

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS



Working Papers On Line (WPOL)

Núm. 20/2008

**Un possible encaix de l'Euroregió
Pirineus-Mediterrània en la figura
de l'Agrupació Europea de
Cooperació Territorial**

Susana Beltran

*Professora lectora de Dret Internacional Públic,
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).*

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

Avui dia parlar de l'Euroregió i de les seves capacitats per optimitzar el nivell de cooperació no és estrany al món del dret, però no sempre ha estat així. Ha calgut l'experiència positiva de diverses entitats regionals i locals d'arreu d'Europa per començar a reconèixer la importància d'aquest fenomen. Les regions europees havien iniciat diverses actuacions, algunes d'elles als inicis dels seixanta, amb l'objectiu de desenvolupar interessos comuns tractant que les fronteres estatals no suposessin una barrera insuperable. Estructures tal com l'Associació de Regions Frontereres Europees (ARFE), creada el 1969, o les accions dutes a terme per entitats territorials del denominat Arc Alpí (ARGE-ALP, ALPE-ADRIA i COTRAO) van constituir uns dels primers exemples de col·laboració permanent en el continent europeu. Així doncs, si bé a partir dels anys setanta (per posar una data orientativa) s'estengué la col·laboració d'entitats regionals i locals europees no va ser fins a la dècada dels noranta quan aquesta es va consolidar, sobretot pel llançament de les iniciatives comunitàries INTERREG que suposaren un recolzament econòmic a les actuacions empresades dels seus organismes de cooperació.

En la primera etapa d'INTERREG I (1990-1993) l'objectiu que es pretenia assegurar, a l'igual que les iniciatives posteriors dotades de finançament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), era la promoció de la cooperació transfronterera entesa entre entitats limítrofes; en la següent etapa INTERREG II (1994-1999) aquestes relacions es van estendre més enllà del veïnatge i abastaren, a més de la cooperació transfronterera, les xarxes energètiques transnacionals i la cooperació transnacional per a l'ordenació del territori; finalment, la tercera etapa d' INTERREG III (2000-2006) s'ha caracteritzat per tractar d'augmentar la cohesió econòmica i social en la Unió Europea mitjançant la promoció de la cooperació transfronterera, transnacional i interregional, compresa també la desenvolupada entre entitats i agents no situats necessàriament al voltant d'una frontera, prestant una atenció particular a les regions ultraperifèriques i aquelles situades en les fronteres externes de la Unió Europea amb els països candidats a l'adhesió.

Malgrat la importància que ha tingut INTERREG per al desenvolupament de les relacions entre entitats regionals i locals europees no ha resultat satisfactòriament que els organismes constituïts per les pròpies entitats territorials puguin planificar i gestionar

projectes a partir d'aquestes iniciatives. Els recursos de la política de cohesió per al període 2007-2013, que tot just s'acaba d'encetar, organitzats a partir de tres grans objectius *Convergència, Competitivitat Regional i Treball i Cooperació territorial* poden contribuir a millorar l'eficàcia de les relacions entre regions. En particular, sota l'objectiu *Cooperació Territorial*, que no deixa de ser un INTERREG perfeccionat, juntament amb l'aprovació d'una nova figura: les Agrupacions europees de cooperació territorial (AECT) es tractarà de suplir les deficiències de períodes anteriors respecte de la col·laboració entre entitats territorials mitjançant organismes.

És evident que tot aquest conjunt d'instruments comunitaris previstos per aquesta nova etapa suposen també un repte per a l'Euroregió Pirineus Mediterrània. L'objectiu del present capítol és analitzar, doncs, les possibilitats de que disposa, en especial quant a les AECT, i com encaixen en la dinàmica d'aquest organisme de col·laboració entre Lleuadoc-Rosselló, Migdia-Pirineus, Aragó, Illes Balears i Catalunya.

1. Una pinzellada de la política de cohesió per al 2007-2013

El 16 de desembre de 2005, el Consell Europeu aconseguí adoptar un acord relatiu a les perspectives financeres per al període 2007-2013, incorporant importants novetats fruit del nou context d'una Unió Europea ampliada i del grau de desenvolupament econòmic i social assolit pels que havien estat fins ara tradicionals països receptors, com és el cas d'Espanya. Les novetats, però, han estat tanmateix motivades per les crítiques que en el decurs d'aquests anys es venien manifestant al voltant de les principals orientacions de les accions i instruments estructurals i de cohesió (Morata 2000; Torreblanca, 2005: 8). Així, els elements clau de la reforma poden sintetitzar-se en la reducció substancial dels instruments i objectius; la reformulació de les prioritats de la intervenció comunitària; la nova catalogació regional, conseqüència directa de la darrera ampliació i redefinició dels límits en les taxes de cofinançament. És evident que els canvis introduïts repercutiran en el desenvolupament posterior de les relacions entre regions. Així doncs, els instruments normatius que regiran la programació i el finançament dels fons són:

- Reglament general que estableix les disposicions comunes per als tres fons de finançament de les accions estructurals 2007-2013.
- Reglament per cadascun dels tres fons: Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER); Fons Social Europeu (FSE) i Fons de Cohesió.
- Reglament que crea la figura de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT).

A partir d'aquí, la política de cohesió es concentrarà en un nombre limitat de temes clau, la qual cosa haurà de tenir present l'Euroregió per tal de fixar les seves orientacions: innovació i economia del coneixement, medi ambient i prevenció de riscos, accessibilitat i serveis d'interès general.

1.1. Els tres Objectius

A fi d'aplicar aquests temes prioritaris, el Reglament General ha establert tres grans objectius comunitaris, que substitueixen el repartiment actual entre Objectiu 1, Objectiu 2 i Objectiu 3. De forma breu, l'Objectiu "*Convergència*" recolzarà el creixement i la creació d'ocupació en les regions menys desenvolupades. Es refereix a les regions de nivell NUTS II amb un PIB per càpita inferior al 75 per cent de la mitjana de la Unió a 25. Aquest objectiu ocuparà el 78 per cent del pressupost de la futura política regional i proporcionarà fins al 2013 un ajut transitori a les regions actualment seleccionables però que no respectarien aquest criteri per un efecte merament estadístic. Catalunya, no estaria entre les regions de l'Objectiu convergència.

El segon gran Objectiu "*Competitivitat regional i ocupació*" afavorirà la dinamització del teixit econòmic en coherència amb els acords assolits en el marc dels anomenats objectius de Lisboa i Niça. La Comissió proposa un doble enfocament combinant les perspectives nacional i regional. En aquest sentit, la institució comunitària considera que els programes regionals permetrien anticipar el canvi econòmic. Recolzats exclusivament pel FEDER, s'adreçaran a les regions actualment seleccionables per l'Objectiu 1 que deixarien d'estar incloses en aquest, així com també a les regions no incloses en els programes de convergència. Els anomenats Programes Nacionals reforçarien l'aplicació de l'estratègia europea d'ocupació. Sostinguts

exclusivament pel FSE, es concentrarien en tres prioritats: adaptació de la població activa als canvis en el treball (formació permanent), promoció de l'ocupació i lluita contra la sortida precoç del mercat laboral (envelliment actiu i augment de la participació de les dones), ocupació de les categories en dificultat (persones discapacitades, minories ètniques). Aquest objectiu comptarà amb el 18 per cent de la dotació pressupostària, a parts iguals entre el FEDER i el FSE. La distribució dels crèdits entre els estats membres es realitzarà sobre la base de criteris econòmics, socials i territorials fixats a escala europea.

El tercer i últim Objectiu, "*Cooperació territorial*", afavorirà un desenvolupament equilibrat del territori. A partir de l'experiència obtinguda en la iniciativa comunitària INTERREG III, la Comissió ha proposat la creació d'un nou instrument de cooperació transfronterera, transnacional i interregional que es beneficiarà d'un quatre per cent dels crèdits de la futura política regional. Així, hi ha un augment del pressupost per a la cooperació territorial, tot i que en termes comparatius amb els altres objectius, els recursos destinats a finançar-lo són menors. Amb aquest suport econòmic, l'Objectiu Cooperació territorial comprèn: la cooperació transfronterera, entesa com la col·laboració entre entitats limítrofes, incloses les iniciatives regionals i locals conjuntes; la cooperació transnacional, que persegueix un desenvolupament territorial integrat mitjançant la creació de grans zones en les que es faciliti la cooperació entre autoritats nacionals, regionals i locals; i, finalment, la cooperació interregional i l'intercanvi d'experiències que tracta de promoure pròpiament les iniciatives entre entitats territorials.

D'altra banda, la consecució dels nous objectius haurà de respectar, com en períodes anteriors però incrementant-lo, el principi "d'associació", és a dir, la col·laboració entre la Comissió i l'estat membre i, a més a més, de les autoritats regionals i locals competents durant tot el procés. En properes planes es veurà com el reforçament del principi d'associació esta comportant una major implicació dels organismes de cooperació regional, especialment a partir de l'Objectiu cooperació territorial.

1.2 L'Objectiu cooperació territorial i la seva incidència en l'Euroregió Pirineus Mediterrània

Aquesta classificació és important pels membres de l'Euroregió Pirineus Mediterrània o, si escau, pel propi organisme en la mesura que si encaixa dintre dels paràmetres oferts pels nous reglaments comunitaris tindran en potència l'oportunitat de sol·licitar, desenvolupar i executar projectes amb finançament comunitari, especialment del FEDER.

Des d'aquesta perspectiva i tenint en compte les tres modalitats en que es desglossa l'Objectiu cooperació territorial es pot assenyalar que en primer lloc, respecte de la cooperació transfronterera, es podran beneficiar amb finançament comunitari les regions considerades NUTS III que en el cas particular de l'Euroregió implica, en principi, respecte dels seus membres als departaments dels Alts Pirineus, Alta Garona, Ariège (Migdia-Pirineus) i Pirineus-Oriental (Llenguadoc-Rosselló), Girona i Lleida (Catalunya) i Osca (Aragó). Així mateix, la superfície elegible pel Programa Operatiu Espanya-França de cooperació transfronterera s'amplia a Barcelona, Tarragona (Catalunya), Saragossa (Aragó), Aude (Llenguadoc-Rosselló), Tarn, Tarn i Garona, i Gers (Migdia-Pirineus)¹.

Els Programes Operatius que s'han elaborat sota el paraigües de l'Objectiu "cooperació territorial" tenen una dinàmica *sui generis*, atès que es desenvolupen en col·laboració de, al menys, dos països. En el cas particular de l'Euroregió, el Programa Operatiu que li incideix plenament és el de Cooperació Territorial Espanya-França-Andorra (que inclou la cooperació transfronterera)². L'aprovació definitiva per part de la Comissió d'aquest PO té la seva importància en la mesura que les actuacions futures que l'Euroregió o els seus membres desenvolupin i s'ajustin als requisits establerts en el mateix podran gaudir de cofinançament del FEDER.

¹ *Versión Final del Proyecto de Programa Operativo Cooperación Transfronteriza España-Francia, Objetivo 3: Cooperación territorial europea. Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2007-2013*, 28 de febrer de 2007. Així mateix, *Decisión de la Comisión de 31 de octubre de 2006 por la que se establece la lista de las regiones y zonas que pueden recibir financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional con arreglo a los capítulos transfronterizos y transnacional del objetivo de cooperación territorial europea para el periodo 2007-2013*, DOUE L, 11 de novembre de 2006

² *Proyecto revisado de Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013*, 15 d'octubre de 2007. (La versió definitiva d'aquest projecte, un cop aprovat per la Comissió, podrà consultar-se a <http://www.gencat.cat/economia/ambits/politica/europa/program/index.html>)

Particularment, el PO Espanya-França estableix que la gestió del programa s'estructura al voltant d'una Autoritat de Gestió: el Consorci de la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), organisme del qual formen part Aragó, Catalunya, Navarra i País Basc per part espanyola, i la regió d'Aquitània, Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, per part francesa, és a dir, membres alguns dels quals també ho son de l'Euroregió. El Consorci CTP es va constituir formalment el 17 de març de 2005 com a organisme regulat pel dret públic espanyol amb capacitat per dur a terme accions en nom i per als interessos de la CTP, així com per exercir d'autoritat de gestió en l'àmbit transfronterer. No obstant, la CTP és quelcom més que un consorci, ja que va néixer al 1983 com a organisme de cooperació entre les regions esmentades que inclou, a més a més, l'Estat andorrà (problemes de caràcter tècnic-jurídic van impedir incorporar Andorra en el consorci)

Així, la CTP serà l'encarregada de seleccionar les operacions a efectes de finançament tot verificant que compleixen amb els criteris establerts en el PO i que s'atenen a la normativa comunitària i nacional. Com es pot veure això suposa descentralitzar una part molt important de la tasca d'aplicació del PO en un organisme de cooperació interregional, aspecte innovador en aquestes contrades. Per dur a terme les seves funcions disposarà a més, d'un Secretariat Tècnic Conjunt establert a Jaca (seu de la CTP) i d'Òrgans Territorials que abastaran territoris concrets i seran els que recolliran, en primer terme, els projectes de la seva àrea.

Altrament, dintre de l'estructura organitzativa del PO Espanya-França, s'estableix una Autoritat de Certificació: la Direcció General dels Fons Comunitaris del Ministeri d'Economia i Hisenda de l'Estat espanyol, que haurà de vetllar pel control i exactitud de les despeses, verificació del resultat de les auditories i manteniment de registres comptables. La realització d'auditories per controlar el seguiment del PO i de la seva gestió van a càrrec d'una Autoritat d'Auditoria que li correspon al organisme Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) del Ministeri d'Economia i Hisenda. El PO compta, també, amb un Comitè de Seguiment, que estarà presidit rotatòriament pel Ministeri d'Economia i Hisenda espanyol i per la Prefectura de la regió de Migdia-Pirineus. Es compon d'una representació paritària dels dos països, la qual estudia i aprova els criteris de selecció de les operacions subjectes a finançament;

Finalment, el PO tindrà un Comitè de Programació presidit per l'Autoritat de Gestió del Programa que serà qui decideixi sobre tots els projectes a aprovar. És necessari tenir en compte aquests aspectes, tot i que resulten un xic complicats, atès que regiran les possibilitats d'emprendre actuacions des de l'Euroregió i perquè hi ha membres d'aquest organisme implicats en el seu funcionament, bé en el si del consorci CTP bé en el Comitè de Seguiment.

Respecte una altra de les vessants de l'Objectiu "*cooperació territorial*", la cooperació transnacional, que persegueix un desenvolupament territorial integrat també poden resultar beneficiats els membres de l'Euroregió donat que se situen dintre d'algunes de les zones transnacionals que rebran finançament FEDER durant 2007-2013: en concret, en la zona Mediterrània que inclou a Aragó, Catalunya, Illes Balears, Llenguadoc-Rosselló i en la zona Sud occidental que incorpora a Migdia-Pirineus, Llenguadoc-Rosselló, Aragó, Catalunya i Illes Balears³.

En darrer terme, la cooperació interregional, que recolza la col·laboració interregional, les xarxes de cooperació i l'intercanvi d'experiències entre diferents entitats regionals i locals, entra dintre de l'àmbit de l'Euroregió en la mesura que tot el territori de la Comunitat és susceptible de finançament. En concret, la Comissió ha adoptat una iniciativa sobre cooperació interregional subjecte a finançament comunitari anomenada INTERREG IV C- que comprèn els territoris dels 27 Estats membres més Suïssa i Noruega⁴. Per tant, els membres de l'Euroregió són potencials receptors dels ajuts comunitaris des de les tres vessants de l'Objectiu cooperació territorial.

Un altre dels aspectes a tenir en compte són les matèries considerades prioritàries donat que les entitats regionals i locals, organismes, agents, etc. que vulguin beneficiar-se dels esmentats ajuts hauran d'ajustar-se a les mateixes. Així, les matèries d'interès quant a cooperació transfronterera se situen: expansió de les PIME, turisme, cultura, comerç transfronterer, protecció i gestió conjunta dels recursos naturals i culturals, sistemes hídrics i energètics, residus transfronterers, utilització conjunta d'infraestructures tal com la sanitat, la cultura, l'educació o el turisme. En la cooperació

³ *Decisión de la Comisión de 31 de octubre de 2006 ...op. cit.*

⁴ *The Interregional Cooperation Programme (INTERREG IV C) contributing to the European Commission Initiative "Regions for economic change", European Territorial Cooperation-Objective 3, operational programme-European Regional Development Fund 2007-2013, 19 d'abril de 2007*

transnacional es prioritza la creació i desenvolupament de xarxes científiques i tecnològiques en centres d'educació superior, recerca i PIME; la gestió dels recursos hídrics-energia o la protecció d'activitats ambientals.

Pel que fa a cooperació interregional, el Programa INTERREG IV C ha establert dos eixos temàtics prioritaris: innovació i economia del coneixement per una banda i, per l'altra, medi ambient i prevenció de riscos. A fi d'assolir aquests objectius el Programa recolza dos tipus de col·laboracions: la primera, projectes de cooperació presentats per autoritats regionals i locals que mitjançant l'intercanvi d'experiències comportin l'establiment de bones pràctiques i el desenvolupament de noves eines i mecanismes susceptibles de dur-se a terme. La segona, implica la possibilitat de constituir xarxes en les que participin regions amb gran experiència en una política determinada juntament amb altres que no en tinguin, però que tinguin voluntat de millorar i d'enriquir-se de l'experiència de les primeres⁵.

En suma, l'establiment d'un ordre preferencial de matèries esdevé positiu per a l'Euroregió en un doble sentit: primer, perquè a diferència dels períodes anteriors, es concreten els projectes de cooperació, amb la qual cosa, és més fàcil que les regions col·laborin conjuntament en lloc de diversificar els seus esforços en potser massa sectors que acaben per afeblir les possibilitats reals de cooperar. Segon, perquè es tracta de matèries que ja eren d'interès per l'Euroregió. Com es veurà en properes planes, una part de les activitats decidides des de l'Euroregió s'ajusten a les línies comunitàries.

La qüestió, certament, consisteix en valorar la necessitat d'utilitzar la figura de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) per incrementar el potencial de l'Euroregió en el nou període 2007-2013.

2. El nou organisme de cooperació territorial de la Unió europea: l'Agrupació europea de cooperació territorial (AECT)

⁵ *The Interregional Cooperation Programme (INTERREG IV C) contributing...op. cit.*

La introducció de les AECT en l'ordenament comunitari⁶ esdevé una nova i interessant eina per a la cooperació territorial europea. Coherent amb aquest gran Objectiu, les AECT actuaran des de la cooperació transfronterera, transnacional i interregional⁷. Des d'un punt de vista tècnic, és a dir, enteses com instruments per implementar accions de cooperació amb veu pròpia, distinta de la dels seus membres, suposen un salt qualitatiu respecte de les associacions que hi havia en períodes anteriors. En etapes prèvies es va intentar mitjançant la figura de les Agrupacions Europees d'Interès Econòmic (AEIE)⁸ un rol semblant que no va acabar de funcionar, raó per la qual es va demanar amb certa insistència que es dotés a les regions d'una nova estructura adequada per dissenyar i gestionar projectes que facilitessin, a efectes pràctics, la cohesió econòmica social i territorial.

Per fer front a aquestes demandes calia allunyar dubtes sobre la naturalesa jurídica d'aquests organismes, ateses les reticències naturals dels Estats sobirans dintre i fora de la Unió Europea. Aclarit que les AECT en cap cas estaran regides pel dret internacional públic ni seran subjectes d'aquest ordenament se simplifica el camí cap a la contractualització de les relacions entre regions i ens locals europeus, però també entre aquests i altres actors com els Estats membres o les associacions interregionals que tanmateix contribueixen a la cohesió econòmica i social.

2.1. Elements d'anàlisi

Més en particular, una AECT és un organisme dotat de personalitat jurídica els integrants de la qual poden ser Estats membres, autoritats regionals, autoritats locals, organismes regits pel dret públic i associacions formades per organismes pertanyents a una o diverses de les categories assenyalades, amb l'objectiu de fomentar la cooperació territorial que comprèn, com ja s'ha indicat, la cooperació transfronterera, transnacional i interregional (arts. 1-3). Inicialment la proposta de la Comissió va ser denominar a

⁶ Reglament (CE) núm. 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell de 5 de juliol de 2006 sobre l'Agrupació europea de cooperació territorial (AECT), DOUE de 31 de juliol de 2006, L 210/19.

⁷ Reglament (CE) núm. 1083/2006 del Consell d'11 de juliol de 2006 mitjançant el qual s'estableixen les disposicions generals relatives al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu i al Fons de Cohesió i es deroga el Reglament (CE) núm. 1260/1999, DOUE de 31 de juliol de 2006, L 210/25.

⁸ Reglament (CEE) núm. 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985, relatiu a la constitució d'una agrupació europea d'interès econòmic (AEIE), DOCE L 199 de 31 de juliol de 1985.

aquests organismes Agrupacions europees de cooperació transfronterera⁹, la qual cosa va suscitar força crítiques, entre altres raons, perquè en l'esmentat Reglament es contemplaven les tres modalitats de cooperació i no únicament la transfronterera¹⁰.

Salvada aquesta imprecisió (terminologia emprada que no cobria el conjunt de la matèria objecte de regulació) en l'aprovació definitiva del Reglament, s'estableix un conjunt de disposicions que afecten, sistematitzant el seu contingut, a la personalitat jurídica, composició, funcions, formalització de l'organisme i responsabilitat. El propòsit final és, doncs, salvar les dificultats jurídiques que impedièn amb certa freqüència que les entitats regionals i locals poguessin cooperar mitjançant la gestió conjunta de projectes. Per tant, una de les premisses que més s'han tingut en compte alhora d'estudiar aquest Reglament és si efectivament compleixen amb aquesta finalitat.

En relació a la personalitat jurídica, el Reglament disposa que l'AECT es regirà (a més del previst en aquesta normativa) pel dret de l'Estat de la Unió Europea en el qual estableixi la seva seu social i tindrà capacitat per a adquirir o alienar béns mobles o immobles, contractar personal i comparèixer en judici com a part (arts. 1-2). Igualment, tindrà capacitat per actuar en nom i per compte dels seus membres. A tal fi, l'AECT es regularà mitjançant un conveni i uns estatuts que entre altres qüestions hauran d'especificar el lloc del domicili social, els membres, les funcions i la legislació aplicable a la interpretació i aplicació del conveni que es correspondrà amb la vigent en l'Estat membre on se situï la seu (art. 8). De tot això es desprèn que la seva personalitat estarà regida pel dret intern i no hi ha cap clàusula que permeti entreveure que tal vegada una AECT arribi a posseir personalitat jurídica internacional, malgrat puguin formar-ne part Estats de la Unió Europea (Beltran i Zapater, 2006).

⁹ Proposta de Reglament del Parlament europeu i del Consell relatiu a la creació d'una Agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT), COM(2004) 496 final, 14 de juliol de 2004.

¹⁰ Aviat es van palesar les discrepàncies terminològiques entre els diferents col·lectius interessats en la matèria tot i que hi havia cert consens en que el qualificatiu d'agrupació transfronterera no abastava tots els vessants de la cooperació regulats en el Reglament. Entre d'altres, ARFE., *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a - regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder co-operation (EGCC)*, Gronau, 2004, accessible des de www.aebr.net, p. 2; o el Comitè de les Regions que va proposar que es denominés Agrupació Europea de Cooperació Transeuropea, Dictamen del Comitè de les Regions de 18 de novembre de 2004 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT)», DOUE, C 71/46, 22 de març de 2005.

Efectivament quant als seus membres, les AEET poden albergar entitats territorials abastament heterogènies, que van des d'Estats, ens regionals i locals fins a associacions d'entitats territorials sense personalitat jurídica o regulades pel dret privat o públic¹¹. Les possibilitats que una entitat formi part d'una AEET són tan àmplies que pot arribar, fins i tot, a traspassar els confins territorials de la Unió Europea. Segons una interpretació restrictiva del Reglament, especialment de l'article 3, es desprèn que únicament podran ser membres els Estats i entitats de la Unió europea. No obstant això, una lectura conjunta d'aquest article amb el considerant 16 es desprèn que, sempre que l'ordenament intern del tercer Estat o d'acords entre Estats membres i països tercers ho permetin, podran també ser membres entitats de tercers Estats¹². En puritat sembla que l'autorització de pertànyer és més un problema del país no comunitari que dels de la Unió europea atès que la condició per a que això sigui possible és que el tercer accepti.

Per tant, només queden exclosos d'una AEET els Estats que no són membres de la Unió europea però no les seves entitats. És més, per a J. I Luaces els esmentats organismes han de permetre la col·laboració de tercers Estats com Noruega, Andorra o Suïssa amb els quals des de fa temps s'ha vingut desenvolupant cooperació transfronterera (Luaces, 2005). El dubte és si una AEET, una vegada constituïda, podrà celebrar convenis amb tercers Estats per a dur a terme projectes conjunts, possibilitat que des d'un punt de vista jurídic és factible doncs no hi cap disposició que ho

¹¹ Per més detall, l'article 3 disposa:

“Composición de la AEET

1. La AEET estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías:

- a) Estados miembros;
- b) autoridades regionales;
- c) autoridades locales;
- d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/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.

Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

2. La AEET estará constituída por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros.”

¹² En concret, el Reglament AEET en el seu Considerant 16 preveu:

“El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AEET no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AEET constituída con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.”

prohibeixi. Tanmateix, i a tall d'exemple, s'ha inclòs a Andorra en el PO Espanya-França 2007-2013 a fi de poder participar en els projectes que es desenvolupin a partir d'aquest Programa, motiu afegit per a que algunes de les actuacions pensades en l'àmbit de la cooperació transfronterera es faci mitjançant la creació d'una AEET¹³.

Romanen, però, certs dubtes sobre la idoneïtat que participin Estats en el si d'una AEET puix suposi una intromissió i un obstacle per a la cooperació empresa entre entitats territorials tot i que, en general, s'ha acollit positivament la formulació definitiva de les AEET entre altres raons, perquè contribuirà a enfortir la cohesió econòmica i social i dinamitzarà els organismes de cooperació¹⁴, alguns d'ells anquilosats o infrautilitzats per la manca de capacitat tècnico-jurídica per actuar. Fins i tot, la presència estatal és considerada per Levrat un gir important respecte del que ha estat fins ara la cooperació duta a terme per regions i ens locals en la que no tenien accés els Estats, contribuint a la consolidació de la governança multinivell (Levrat, 2007) defensada també per altres autors nacionals (Morata, 2006)

En qualsevol cas, i és important destacar-ho, no existeix una jerarquia en el si de les AEET en funció de les competències internes (i eventualment internacionals) que disposin cadascun dels seus membres, llevat de les que es derivin dels càrrecs previstos en els estatuts, tal com director o representants en els òrgans de govern, la qual cosa facilita un intercanvi horitzontal d'idees i la posada en comú d'interessos sense estar condicionat per la jerarquia competencial entre els seus membres i la conseqüent superioritat dels Estats.

Això, però, no comporta que les entitats regionals i locals augmentin les seves capacitats d'actuar en formar part d'una AEET, ans al contrari. El Reglament en diferents apartats deixa ben clar que les funcions que poden desenvolupar des d'una AEET venen condicionades pel comú de competències de tots els seus membres

¹³ Particularment, l'article 21.3 del Reglament del FEDER disposa:

“En el ámbito de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, el FEDER podrá financiar gastos originados en la ejecución de operaciones o de partes de operaciones en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, con un límite del 10 % del importe de su contribución al programa operativo considerado y siempre que aquellas redunden en beneficio de las regiones de la Comunidad”

¹⁴ Comitè de les Regions., *Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004*, op. cit

(Levrat, 2007). A més a més, el Reglament disposa que les funcions d'una AECT no han de comportar l'exercici de competències atribuïdes pel dret públic ni d'actuacions adreçades a vetllar pels interessos generals de l'Estat o d'altres autoritats públiques, com les competències policials, reglamentàries, la justícia i la política exterior (art. 7). Això a la pràctica significa que les possibilitats de col·laborar més enllà dels àmbits en que ja ho venien fent són minses. Des d'aquest angle, les AECT no canviaran abruptament la manera de funcionar dels propis organismes de cooperació sinó que seran un instrument més al servei de les regions. La seva existència no exclourà, doncs, altres estructures jurídiques de col·laboració regional.

Ara bé, el mosaic de possibilitats de les AECT és immens, no només quant als seus membres sinó també respecte les vies d'actuació que abasten el conjunt de la cooperació territorial i que poden cenyir-se, bé a les orientacions dels PO de cooperació territorial a fi d'obtenir finançament de la Comunitat, o bé anar per lliure a partir d'iniciatives pròpies, això és, impulsades pels membres de les AECT sense intervenció comunitària. La possibilitat de poder actuar des d'un organisme privilegiat de cooperació com esdevindran les AECT sense estar condicionat a la realització de projectes subvencionats a través de finançament comunitari és una oportunitat més per a impulsar la cooperació entre entitats regionals i locals de llarg abast que hauria de sobreviure als fons comunitaris. Malgrat tot, fou precisament la manca de finançament comunitari la que va retardar la realització d'activitats transfrontereres i es va haver d'esperar a la iniciativa INTERREG per anar superant tal situació (Martínez, 2006). En realitat, no hi ha massa motius per a ser optimistes (al menys a curt termini) si ens atenem a altres projectes pilot també pensats per a incentivar la col·laboració entre entitats territorials sense finançament comunitari que no estan donant els resultats esperats.

Això és una mica el que està succeint amb els acords i contractes tripartits ideats en una proposta de la Comissió formulada en el Llibre Blanc sobre Governança Europea de 2001. L'objectiu era que mitjançant la conclusió d'aquests acords per part de les entitats regionals i/o locals juntament amb el respectiu Estat membre i la Comissió es facilités l'aplicació de determinades normes comunitàries, particularment en matèria de medi ambient, transport i energia. No obstant, les oneroses condicions jurídiques, així com la falta de finançament comunitari addicional per a implementar-les, han limitat

l'èxit d'aquesta nova experiència. Durant aproximadament quatre anys només s'ha subscrit un acord tripartit entre la Regió de Llombardia, Itàlia i la Comissió, però fins i tot en aquest cas hi hagut dificultats financeres per a executar-ho. Algunes regions amb competències legislatives han arribat, fins i tot, a qüestionar la seva eficiència al no comptar amb l'al·licient dels ajuts europeus (Vara, 2006). Per aquest motiu, i malgrat que la finalitat i l'àmbit d'actuació de les AEET és distint als acords tripartits, és previsible que la majoria d'activitats que desenvolupin en els propers anys es facin a partir, i per a, obtenir finançament comunitari.

Tal contemplació de la realitat no invalida, però, la potencialitat de les AEET tant respecte dels seus membres, com dels àmbits d'actuació o de la capacitat per a fer efectiva la cooperació. En canvi, un dels aspectes que pot fer desistir de crear un d'aquests organismes és l'acompliment dels requisits formals per instituir-lo i controlar, després, la seva activitat. Els possibles membres, i per tant també els de l'Euroregió, hauran d'avaluar molt bé la utilitat de crear-les tenint en compte les polítiques que volen implementar en lloc de continuar en altres organismes de cooperació que igualment són aptes per a rebre ajuts comunitaris, com fins ara, i no necessiten complir amb uns requisits tan estrictes.

Anant més al detall, per constituir una AEET s'ha de signar un conveni que inclogui bàsicament: el domicili social, que ha d'estar situat en el territori d'un Estat membre, les funcions que pretén desenvolupar, els components, la legislació aplicable a efectes d'aplicació i d'interpretació, que serà la de l'Estat on estigui la seu social, clàusules sobre el control financer i delimitació del territori on durà a terme les seves actuacions. Juntament amb el conveni, les AEET hauran de proveir-se d'un estatut que a més de desenvolupar els preceptes de l'acord assenyalat hauran d'especificar els òrgans de govern, el sistema de presa de decisions, les condicions de contractació i de contribució financera de llurs membres. Tanmateix s'han de preveure disposicions sobre el grau de responsabilitat de l'AEET i dels components així com especificar les autoritats amb capacitat per designar una auditoria externa independent. En altres paraules, el control sobre els actes i la manera d'executar-los està fortament reglat. El Reglament estableix que la responsabilitat correspon, en primer lloc, a l'AEET incloent els supòsits en que hi hagi una extralimitació de competències, i només quan els seus actius resultin insuficients, seran per compte dels membres. També és important

destacar que els Estats de la Unió Europea no seran responsables de les accions de les AECT llevat que en formin part, la qual cosa pot alleugerir la càrrega de mantenir-les en actiu durant anys.

A més a més, un Estat membre pot prohibir una activitat de l'AECT en el seu territori si considera que és contrari a l'ordre, la seguretat, la sanitat, la moral o, en general, l'interès públic. La inclusió d'aquesta clàusula suposa continuar reservant a l'Estat plens poders per a limitar l'acció d'una AECT si així ho estima necessari, és a dir, que aquests organismes tampoc es deslliuren de l'ordre sobirà establert. La diferència, potser, amb altres estructures de cooperació entre entitats territorials és que la implementació de les AECT implica un cert grau de coordinació entre l'Administració de l'Estat i aquella, més que de jerarquia, ja que en cas que s'apliquin les esmentades prohibicions, s'han de justificar (no han de constituir un mitjà de restricció arbitrari o encobert de la cooperació territorial) i són revisables per l'autoritat judicial competent. Aquesta clàusula és innovadora enfront al passat a on les revisions judicials per no respectar la cooperació en el dret intern dels països europeus (i comunitari) eren pràcticament inexistents (art. 13).

Altrament, els tercers que se sentin perjudicats per les accions i omissions de les AECT podran acudir als tribunals per fer valer llurs pretensions en l'Estat membre a on aquest organisme fixi el seu domicili social (art. 15). Això també representa certa novetat en relació a altres estructures de cooperació entre entitats regionals i locals, les quals han estat creades d'una manera més o menys informal, que els permet evitar el control judicial dels seus actes si hi ha tercers que es consideren afectats. Respecte d'aquesta manca de control cal dir, en positiu, que es pot justificar quan es tracta d'organismes que efectivament no poden realitzar activitats de gestió de bens públics o, fins i tot, quan els seus components hi col·laboren de forma descentralitzada seguint més un model de coordinació que no pas de cooperació (cas de l'Euroregió) i per tant, no és necessari fer un control exhaustiu de l'acció desenvolupada. Però també és cert que a mida que avança el reconeixement a nivell europeu i dels Estats membres sobre la feina dels organismes creats per regions és previsible que augmentin els controls i l'obligació de fer pública la tasca realitzada per aquells en tant que garantia. Per aquest motiu, els tercers (per exemple beneficiaris potencials de beques, d'intercanvi de

treballadors) poden veure's millor emparats per una AECT que per organismes dels quals només en tenen constància per la premsa.

2.2. Diferències amb altres marcs jurídics que regulen els organismes de cooperació

En efecte, el panorama normatiu europeu permet l'establiment d'estructures de col·laboració creades per regions i ens locals ben heterogènies. El Reglament de les AECT, no obstant, suposa un canvi ja que a pesar que reconeix la ingent tasca del Consell d'Europa respecte als tractats internacionals conclusos per a la cooperació transfronterera i interterritorial (que considera que tenen una dimensió més àmplia), i assenyala que no pretén proporcionar un conjunt de normes específiques que regulin tots els acords subscrits en el territori de la Comunitat, és possible que en la pràctica gaudeixi de major notorietat, superant algunes de les limitacions de la normativa precedent. Tot i que no es pot ignorar la importància de la tasca realitzada per les instàncies del Consell d'Europa (Fernández de Casadevante, 2006), difícilment sense la qual existiria avui dia un estadi de cooperació avançat, és evident que el Reglament presenta avantatges. Especialment, podrà remoure les dificultats esdevingudes pel fet que els dos Protocols del Conveni-marc de 1980 sobre cooperació transfronterera no generen obligacions per a un significat grup d'Estats que no els han ratificat. En canvi, el Reglament AECT és preceptiu per als membres de la Unió Europea, el qual regula i amplia alguns dels preceptes previstos en aquests tractats internacionals.

Malgrat tot, la simultaneïtat de treballs sobre els organismes de cooperació entre entitats territorials elaborats des de la Unió Europea i des del Consell d'Europa s'ha vist amb cert recel. En concret, el Comitè d'Experts sobre cooperació transfronterera del Consell d'Europa està estudiant des del 2004 la viabilitat d'un Protocol addicional núm. 3 a la Convenció-marc de 1980 sobre la creació d'agrupacions euroregionals de cooperació o, en el seu cas, l'adopció d'una Convenció europea que estableixi una llei uniforme sobre les agrupacions transfrontereres de cooperació territorial. L'entrada en vigor del Reglament de les AECT suposa un esforç afegit puix que els treballs en curs que en endavant desenvolupi el Comitè d'Experts del Consell d'Europa forçosament

hauran de contemplar la seva compatibilitat i complementarietat amb la citada normativa comunitària (Huesa, 2006) ¹⁵.

3. L' Euroregió Pirineus Mediterrània en clau de futur

3.1. Naturalesa jurídica

L'Euroregió Pirineus Mediterrània fou creada a partir de la Declaració Constitutiva de l'Euroregió el 29 d'octubre de 2004, entre les Comunitats Autònomes d'Aragó, Catalunya i Balears i els Consells regionals francesos de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, amb la intenció “*d'unir esforços per crear al nord-oest de la Mediterrània un pol de desenvolupament sostenible basat en la innovació i la inclusió social i territorial*”¹⁶. Amb aquest objectiu col·laboraran amb els Estats d'Andorra, Espanya i França, així com les institucions europees i internacionals. La seva estructura és molt flexible, més semblant a la prevista pels organismes de coordinació que de cooperació permanent; la màxima representació resideix en una Trobada de Presidents, que asseguren l'impuls polític, i en las Presidències rotatòries, dintre de las quals, l'encarregada per torn promou l'Euroregió en l'àmbit institucional i polític. Disposa, a més, d'un Grup de Coordinació format per personal tècnic triat d'entre els seus membres amb la finalitat de concertar polítiques i efectuar projectes conjunts, i d'una Secretaria que vetlla per l'execució de les activitats empreses en el seu si¹⁷. Altrament disposa d'una Coordinació Europea que ha de preparar l'estratègia de l'Euroregió com a grup d'interès davant la Unió Europea i de Coordinacions específiques que desenvolupen els següents projectes: EuroBiorregió, Portal Cultura, o l'Observatori Socioeconòmic.

L'Euroregió, en definitiva, és un organisme sense personalitat jurídica que facilita la col·laboració dels seus membres, però que no té capacitat per adoptar decisions de caire vinculant per aquests o per tercers respectant, així, la normativa

¹⁵ En el mateix sentit es pot consultar l'informe elaborat per encàrrec del Consell d'Europa., *Similarities and differences of instruments and policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier cooperation*, 2006

¹⁶ *Declaració Constitutiva de l'Euroregió*, Barcelona, 29 de octubre de 2004.

¹⁷ Font: <http://www.euroregion-epm.org>

nacional i internacional. L'any 1995 França i Espanya van concloure un acord sobre cooperació transfronterera anomenat "Tractat de Baiona" per tal de regular i promoure les relacions dutes a terme per les entitats territorials frontereres dels dos països¹⁸. Segons l'article 7 de l'acord, s'estableix la possibilitat que les respectives entitats puguin crear organismes comuns sense personalitat jurídica per estudiar qüestions d'interès mutu i formular propostes de cooperació als seus membres malgrat no gaudeixen de capacitat per adoptar decisions obligatòries. El contrari, és a dir, per a que els organismes tinguin capacitat d'emprendre resolucions vinculants, el Tractat de Baiona preveu uns requisits específics (fixar un estatut, dret aplicable, jurisdicció competent, responsabilitat entre d'altres) que s'han de complir per tal de donar-los cobertura jurídica una vegada creats.

Per a tots els models de col·laboració amb o sense personalitat, l'acord hispano francès crea una Comissió que, entre les seves funcions, estudia la participació de les Administracions de l'Estat respectives en cas que les competències entre les autoritats territorials franceses i les espanyoles siguin molt desiguals i això dificulti la realització d'algunes iniciatives cooperatives. Tal possibilitat resulta interessant (sempre i quan no es vegi com una intromissió en afers regionals i locals) en la mesura que pot facilitar la resolució de projectes de cooperació més concrets en els quals, per exemple, les Comunitats d'Aragó o de Catalunya tenen més competències que les homònimes franceses; un problema, no resolt satisfactòriament (Argent, 2005), que també es dona en altres organismes de cooperació.

En qualsevol cas, i tenint en compte la personalitat jurídica de l'Euroregió, el sistema d'actuació bàsicament es de coordinació: una vegada adoptades les orientacions i estratègies en el si de l'organisme cadascun dels seus membres assumeix funcions amb caràcter individual, però que beneficien a la col·lectivitat. Curiosament, l'acte de creació de l'Euroregió no s'ha publicat en el Butlletí Oficial de l'Estat –BOE– però sí que consta en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya –DOGC– l'acord del Govern mitjançant el qual s'instaura el *Programa per a l'impuls i la creació de l'Euroregió Pirineus Mediterrània* en l'àmbit de les competències de la Generalitat de

¹⁸ *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Baiona, 10 de març de 2005. BOE 10 de març de 1997

Catalunya, programa que es pot emmarcar dintre de les actuacions exteriors unilaterals o pròpies d'aquesta Comunitat Autònoma¹⁹.

La manca de dimensió jurídica de l'Euroregió no ha impedit que els seus membres incloguin alguns dels acords bilaterals de cooperació que han subscrit dintre de l'estratègia política de l'Euroregió, tal com ha succeït amb l'acord-marc de cooperació transfronterera entre el Consell General dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya subscrit el 29 de juny de 2006²⁰. La qüestió és si el model de col·laboració utilitzat fins ara serveix per fer front als reptes de futur.

3.2 Línies d'expansió

Presentada l'Euroregió com un fòrum de coordinació, la seva activitat es canalitza a través de diferents àmbits, alguns dels quals s'han considerat estratègics pels propers anys i conseqüentment centraran bona part de la seva acció; en particular, les comunicacions i infraestructures, la investigació i la innovació tecnològica, cultura, medi ambient, turisme i patrimoni²¹.

De forma il·lustrativa d'aquest tipus de col·laboració, en el sector cultural es va obrir una convocatòria per a iniciatives culturals eurorregionals, impulsada des de Migdia-Pirineus, però destinada a projectes de caràcter cultural amb una dimensió eurorregional, això és, fomentava iniciatives que s'efectuessin en col·laboració d'almenys dues regions membres de l'Euroregió, que tinguessin suport professional efectiu, que inclogués participació financera dels operadors associats, i que el seu propòsit fos una cooperació perllongada. Les temàtiques cobertes per aquesta convocatòria abastaven la col·laboració entre operadors que intervinguessin a favor dels ciutadans joves, espectacles, arts plàstiques, patrimoni, audiovisual, arts populars i edició i cooperació a través de festivals. Així, sota la convocatòria "Iniciatives Culturals Euroregionals" de la regió Migdia-Pirineus, la "Réseau Chainon" va coordinar la constitució d'una xarxa de seguiment d'artistes i de difusió en l'àmbit de l'espectacle en

¹⁹ DOGC 11 de novembre de 2004.

²⁰ Font: <http://www.euroregion-epm.org>

²¹ Euroregió, *Euroregió Pirineus Mediterrània. Memòria d'un any (octubre 2004-octubre 2005)*, 28 d'octubre de 2005.

viu en el territori de l'Euroregió. En aquest entramat, dues companyies catalanes varen actuar el setembre de 2006 a Tournefeuille, ciutat associada a la "Réseau Chainon".

Catalunya, en el marc d'aquesta col·laboració, s'ha compromès a aportar finançament, com ja ho han fet les regions franceses, per a seguir fomentant projectes de cooperació cultural euroregional. D'aquesta manera, les convocatòries s'aproven a partir d'una decisió unilateral de Catalunya, però formen part d'una decisió comuna que redunda en benefici dels ciutadans de l'Euroregió. Així, durant el 2007, el sistema que utilitzat fou la concessió d'ajuts a projectes en els quals participaven agents culturals, entitats locals i actors en general dels territoris de la zona de l'Euroregió respectant criteris com la paritat en la representació d'artistes de les diferents zones, si escau, l'ús de la llengua catalana i la contribució del projecte a la cohesió dels territoris, entre d'altres²².

També sota aquest sistema de coordinació basat en iniciatives unilaterals es van aprovar, l'octubre de 2006, les bases reguladores per a la concessió d'Ajudes Euroregió a xarxes de cooperació, a la realització d'estudis econòmics i socials de l'Euroregió i a iniciatives que dinamitzin l'espai mediàtic euroregional en el marc del Programa per a l'impuls de l'Euroregió Pirineus Mediterrània de la Generalitat de Catalunya²³.

Aquest sistema d'actuacions unilaterals decidides en el marc de l'Euroregió podrien transformar-se, més endavant, en col·laboracions de major contingut obligatori, per exemple que l'Euroregió pogués convocar ajudes conjuntes per a promoure iniciatives en nom seu, finançades i gestionades per l'aparell de l'organisme. Des del punt de vista jurídic, això és factible. De considerar-se oportú un canvi de rumb més obligacional caldria modificar, en primer lloc, la pròpia naturalesa jurídica de l'Euroregió de tal manera que fos apte per a dur a terme actuacions comunes de cooperació. Això ha estat el que ha fet, sense anar més lluny, la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) que va néixer com un organisme d'animació sense personalitat jurídica i s'ha acabat transformant en un consorci amb personalitat regida pel dret públic

²² *Acord de 14 de març de 2007, del Consell d'Administració de l'Entitat Autònoma de Difusió Cultural, per la qual es convoca concurs públic per a la concessió de fons per a projectes artístics i de pensament contemporanis de caràcter professional que es realitzin conjuntament amb altres territoris de l'Euroregió Pirineus Mediterrània durant l'any 2007, DOGC 20 d'abril de 2007*

²³ *Programa per a l'impuls de l'Euroregió Pirineus Mediterrània, DOGC 20 d'octubre de 2006.*

convertint-se en l'Autoritat de Gestió del PO Espanya-França de cooperació transfronterera. L'Euroregió té, doncs, davant seu tot un ventall de possibilitats que haurà d'avaluar en el present més immediat per tal de situar-se adequadament en el període 2007-2013.

4. Quin encaix, quin model?

Un canvi en la situació jurídica de l'Euroregió destinat a millorar les seves competències hauria de tenir en compte la normativa nacional, europea i internacional. L'oportunitat d'implicar-se en les AECT no va en detriment d'altres formes d'institucionalitzar l'Euroregió, ans al contrari, sinó que caldria, en primer lloc, establir quins són els objectius a assolir en el futur i, a partir d'aquí, decidir quina és l'estructura que millor contribueix a realitzar-los.

Certament, si l'interès està en dotar-se d'una estructura amb capacitat per adoptar decisions en nom de l'Euroregió, i no dels seus membres, ja sigui per reconvertir-la en un organisme regit pel dret privat o bé pel dret públic, que en aquest últim cas adoptaria la forma de consorci, caldria donar publicitat de la reconversió produïda a efectes de seguretat jurídica. A més de tenir en compte el previst en el Tractat de Baiona respecte de les formalitats i requisits que s'han de complir per transformar un organisme sense personalitat jurídica en un altre amb capacitat jurídica per actuar, és d'aplicació el Real Decret 1317/1997, d'1 d'agost. Aquest estableix que les Comunitats Autònomes i els ens locals han de comunicar a l'Administració General de l'Estat els convenis de cooperació transfronterera que desitgin subscriure a fi de dotar-los d'efectivitat. Aquesta mesura també abasta, lògicament, aquells convenis que tenen com a objectiu la creació d'estructures de cooperació. Igualment per a que aquests convenis tinguin eficàcia enfront tercers (distints de les entitats territorials signants) s'haurà de publicar en el BOE. L'esmentada normativa pretén, doncs, proporcionar eficàcia (que no validesa) als organismes de cooperació transfronterera existents.

Ara bé, si l'opció és finalment anar cap a una AECT existeixen diverses variables en mans de l'Euroregió: una, que els seus membres col·laborin en la creació d'una AECT; dues, que l'Euroregió passés a formar part d'una AECT; o tres, que es

reconvertís en un organisme d'aquestes característiques possibilitat, però, un xic remota. En qualsevol cas, la figura de les AECT està dissenyada per servir a la cooperació entre entitats regionals i locals europees, però no impedeix, com ja s'ha assenyalat, que aquelles entitats decideixin finalment utilitzar altres models d'organismes o mantenir els que ja tenen igualment aptes per presentar, si escau, operacions dirigides a obtenir finançament comunitari.

Projectes que participen d'una AECT

Una de les figures que ha comptat amb el recolzament de les instàncies governamentals de França i Espanya, però que ha estat impulsada i seguida des de l'inici per l'administració catalana i pel Consell Regional de Llenguadoc-Rosselló, és l'anomenat hospital transfronterer de la Cerdanya. El projecte va començar a adquirir forma a través d'un acord no normatiu entre la Generalitat de Catalunya i el Consell Regional de Llenguadoc-Rosselló, el 10 de gener de 2003, compromís que va comptar amb la participació de l'Ajuntament de Puigcerdà, mitjançant el qual s'avaluava la viabilitat de crear un hospital com a organisme transfronterer.

Aquest estudi s'emmarcava dintre de les accions cobertes per la iniciativa Interreg III A: Espanya-França 2000-2006, és a dir, les incloses en l'apartat de cooperació transfronterera i, en particular, en el conjunt d'accions per promoure la millora de l'entorn de la zona transfronterera. L'estudi previ de viabilitat estava assignat al Consell General dels Pirineus Orientals de la Regió de Llenguadoc-Rosselló amb un pressupost total de 90.000 € i un ajut de 45.000 € (inici 1.02.2003 i acabament 30.04.2004) atès que les accions subjectes a finançament podien rebre un cofinançament del FEDER de fins al 50 per cent.

Ara bé, l'impuls polític definitiu no es va donar fins el 17 d'octubre de 2005 coincidint amb la cimera hispano-francesa. D'aquesta trobada entre els dos Estats es vol ressaltar dos aspectes que afavoreixen la continuïtat de la cooperació duta a terme des de l'Euroregió: d'una banda, la decisió de reactivar de nou la Comissió de Seguiment del Tractat de Baiona de 1995, fet que continua proporcionant una bona cobertura jurídica a les relacions transfrontereres entre entitats regionals i locals dels dos Estats.

D'altra banda, la voluntat política dels dos Estats de recolzar la creació d'aquell hospital mitjançant l'acord dels respectius ministres de salut²⁴ va donar peu, al seu torn, a que paral·lelament se subscribís una Declaració d'Intencions el 17 d'octubre de 2005 sobre la cooperació per a l'accés a l'atenció sanitària dels pacients de la Cerdanya i el Capcir, entre Xavier Bertrand, ministre francès de Salut i de Solidaritats, i Marina Geli, consellera de Salut de la Generalitat de Catalunya. Amb aquest propòsit, des de la part espanyola, es va permetre que l'administració catalana adoptés el compromís de crear una associació que inclogués al Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya i a l'Agència Regional d'Hospitalització de Llenguadoc- Rosselló. No obstant, les expectatives del govern espanyol han anat més enllà en la mesura que consideren que l'obertura de l'hospital és només un primer pas cap a una futura xarxa transfronterera hispano-francesa que aglutini el conjunt dels agents i institucions sanitàries implicades en aquella zona.

En definitiva, el juliol de 2006 es va constituir la *Fundació Privada Hospital Transfronterer de la Cerdanya* amb caràcter temporal que durarà fins que els Estats francès i espanyol signin un tractat internacional que permeti modificar aquest organisme de naturalesa privada en un organisme de dret públic; així, la fundació té capacitat per començar les obres de l'hospital i treballar en la constitució d'una entitat comuna interadministrativa de col·laboració entre l'Administració pública francesa i l'Administració de la Generalitat de Catalunya que prossegueixi la construcció i posada en funcionament de l'esmentat hospital (art. 6 dels Estatuts)²⁵. Les funcions principals de l'Hospital són de caràcter bàsic i s'adreça a l'atenció de pacients aguts i de curta estada, però també tindrà capacitat per executar activitats sanitàries assistencials i preventives de salut. La població en general i, en particular, els residents en aquella àrea tindran accés a totes les prestacions sanitàries del futur hospital i dels establiments sanitaris de la Cerdanya francesa. A més, s'impulsarà l'intercanvi d'experiències entre els professionals de la salut de la zona de la Cerdanya i del Capcir.

²⁴ Nota de Premsa del Ministeri espanyol de Sanitat i Consum, 2005.

²⁵ A tall d'exemple, la Comissió de Polítiques Socials de la Generalitat de Catalunya ha autoritzat al Departament de Salut la concessió d'una subvenció de 390.000 euros a la Fundació Hospital de Puigcerdà destinada a finançar les accions tècniques i operatives que aquest ha assumit dintre del projecte de desenvolupament de l'Hospital Transfronterer. *Generalitat de Catalunya. Acords de Govern*, 29 d'agost de 2006

Els treballs desenvolupats en el decurs de 2007 anaven en la direcció que la transformació es produís finalment a través de la figura de l'AECT. Concretament, el 17 de març de 2007 es va signar entre el Ministre de Salut de França i la Consellera de Salut de Catalunya una nova *Carta d'Intencions* amb l'objectiu de crear una AECT. Entre els principals aspectes que reunirà aquest nou organisme un cop transformat en aquesta figura comunitària seran: la participació en els òrgans de govern de les administracions signants de la Carta en percentatges de 40 per cent per la part francesa i 60 per cent per a la part catalana, establir un règim de finançament del projecte que reguli les aportacions econòmiques respectant els percentatges pactats de participació francesa i catalana i preveure un sistema d'adopció d'acords, entre d'altres²⁶. Així, la intenció és que entre el 2007 i el 2009 l'Hospital estigui construït i posat en funcionament a través de la gestió d'una AECT.

Com es pot observar, les principals decisions que afecten al desenvolupament de tot aquest projecte s'han pres a través d'acords de naturalesa política no publicats en cap diari oficial, la qual cosa no li resta el compromís assumit palesat a través de les operacions tècniques, jurídiques, aportacions de finançament que ja s'estan duent a terme per fer-li front, a banda de la constitució de la Fundació esmentada de l'Hospital Transfronterer de naturalesa privada que serà la que endegarà la seva pròpia transformació estatutària. No obstant, és curiós que s'informi de la ratificació del Govern de Catalunya dels compromisos assumits en la Carta d'Intencions de 17 de març de 2007 per la Consellera de Salut, fet que recorda la pràctica estatal desenvolupada en matèria de tractats internacionals, però que a diferència d'aquests últims, no es disposen de controls parlamentaris preceptius per a la conclusió d'acords internacionals²⁷.

Entre d'altres explicacions, cal ressaltar la dificultat de realitzar projectes transfronterers comuns que s'han d'anar adaptant a la normativa vigent en cada moment, més tenint en compte que l'estudi i les obres triguen anys en finalitzar, la qual cosa provoca, i no és un problema nou, força confusió tant en el fil conductor que arribarà fins a la posada en marxa de l'hospital, com sobre el control dels actes ja iniciats. Tot seria més fàcil, com diuen alguns responsables de les entitats implicades, si

²⁶ Amb molt més detall sobre el desenvolupament de l'Hospital Transfronterer podeu consultar la següent adreça electrònica: <http://www10.gencat.net/catsalut/cerdanya/>

²⁷ *Generalitat de Catalunya. Acords de Govern*, 3 d'abril de 2007

hi hagués més obertura per part dels respectius governs estatals els quals, malgrat tenir una presència marginal en aquest projecte, sobretot en el cas espanyol, la seva autorització és fonamental.

És a dir, per una banda, l'Estatut de Catalunya vigent contempla en els seus articles 195 i 197 la possibilitat que aquesta Comunitat Autònoma pugui establir acords de cooperació transfronterera (l'esmentat hospital no deixa de ser un exemple de les possibilitats que es poden pactar a través d'aquests acords), però per l'altra, si el que es pretén és que l'hospital es gestioni per una AECT (que en termes jurídics es tractaria d'un dels estadis més alts de cooperació al que poden arribar les entitats locals i regionals de caràcter transfronterer) forçosament cal l'autorització de l'Estat.

De tota manera, l'Euroregió ha seguit en aquest projecte una estratègia de coordinació, esdevenint una plataforma per facilitar els contactes que permetin, després, la seva concreció en acords de cooperació sòlids encara que no normatius. Una vegada el òrgans de gestió de l'hospital s'hagin convertit en una AECT, l'Euroregió pot continuar exercint de fòrum de trobada que aglutini a les parts implicades en un marc més flexible, però existeixen altres possibilitats per aquest projecte o per altres que en vulgui emprendre.

4.2. L'Euroregió Pirineus Mediterrània com a membre d'una AECT

Com s'ha indicat, el Reglament sobre les AECT obre la possibilitat que els membres que arribin a integrar un organisme d'aquestes característiques puguin ser molt diversos i, fins i tot, m'atreviria a dir, extremadament heterogenis, la qual cosa ofereix la via per a que els membres de l'Euroregió, a títol individual, formin part d'una AECT. La incorporació dels membres de l'Euroregió en una AECT facilitaria l'establiment d'una posició comuna entre ells en formar part d'un organisme amb personalitat jurídica. Fins i tot la presa de decisió comuna es podria adoptar en el si de l'Euroregió i, després, traslladar-la a l'AECT.

L'altra alternativa és que la pròpia Euroregió passi a formar part d'una AECT. El Reglament és prou flexible en permetre que puguin ser membres de ple dret, els Estats de la Unió Europea, regions, entitats locals, organismes de dret públic o

associacions formades per organismes que pertanyen a alguna d'aquelles categories (sense especificar la seva personalitat jurídica); l'Euroregió encaixa, doncs, en aquest últim supòsit en estar formada per entitats regionals.

4.3 Transformació de l'Euroregió Pirineus Mediterrània en una AECT

L'acord de la Generalitat de Catalunya de 15 d'octubre de 2004, a partir del qual neix el *Programa per a l'impuls i la creació de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània* a més d'assenyalar que aquest organisme constitueix una prioritat per a l'executiu català estableix la voluntat d'institucionalitzar-lo en un futur proper²⁸, compromís que es reitera en actuals convocatòries promogudes en l'àmbit de l'Euroregió²⁹. Certament una hipotètica institucionalització de l'organisme consistiria en que es transformés directament en una AECT.

A tal fi, l'Euroregió hauria d'establir un conveni i uns estatuts contemplant els requisits previstos en el Reglament de les AECT, notificar-ho a França i Espanya, estructurar-se orgànicament en, com a mínim, una assemblea que representi als seus membres i nomenar un director que actuï en nom d'ella. Igualment s'hauria de fixar el pressupost, la jurisdicció aplicable i determinar les responsabilitats. Ara bé, potser una de les qüestions més complexes és el tema de les funcions que hauria d'acomplir l'AECT en la mesura que les competències dels membres de l'Euroregió són desiguals i, en principi, s'hauria d'acollir a les que comparteixen tots (com es recordarà el Reglament preveu que les funcions venen condicionades a que tots els membres tinguin competències).

Una qüestió en clau de futur consistiria en plantejar l'oportunitat de que l'Euroregió es transformés en una AECT com a estructura permanent de cooperació, amb independència o en previsió de que el finançament comunitari vagi minvant, i en perspectiva que pugui romandre més enllà d'aquest escenari. Per l'actual període de

²⁸ “*La creació de l'Euroregió de la Mediterrània és una prioritat del Govern de la Generalitat, a la qual es considera que cal donar impuls institucional per tal que esdevingui una realitat en un futur pròxim*”, PRE/3010/2004, de 4 de novembre, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de 15 d'octubre de 2004, pel qual es crea el programa per a l'impuls i la creació de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània dins l'àmbit de les competències de la Generalitat de Catalunya, DOGC 11 de novembre de 2004.

²⁹ Per exemple en la convocatòria per a la concessió de fons per a projectes artístics i de pensament contemporani d'enguany, DOGC 20 d'abril de 2007

finançament 2007-2013 es veu factible la creació d'una AECT per gestionar projectes concrets, però caldria estudiar els avantatges de que l'Euroregió comptés amb una estructura AECT emparada pel dret intern i, sobretot, pel dret comunitari.

Referències

Argent, P. (2005): “La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière”, a Lejeune, Y. (dir.) *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts*, Brussel·les: Bruylant, pàgs. 77-86.

Beltrán, S. (2007): “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, pàgs. 215-245

Beltrán, S. i Zapater, E. (2006): “La política de cohesió”, a Morata, F.(dir.): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, pàgs. 95-107.

Del Valle Gálvez, A. (1994): “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea: análisis y perspectivas”, a *Revista de Instituciones Europeas*, vol. II, núm. 2, pàgs. 155-194

Fernández de Casadevante, C. (2006): “Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales”, a Labeyle, H. (dir.): *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Brussel·les: Bruylant, pàgs. 89-114.

Herce, J. i Maroto, R. (2006): “La política de cohesión comunitaria y el horizonte regional post 2007 en España”, a *Cuadernos de Información Económica*, núm. 191, març-abril, pàgs. 65-76.

Huesa Vinaixa, R. (2006): “La eurorregión: marco jurídico y proyección de futuro”, *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid: Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, pàgs. 143-145.

Lazaro Araujo, L. (2002): “Cataluña”, a Lazaro Araujo, L.(coord.): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas-Periodo 2000-2006*, Vol. 1, Madrid: Comisión Europea, Representación en España, pàgs. 445-484.

Levrat, N. (2007): *Le Groupement européen de coopération territoriale –GECT–*, Comitè de les Regions, CdR117-2007_ETU

Luaces Fernández, J.I. (2005): “La agrupación europea de cooperación transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?”, a *Unión Europea Aranzadi*, vol. 32, núm. 12, pàgs. 17-25.

Martínez, E. (2006): “La futura Agrupación europea de cooperación transfronteriza”, *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid: Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, pàgs. 201-214.

Morata, F. (2000): “La política regional y de cohesión” a Morata, F. (ed.): *Políticas públicas en la Unión europea*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pàgs. 143-188.

Morata, F. (2006): “Catalunya i les xarxes europees”, a Morata, F. (ed): *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, pàgs. 31-62

Ordóñez Solis, D. (2006): “La gestión de las subvenciones y las ayudas comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas”, a Cabellos, M. A. (coord.). *Estatuto y Unión Europea*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònòmics, pàgs. 105-152

Torreblanca, J.I. (2005): “Adiós a los fondos. Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, núm. 21, <http://www.realinstitutoelcano.org>

Vara, G. (2006): "Novedades en Europa para aumentar la participación regional y local en los procesos de toma de decisión europeos", a *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 33, núm. 2 pàgs. 27-33.

Villaverde, J. (2006): ¿Qué hay de nuevo en la nueva política regional de la Unión Europea?, a *Cuadernos de Información Económica*, núm. 191, març-abril, pàgs. 101-108.