podrían hacer que la AECT se convirtiera en uno de los motores del proceso de integración europea?

En la tercera parte de este artículo abordamos el actual debate sobre la revisión del Reglamento AECT en 2011, la propuesta de reforma que prepara el Comité de las Regiones y sus principales propuestas.

Por último, concluiremos abordando la cuestión de la potencial contractualización de la cooperación: estas agrupaciones son verdaderos "contratos" de gobernanza de la cooperación multinivel más allá de las fronteras, que pueden convertirse en motores estratégicos del desarrollo local e impulsores de una mayor integración europea. Un instrumento jurídico que proporciona elementos de reflexión para la política de la UE y el paquete presupuestario después de 2013.

1. EL NACIMIENTO DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO AL SERVICIO DE LA COOPERACIÓN

Para entender el nacimiento de las AECT, es necesario considerar la agenda y el contexto político existente en el periodo de cambio de siglo, y que en esencia se resume en:

1. La creciente participación de los gobiernos subestatales en la toma de decisiones de la UE y la evolución del programa de la Comisión en torno a la misma.
2. El refuerzo de las políticas comunitarias de base territorial en el nuevo objetivo del tratado: la cohesión territorial.
3. La consolidación de la cooperación territorial como un elemento de integración en la UE.

Las últimas ampliaciones han dotado a la Unión Europea de una cierta unidad espacial, conforme a la geografía de nuestro continente; Europa ha empezado a pensar en su territorio, en su desarrollo territorial: hasta ahora, Europa se había concentrado en la cohesión económica y social, emprendiendo acciones destinadas a colmar los desequilibrios de desarrollo en términos de renta *per capita* y tasa de empleo. Desde 2009, se compromete con el nuevo tratado a garantizar además, la cohesión territorial. Esta supone ahora hacer frente a la diversidad de nuestros territorios (por ejemplo, las especificidades naturales, distribución de la población, el grado de conectividad, etc.) con el fin de garantizar el desarrollo sostenible de la UE. Así, por ejemplo, se podrían canalizar los recursos en territorios con alto potencial para asegurar una mejor interconexión entre los puntos más fuertes y los más débiles del territorio. Para ello sería necesario una mejor coordinación interinstitucional de políticas temáticas en un determinado territorio, así como una posible mejora de la ordenación territorial de las políticas comunitarias, con un papel más importante para la UE y las regiones en comparación con la práctica actual de juegos de poder principalmente intergubernamentales. Se demanda dotar de homogeneidad y estabilidad jurídica a la cooperación, erigiéndose el nuevo tratado y el Reglamento AECT como la pieza legislativa de la UE que por primera vez aborda explícitamente el territorio, apoyando la cohesión territorial a través de un formato innovador de gobernanza de múltiples niveles⁵.

Es así como se crea el instrumento jurídico bautizado como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), mediante el Reglamento (CE) n.º 1082/2006, para dotar a la cooperación de una base jurídica sólida, reconocida en el ámbito europeo, de duración potencialmente indefinida, y homogénea en todos los Estados, y cuya finalidad era facilitar la cooperación territorial con el fin de incrementar la cohesión económica y social entre los territorios, facilitando, y superando la falta de idoneidad de las estructuras jurídicas

existentes hasta la fecha, que no habían paliado los problemas de los Estados, regiones y municipios implicados en la cooperación, como consecuencia de procedimientos y legislaciones nacionales diferentes.

Sus competencias se fijan en un convenio de cooperación obligatorio que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si la AECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros. Las competencias que ejercen como autoridad pública, y las competencias en materia policial y reglamentaria, quedan excluidas del convenio. El convenio precisará la tarea, la duración y las condiciones de disolución de la AECT. Se limitará al ámbito de cooperación decidido por los miembros y precisará sus responsabilidades. La legislación aplicable para la interpretación y aplicación del convenio será la del Estado miembro donde se sitúe el domicilio social de la AECT.

La AECT adoptará así sus Estatutos basándose en el convenio. Los Estatutos deben contener las disposiciones establecidas sobre la lista de miembros; el objeto, las tareas y las relaciones con los miembros; su denominación y la localización de su sede; sus órganos, competencias y funcionamiento; los procedimientos de toma de decisiones; la lengua o lenguas de trabajo; las modalidades de funcionamiento: gestión del personal, condiciones de contratación, naturaleza de los contratos, etc.; las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables; la designación de un organismo independiente de control financiero y auditoría externa.

Dentro de los límites de sus atribuciones, la AECT actúa en nombre y por cuenta de sus miembros. Posee así la capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas (y que puede ser pública o privada). Podrá encomendarse a la AECT la ejecución de los programas cofinanciados por la Unión Europea, o bien la realización de cualquier otra actividad de cooperación transfronteriza, con o sin intervención financiera comunitaria. En cuanto a la ubicación de los participantes en una AECT, estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros, pero que no necesariamente tienen que ser limítrofes. Los miembros aprobarán un presupuesto anual provisional que será objeto de un informe anual certificado por expertos independientes y, en caso de deudas, los miembros serán responsables financieramente en proporción a su contribución.

Las AECT permiten, dentro de la propia estructura cooperativa, la participación de un amplio elenco de entes de muy diversa índole, siguiendo la definición de entidad contratante establecida en la Directiva 18/2004, de Contratos Públicos⁶: pueden ser miembros de una AECT los Estados, las autoridades regionales y locales de los Estados miembros y todas aquellas entidades públicas o privadas (universidades, cámaras de comercio, fundaciones, etc.) que están sujetos a normas de contratación pública. Además, estos entes no tienen que ser necesariamente vecinos, permitiéndoles interactuar más allá de las fronteras, con personalidad jurídica, con capacidad de adoptar decisiones vinculantes en los territorios que agrupe, y potencialmente abierta a una amplia gama de áreas de cooperación. La personalidad jurídica le permite tener un presupuesto y dotarse de órganos de gestión propios, contratar personal, adquirir propiedades, o tener legitimación activa en un proceso judicial. Su personalidad jurídica es además ante la UE, para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Su estabilidad jurídica reforzaría en principio sus procesos de toma de decisiones entre los socios, su posición en la interacción con las instituciones de la UE, sus posibilidades de iniciar o mejorar su posicionamiento internacional y la gestión eficaz de los programas y proyectos de cooperación. Son pues organismos que no están regidos por el derecho internacional sino por el derecho de la Unión.

A pesar de esta descripción tan innovadora como prometedora, la realidad nos demuestra que los logros no responden a las expectativas. De hecho, todas las AECT creadas o en proceso de creación al día de hoy tienen una historia de cooperación previa entre sus socios y prácticamente todas se han establecido a los lados de la frontera basadas en cooperaciones transfronterizas previas⁷, (por ejemplo, Francia con Bélgica, Portugal con España, Hungría con la República Eslovaca) y, a menudo en las zonas adyacentes o superpuestas, probablemente debido a la adopción similar de las disposiciones nacionales sobre la AECT, la preexistencia de un acuerdo de cooperación bilateral, así como el efecto estimulante de la competencia local de las AECT vecinas. La tabla que presentamos al final del artículo contiene una lista no exhaustiva de las AECT formalmente establecidas y de las pendientes de establecimiento consideradas a junio de 2009, con una descripción de sus objetivos⁸.

2. CUATRO AÑOS DE EXPERIENCIA Y TRES CUESTIONES SOMETIDAS A ANÁLISIS

Si analizamos lo ocurrido desde la aprobación del reglamento, observamos que la mayoría de los Estados miembros adoptaron las necesarias normas nacionales de desarrollo del reglamento pasado ya el plazo fijado. Excepcionalmente y de manera sorpresiva, la primera AECT, Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (FR / BE), se creó el 21 de enero de 2008, solo medio año después de que el reglamento entrara en vigor. Este establecimiento temprano, anterior a la adopción de las disposiciones nacionales de desarrollo, fue posible gracias a un firme compromiso político de las partes implicadas en el proceso. Aparte de este caso, la creación de las siguientes AECT ha sufrido un retraso generalizado. El segundo establecimiento fue en octubre de 2008 (AECT Galicia-Norte de Portugal) y otros cinco tuvieron lugar antes de marzo de 2009. Durante el año 2009-2010 los nuevos establecimientos alcanzaron la cifra total de dieciséis.

Cuatro años de puesta en marcha de los preceptos del reglamento nos han demostrado que numerosos escollos impiden que los objetivos que perseguía el legislador con la creación de este instrumento jurídico sean alcanzables. La AECT nació con un problema formal: el reglamento obligaba a los Estados miembros a redactar normas de desarrollo con un importante grado de imprecisión y sin mecanismos de coordinación y seguimiento de las distintas normas autónomas de los Estados; así la AECT establecida en uno u otro lado de la frontera puede ser de derecho público o privado, de responsabilidad limitada o ilimitada, de duración definida o indefinida, con diferentes requisitos de autorización y registro, etc. Además de lo anterior, y a pesar de haber sido concebida como un instrumento al servicio de la gobernanza multinivel, más de la mitad de las AECT creadas hasta la fecha están compuestas por socios de un único nivel, sea este regional o local. Por otra parte, una vez creada la agrupación, cuestiones esenciales como los regímenes de autorización, los controles financieros, la contratación de personal, la sujeción a los regímenes de seguridad social y tributarios, han chocado con la disparidad de las normas de los estados intervinientes en las AECT dificultando su proliferación. Todo esto ha llevado a que unánimemente se reclame una mejor coordinación de las normativas nacionales de desarrollo, de manera que los requisitos para la constitución de las AECT se simplifiquen, se aclaren y armonicen en lo posible.

En este apartado revisamos algunas de las distintas AECT constituidas hasta la fecha, en particular, sus convenios y estatutos. Tres cuestiones principales surgen de dicho análisis. En primer lugar: ¿están contribuyendo las AECT a aumentar la cohesión territorial en Europa? En segundo lugar, las AECT establecidas aspiran a algo más que lo legislado en el reglamento,

yendo más allá de su objetivo original de una cooperación puramente operativa (gestión de proyectos, por ejemplo) avanzando en realidad hacia una auténtica cooperación política (por ejemplo, la formulación de políticas, las relaciones exteriores y el *lobby*)? En tercer lugar, la práctica del establecimiento de las AECT, corrigiendo sus defectos y unido a potenciales incentivos institucionales, ¿podrían hacer que la AECT se convirtiera en uno de los motores del proceso de integración europeo?

2.1. ¿Cómo mejora la AECT la cohesión territorial en Europa?

Aunque la definición de "cohesión territorial" aún está sometida a debate, algunos objetivos no son polémicos, tales como el de impulsar la cooperación territorial a través de nuevas macrorregiones funcionales; garantizar la cohesión territorial, tanto dentro de los territorios más fuertes de Europa como entre estos territorios y áreas más débiles del continente; y enfocar las políticas de acuerdo a diferentes formatos territoriales. Los principios establecidos para las AECT parecen cumplir estos tres objetivos.

En primer lugar, a través de la AECT, una nueva escala de cooperación territorial está surgiendo: la macrorregión funcional. Esta va más allá del tradicional territorio transfronterizo (150 km de la frontera, de acuerdo con los fondos estructurales) y se centra en las grandes cuencas de cooperación transnacional (por ejemplo, toda Europa del Norte-Oeste), tal como se negoció entre los gobiernos nacionales. Estas macrorregiones funcionales son diseñadas sobre la base de necesidades comunes, necesidades de hacer política compartida. Por ejemplo, la cuenca del Mediterráneo está experimentando el nacimiento de las AECT como nuevos centros de cooperación funcional destinadas a mejorar la estructuración de territorios específicos y, al mismo tiempo, del total de la cuenca. Europa esta experimentando con estrategias integradas en distintas áreas (por ejemplo, región del mar Báltico, la cuenca del Danubio, y en cierta medida, la Unión para el Mediterráneo) y los planes de acción de dichas estrategias podrían servir para definir las áreas en las que las AECT pueden contribuir sustancialmente.

En segundo lugar, la geografía emergente de AECT parece favorable a un desarrollo más equilibrado del territorio de la UE. Así nos encontramos con (proyectos de) AECT que potencialmente pueden:

1. Llevar la coordinación de sus territorios centrales, por ejemplo, Región Grande, Estrasburgo-Ortenau;
2. Mejorar la posición europea y la interconexión de sus puntos débiles internos de zonas urbanas y rurales, por ejemplo, Oeste Vlandereen / Flandes-Dunquerque-Côte d'Opale y Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai en comparación con el triángulo Londres-París-Bruselas;
3. Ampliar su alcance, por ejemplo, hacia el Arco Mediterráneo, véase Euroregión Alpes-Mediterráneo, Euroregión Pirineos Mediterráneo;
4. Poner en común los recursos territoriales disponibles y dispersos en la periferia, por ejemplo, Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, Anfictionía, Istro-Granum, Karst-Bodva.

En tercer lugar, las AECT se aplican a una variedad de formatos territoriales, por ejemplo:

1. Euroregiones de gran escala (Galicia-Norte de Portugal, Pirineos Mediterráneo, los Alpes-Mediterráneo), de entre 50.000 y 100.000 km, de 5 a más de 15 millones de habitantes;
2. Regiones interprovinciales de mediana escala (Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, Ister Granum, Vlandereen occidental y Flandes-

Dunquerque Côte d'Opale-, Duero-Douro), de entre 2.000 y 10.000 km² con un máximo de 2 millones de personas;

3. La cooperación transfronteriza o intermunicipal a pequeña escala (Karst-Bodva, de 53 km², con cerca de 2.000 personas, o Anfictionía).

2.2. Las AECT establecidas, ¿van más allá de su alcance original de la cooperación puramente operativa, avanzando hacia el fomento de la cooperación política?

Aunque la evidencia no es concluyente, algunas señales iniciales indican una respuesta positiva. El propio reglamento establece una amplia gama de tareas potencialmente disponibles para las AECT, pero la principal preocupación del legislador era mantener la cooperación funcional, en particular la gestión de los fondos estructurales, como la principal razón de ser de la nueva herramienta.

Sin embargo, la realidad demuestra que las autoridades locales y regionales se han movido –al menos en los inicios– con una agenda diferente. Las primeras AECT se caracterizaron por un mayor nivel de compromiso político, ya que sus actores consideraron que constituyen un cambio sustancial en términos de reconocimiento por parte de la UE y mejora del posicionamiento internacional de la cooperación regional y local, proporcionando una oportunidad única para mejorar la gobernanza territorial. La tabla que presentamos al final de este artículo ilustra los objetivos horizontales y los temas de cooperación establecidos en los convenios de las AECT sometidas a análisis (junio 2009). Si analizamos dicha tabla, a primera vista, los convenios parecen confirmar que las AECT son vehículos para la cooperación operativa en temas clave para el desarrollo territorial y para la gestión de los fondos estructurales. Sin embargo, también revelan la voluntad de intensificar la cooperación política y la gobernanza multinivel a través de las fronteras promocionando la representación exterior de los intereses compartidos, en lugar de limitarse puramente a la adopción de una lógica orientada a proyectos. Esto se desprende de algunos de los convenios que indican como objetivos el refuerzo de la cohesión política interna y la promoción de los intereses dentro de la UE y las instituciones nacionales. O la previsión de la figura de un presidente, y de una oficina representante en Bruselas, o el acto de la firma de su convenio AECT en un contexto de alto nivel institucional y político, todo lo cual no está expresamente indicado en el Reglamento.

Este nivel de ambición es más evidente en las AECT multifuncionales puestas en marcha hasta ahora. Sin embargo, también hay que considerar la importancia de la AECT monotemática, donde la cooperación operativa es probable que prevalezca sobre la política y que podría llegar a ser válida para la ejecución sobre el terreno de las principales políticas de la UE. Hay AECT que se ocupan de la sanidad transfronteriza (Hospital de la Cerdaña) o de áreas naturales protegidas transfronterizas (Parque Conjunto Alpino entre Italia y Francia: Parque Nacional del Mercantour y Parco Regionale Alpi Marittime). Otras aplicaciones podrían surgir de la aplicación de programas temáticos (por ejemplo, LIFE +, Leonardo, ex Leader).

2.3. ¿Qué acciones e incentivos institucionales pueden hacer de la AECT un motor para la integración de la UE?

Si la AECT quiere aportar un valor añadido a la integración de la UE, debe crear las condiciones adecuadas para la cooperación territorial sostenible que ofrezca resultados más allá de la planificación a corto plazo. Esto implica la creación de un análisis continuo de costes y beneficios sobre el establecimiento y las posibilidades futuras de desarrollo, una definición

clara del sistema de gobernanza dentro del conjunto articulado de organismos AECT y entre los miembros que la constituyen, el lanzamiento de un programa de acción viable, una planificación y seguimiento eficaz del proyecto.

Los miembros de la AECT deberían fijar como objetivo el aumentar el nivel de cohesión, eficacia y eficiencia de su cooperación a través de algunas acciones fundamentales⁹:

1. La planificación territorial integrada y la focalización en áreas concretas de intervención, incluida la interconexión con los territorios vecinos de la zona de cooperación;
2. Centrarse en las políticas con un claro impacto en los ciudadanos y para las que los miembros constituyentes de la agrupación tienen las competencias, por ejemplo, creación de infraestructuras y la prestación de servicios de interés general;
3. La racionalización y la puesta en común de iniciativas, recursos humanos y financieros;
4. Establecer un marco financiero sostenible, a través de modelos que combinen las cuotas de los miembros, los ingresos por servicios, préstamos, recaudación de fondos y las asociaciones público-privadas;
5. Adecuada "asociación" de los interlocutores económicos y sociales;
6. La interacción con otras iniciativas de cooperación (AECT) en el mismo territorio o en territorios vecinos.

3. UNA PROPUESTA DE REVISIÓN: HACIA LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN

De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, "antes del 1 de agosto de 2011, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del presente reglamento, junto con propuestas de modificación si procede".

Es importante tomar en consideración que el Reglamento AECT se aprueba con un conjunto de otros cuatro reglamentos¹⁰ con el objetivo de definir la política de cohesión para el periodo 2007-2013, y con la finalidad de corregir el aumento de las disparidades económicas, sociales y territoriales derivadas de las últimas ampliaciones. Ello no obstante, y a pesar de parecer que los reglamentos que regulan los fondos comunitarios en el periodo mencionado propiciarían el empleo de las AECT como instrumento al servicio de la cooperación territorial dentro de la Unión, la realidad demuestra lo contrario: únicamente un número limitado de las AECT constituidas hasta la fecha gestiona programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a fondos comunitarios, dedicándose la mayoría a otra acciones de cooperación territorial sin contribución financiera de la Unión.

Ante esta situación las instituciones europeas, y en particular el CdR, han venido analizando las razones del desequilibrio entre las expectativas y la realidad. Fue así como a iniciativa del Comité de las Regiones, la Comisión Europea, el Programa INTERACT y el Trío de Presidencias del Consejo de la Unión (España-Bélgica y Hungría) se lanzó el 3 de mayo de 2010 una consulta para la revisión del Reglamento AECT. Se pretendía conocer la visión de los Estados, las AECT establecidas o en proceso de creación, las autoridades regionales y locales y otros actores implicados.

Los resultados de la consulta se han recogido en el Proyecto de Dictamen de iniciativa del CdR "Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT", cuyo ponente es el presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo. Dicho dictamen está en plazo de presentación de enmiendas hasta el 13 de enero de 2011, para, tras la votación en plenario (27 y 28 de enero 2011), ser presentado a las instituciones europeas.

El dictamen recoge en 47 puntos la principal problemática del instrumento AECT y las propuestas para mejorar la implementación de la institución¹¹. Para ello toma como base el Dictamen Bresso (CDR 308/2007 fin), que ya ponía de relieve la necesidad de coordinar las normas de desarrollo del reglamento para evitar incompatibilidades y obstáculos a la cooperación, y la necesidad de prever un programa específico con cargo a fondos FEDER que fomentara la constitución de AECT. El dictamen propone, por una parte, sistemas para solventar las barreras causadas por las distintas legislaciones nacionales en materia de contratación, gestión de personal, protección social y régimen fiscal, estableciendo que el derecho que rija al personal sea el del lugar de la actividad de este, en vez del derecho del lugar del domicilio social. Propone además que se ejecute un desarrollo normativo del reglamento por la Comisión Europea que aclare conceptos jurídicos indeterminados, vinculando de una manera más clara la gestión de fondos de la UE con el despliegue de AECT, aclarando que no cabe discriminar a las AECT a la hora de competir en las convocatorias de la UE, dado que la agrupación en sí misma contiene los requisitos de transnacionalidad y personalidad jurídica única exigibles en un concurso de la Unión.

Propone, en la misma línea, que se establezcan mecanismos procedimentales que disminuyan los largos periodos de tramitación existentes para la constitución de una AECT, y la conveniencia de un encuentro conjunto de todas las entidades territoriales promotoras de una AECT con las entidades autorizantes (los Estados), a fin de evitar el intercambio constante de borradores de estatutos y convenios. Además indica la conveniencia de que un grupo de juristas expertos designados por el CdR elaboren a petición voluntaria de las partes de la agrupación un dictamen sobre su adecuación al reglamento, pudiendo incluso estos expertos acompañar el diálogo conjunto entre promotores y autorizantes de las AECT.

El *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel* (CdR 89/2009 fin), publicado a finales del 2009, ya consideraba que las AECT son laboratorios de gobernanza multinivel, y ahora este proyecto de dictamen, ahondando en esta idea, propone que las AECT sirvan de apoyo para la celebración de “contratos de asociación para el desarrollo y la inversión” en línea con lo que se propone en la Comunicación de la Comisión sobre la revisión del presupuesto de la UE¹², aunque limitados al binomio Estado-Comisión.

Este proyecto de dictamen es, a mi entender, la clara respuesta a las peticiones realizadas en numerosos foros por los actores de la cooperación y por el mundo académico y el CdR, que han seguido de cerca la evolución de este instrumento. Ya en el 2009, en distintos ámbitos se venía hablando de la idea de retomar los contratos tripartitos por objetivos que habían visto la luz con el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* del 2001, y que habían sido enterrados en el año 2006 en los tiempos de la Presidencia Finlandesa del Consejo de la Unión. Aquella idea contemplaba la flexibilización de la aplicación de las normas comunitarias en atención a las peculiaridades del territorio, permitiendo la firma de contratos tripartitos (Comisión-Estado-Región) para la consecución flexible y adaptada de una serie de objetivos¹³.

Desde entonces han sido varios los documentos europeos en los que la idea de la contractualización se ha expresado de una manera o de otra¹⁴. El más reciente, la revisión del presupuesto de la Unión ya citado, donde se contempla la posibilidad de contratos “bipartitos” (Comisión-Estado) por objetivos y para el desarrollo y la inversión “reflejando los compromisos de las partes a nivel estatal y regional”, y definiendo los objetivos a alcanzar con el apoyo financiero de la Unión. El proyecto de dictamen de iniciativa recoge esta idea, proponiendo que las AECT sirvan de apoyo a la celebración de estos contratos bipartitos o tripartitos¹⁵.

Podríamos contemplar, en esta línea, la "contractualización" de la cooperación entre la Comisión Europea y la AECT para el logro de ciertos objetivos, con metas más altas de acuerdo a, por ejemplo, un calendario más estricto o acciones experimentales específicas. Un ejemplo podría ser el "mejor" cumplimiento de la legislación comunitaria (por ejemplo, la Directiva) o la experimentación de la política de la UE (por ejemplo, la estrategia para el crecimiento y el empleo) a nivel de la macrorregión, conurbación transfronteriza, así como área natural transfronteriza, con miras a una aplicación más coherente y ambiciosa a ambos lados de la frontera, también a través de acciones experimentales. Tal contractualización legitimaría impulsar el papel de los niveles subestatales "más allá de las fronteras políticas" y, finalmente, ayudar a superar las dificultades que aún existen en la cooperación transfronteriza.

La política de cohesión podría proporcionar así un incentivo al fomento de la cooperación AECT, y la cooperación macrorregional en el marco normativo vigente. Esto podría hacerse a través de diversos medios. Por ejemplo, las actuales autoridades de gestión (en la convergencia, la competitividad o los objetivos de cooperación), podrían delegar (sub)programas para las AECT, o las autoridades territoriales de cooperación AECT podrían cofinanciar a través de fondos asignados a sus programas nacionales o regionales (artículo 37 (6) del Reglamento General de los Fondos Estructurales n.º 1083/2006).

CONCLUSIÓN

Nos encontramos inmersos en un proceso de revisión del instrumento AECT. Europa está en un punto de inflexión, con nuevos mandatos institucionales y una nueva agenda para el año 2020 que tratará de resolver los importantes retos a los que la crisis económica nos ha enfrentado. El Tratado de Lisboa y la revisión del presupuesto de la UE abren el camino para importantes reformas en el marco político de la Unión.

Para ello, la Comisión propone establecer un marco estratégico global y exhaustivo en el que se detallen las prioridades, los objetivos y las reformas que se necesitan para maximizar el impacto de la inversión en materia de cohesión. A través de un contrato entre los Estados miembros y la Comisión se determinaría el modo de lograrlo, sobre la base de los futuros programas nacionales de reforma de los Estados, estableciendo unos objetivos claros y cuantificables y haciendo hincapié en la importancia de coordinar a nivel estatal y regional los fondos procedentes de diversas fuentes de la UE para garantizar una aplicación eficaz y unos resultados visibles. En este contexto, el fomento del establecimiento de las AECT a través de claros incentivos institucionales, incluida la participación en contratos bi/tripartitos Comisión-Estado, puede convertir a las agrupaciones europeas de cooperación territorial en un motor impulsor de una nueva geografía de cooperación territorial.

En agosto de 2011 conoceremos la propuesta que la Comisión vaya a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Reforma de las AECT. De dicha propuesta, y de la voluntad política que de ella se destile, dependerá el que la AECT se convierta en la herramienta jurídica que institucionalice de una manera eficaz y coherente la cooperación entre territorios, solventando los problemas de incompatibilidades y barreras causados por las diferentes legislaciones nacionales, maximizando el buen uso de los fondos europeos, y explotando en su justa medida este novedoso instrumento de gobernanza territorial.

AECT	Objetivos horizontales	Ámbitos de cooperación
Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo y debate político - Cohesión transfronteriza - Desarrollo de proyectos - Mejora de la vida de los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte - Ecología urbana - Autopistas
Ister-Granum	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo regional - Cohesión económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos/programas de cooperación territorial
Galicia-Norte Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión económica y social - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte y accesibilidad transfronteriza - Sector marítimo - Competitividad (pymes) - Protección medioambiental, desarrollo urbano sostenible
Amphictyony	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Libertad, democracia, justicia y protección del medio ambiente - Cohesión económica y social - Intercambios de información y conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas financiados por la UE o no - Cooperación científica - Bancos de datos; ICT - Patrimonio cultural - Participación de entidades sociales y locales
Duero-Douro	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Cohesión económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas cofinanciados por la UE - Obra pública - Empleo rural, protección medioambiental - Infraestructura social - Comunicación y tecnologías de la información, competitividad - Investigación, innovación y desarrollo - Turismo, patrimonio cultural común
Flandes occidental- Dunquerque-Costa de Opale	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Representación política - Representación en otros foros 	<ul style="list-style-type: none"> Sin especificar
Euroregión Pirineos-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Proyectos comunes y otros más allá de las fronteras territoriales - Cohesión económica y social - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación tecnológica, investigación, formación, cultura, turismo - Cooperación administrativa, judicial y económica
Euroregión Alpes-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas horizontales - Coordinación institucional - Sostenibilidad 	<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 y <i>lobbying</i> - Gestión de proyectos - Representación política - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento espacial - Bilingüismo, espacio cultural transfronterizo - Infraestructuras comunes, servicios públicos - Apoyo al <i>networking</i> socioeconómico - Promoción de Estrasburgo como capital de la UE

Fuente: Gianluca Spinaci y Gracia Vara. Junio 2009, elaboración propia.

Notas

- 1 Dictámenes del Comité de las Regiones, junio 2009 *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel* (2009/C 211/01), en <http://cor.europa.eu>
- 2 *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, Comunicación de la Comisión COM (2008) 616 final; *Informe Barca, Un programa de reforma de la Política de Cohesión*, autor Fabrizio Barca, director general del Ministerio de Economía y Finanzas Italia; *Europa 2020: Una nueva estrategia económica para Europa* 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 Proyecto de Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT” CDR 100/2010 rev.3 COTER – V – 004 en <http://cor.europa.eu>
- 4 Recogido en el artículo publicado en inglés de Gianluca Soinaci y Gracia Vara Arribas “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): new spaces and contracts for European Integration?” in *Eipascope* 2/2009.
- 5 Ponencia de Gianluca Spinaci, Administrador del Comité de las Regiones, seminario de EIPA sobre el Tratado de Lisboa, Emilia Romagna, junio 2010.
- 6 Directiva 18/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.
- 7 De acuerdo con las conclusiones del CdR sobre la consulta para la revisión del reglamento AECT, página 19, solo Archimed, Amphictiony y European Urban Knowledge Network (EUKN) carecen de continuidad territorial entre sus socios.
- 8 Tabla publicada en el artículo *Eipascope* 2/2009 citado.
- 9 Gianluca Spinaci, *Eipascope* 2/2009, op cit.
- 10 Reglamento 1080/2006, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Reglamento 1081/2006, del PE y del Consejo, de 5 de julio 2006, relativo al Fondo Social Europeo; Reglamento 1083/2006, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, FSE, y Fondo de Cohesión; y el Reglamento 1084/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión.
- 11 Proyecto de Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT, COTER – V – 004 en <http://www.cor.europa.eu>
- 12 Bruselas 19-10-2010 Com (2010) 700 final.
- 13 Gracia Vara and Delphine Bourdin (Eds.) Tripartite Arrangement, and effective tool for Multilevel Governance? 2006, European Institute of Public Administration.
- 14 *Informe Barca, Libro Blanco del Comité de las Regiones* ya citados.
- 15 La Comunicación habla de contratos Estado-Comisión como firmantes del contrato, pero de su literalidad se desprende –en mi opinión– que debe haber tres partes “obligadas contractualmente” por cuanto los objetivos tienen que haber sido consensuados por el Estado con las regiones y discutidos/acordados con la Comisión, estando reflejados documentalmente en el contrato los compromisos alcanzados por las 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.