

Avances de la AECT sobre el terreno: valor añadido y soluciones a problemas

Resumen

**El presente documento ha sido elaborado por
METIS, GmbH
No representa la posición oficial del Comité de las Regiones.**

Para obtener más información sobre la Unión Europea y el Comité de las Regiones, consulte los sitios web <http://www.europa.eu> y <http://www.cor.europa.eu>, respectivamente.

Número de catálogo: QG-80-10-186-EN-C

ISBN : 978-92-824-2522-0

DOI : 10.2860/41298

© European Union, 2010

La reproducción parcial de este documento está autorizada siempre y cuando se cite explícitamente la fuente.

Impreso en Bélgica

Resumen

El objetivo de este estudio es ofrecer una visión de conjunto de la situación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), demostrar el valor añadido de la AECT tanto a nivel político como sobre el terreno y contribuir al debate sobre la revisión de la normativa y a los trabajos en curso sobre la gobernanza multinivel. La metodología empleada combina el análisis de los hechos con una encuesta entre las AECT ya creadas. El estudio ofrece información actualizada sobre la adopción de disposiciones nacionales, describe de manera pormenorizada diez estudios de caso, resume los resultados, tendencias y modelos más importantes y formula recomendaciones concretas.

La propuesta de creación de la AECT resulta del reconocimiento político de la necesidad de disponer de una estructura jurídica para la cooperación de órganos públicos y privados de diferentes Estados miembros. Esta necesidad se hacía sentir especialmente en el caso de las inversiones públicas en proyectos transfronterizos.

Avance en la adopción de normas a nivel nacional como condición favorable para la creación de nuevas AECT

El Reglamento n° 1082/2006 sobre la AECT se adoptó el 5 de julio de 2006, e imponía a los Estados miembros que aprobasen las disposiciones nacionales y regionales necesarias antes del 1 de agosto de 2007. En realidad, los procedimientos de aplicación han llevado más tiempo del previsto.

En la actualidad, 23 miembros han finalizado este proceso. Un primer grupo de países (BG, HU, UK, EL, PT, RO) aprobó la AECT en 2007. Un segundo grupo (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) lo hizo en 2008, y un tercero (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) completó el proceso en 2009. A fecha de marzo de 2010, faltaba que AT, DE y BE completaran sus respectivos procesos federales, mientras que MT todavía no había aplicado el Reglamento.

Avances sobre el terreno: creciente variedad de AECT creadas

- La **AECT Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai**, la primera AECT, creada en enero de 2008, ofrece un marco de cooperación entre entes significativamente diferentes de tres niveles administrativos de Bélgica y Francia. Su territorio constituye, de hecho, una extensa zona urbana con una población de aproximadamente dos millones de habitantes. La AECT reúne a 145 municipios, el Estado francés, una región y un departamento franceses, el Estado belga, las regiones de Flandes y Valonia, la Comunidad Valona y la Comunidad Flamenca. Utiliza como lenguas de trabajo el neerlandés y el francés, y aunque su sede oficial está en Francia, las autoridades francesas han aceptado la aplicación del Reglamento europeo como legislación preponderante. De esta manera, es posible contratar a personal con arreglo a la legislación belga. Los orígenes de esta AECT se remontan a una conferencia permanente creada en 1991 (COPIT) para la cooperación entre entes locales.
- La **AECT Ister-Granum** incluye a 51 entes locales húngaros y 38 eslovacos de la región fronteriza de Esztergom. Fundada en septiembre de 2008, fue la segunda AECT creada. Su función principal es poner en marcha programas de cooperación transfronteriza y proyectos

cofinanciados por la Unión Europea. Asimismo, desea desempeñar una función representativa para contribuir al proceso decisorio de la UE, y planea abrir su propia representación en Bruselas.

- La **AECT Galicia-Norte de Portugal** asocia a la Xunta de Galicia (España) con la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte (Portugal). La AECT se creó en octubre de 2008, sobre la base de la Comunidad de Trabajo hispano-portuguesa existente desde 1993. Esta AECT asocia a entes con un grado diferente de competencias descentralizadas. Cuenta con amplias atribuciones, y participa en la gestión y aplicación del subprograma operativo.
- La **AECT Anfictionía** se creó en diciembre de 2008 para dotar de personalidad jurídica a la cooperación entre 63 entes locales de nueve países mediterráneos iniciada en 1991. Actualmente son miembros de la AECT cuarenta y dos municipios griegos, siete chipriotas, tres italianos y uno francés. La AECT planea abrirse a nuevos miembros, incluso de países que no forman parte de la UE. Ha redactado, para sus socios, un Libro Blanco sobre cuestiones medioambientales, incluidas la sostenibilidad y la eficiencia energética.
- La **AECT Karst-Bodva**, creada en febrero de 2009, reúne a entes locales y regionales de la zona del karst de Gömör-Torna y el valle del Bódva en la frontera húngaro-eslovaca. Su antecedente fue la Euroregión de Kars, creada en 2001. Está afrontando, en su fase inicial, una serie de retos relativos a su financiación y sus relaciones con entes locales y regionales vecinos y con las administraciones nacionales. También se han constatado carencias en materia de competencias lingüísticas.
- La **AECT Duero-Douro** se creó en marzo de 2009. Esta AECT está basada en la Comunidad de Trabajo, creada en 1993, de esta zona fronteriza hispano-portuguesa. En ella participan 188 entes locales (NUTS III), dos asociaciones, un organismo autónomo y dos universidades (unos 120 000 habitantes). Esta AECT ha tenido ciertos problemas para cumplir los criterios de admisibilidad a varios proyectos europeos (Interreg excluido).
- La **AECT Flandes Occidental/Flandes-Dunkerque-Costa de Ópalo** se creó a finales de marzo de 2009. Entre sus miembros franceses se cuentan el Estado francés, la región Norte-Paso de Calais, los departamentos Norte y Paso de Calais y la Comunidad Urbana de Dunkerque. Entre sus miembros belgas se encuentran el Estado belga, la Región de Flandes y la provincia de Flandes Occidental. Esta AECT tiene sus raíces en décadas de cooperación transfronteriza a través de los programas Interreg. Se la considera un laboratorio para la gobernanza multinivel y una plataforma para impulsar los intereses de esta zona.
- En la creación de la **AECT de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo** se trataba, esencialmente, de establecer una personalidad jurídica para un proceso de cooperación y acción conjunta impulsado por dos regiones francesas (Mediodía-Pirineos y Languedoc-Rosellón) y dos comunidades autónomas españolas (Cataluña e Illes Balears). La AECT se registró en agosto de 2009 sobre la base de la euroregión creada en 2004¹ para servir a trece millones de habitantes. Sus cuatro miembros constituyentes le han dado competencias para desarrollar y aplicar

¹ En esta euroregión participaba también la Comunidad Autónoma de Aragón.

programas en diferentes sectores. La AECT pretende representar y defender sus intereses en diferentes niveles y foros.

- La **AECT Estrasburgo-Ortenau** fue creada en febrero de 2010, y ya ha empezado a contratar personal. Participan en ella la Comunidad Urbana de Estrasburgo por parte francesa y, por parte alemana, la comarca de Ortenau y las ciudades de Offenburg, Lahr, Kehl, Achern y Oberkirch. Esta AECT se caracteriza por los vínculos particularmente sólidos que unen a esta zona en lo relativo a la integración económica, la existencia de instituciones europeas en su suelo e importantes logros en materia de integración civil. Varios responsables políticos nacionales ofrecieron un respaldo político fuerte a esta iniciativa.
- La **AECT Hospital de la Cerdanya**, creada en abril de 2010, es una empresa particularmente interesante y osada. Se trata de un nuevo modelo de gobernanza para un hospital, que tendrá repercusiones inmediatas para la población de una cuenca hidrológica transfronteriza en un valle de 30 000 habitantes (17 000 en la parte española y 13 000 en la francesa). Participan en esta AECT la Generalitat de Cataluña y el Ministerio de Sanidad por parte de España, el Seguro nacional de enfermedad y la Agencia regional de hospitales de Languedoc-Rosellón por parte de Francia.
- La **AECT Gran Región**, creada en abril de 2010, constituye el primer ejemplo de AECT que ejerce el papel de autoridad de gestión de un programa transfronterizo. Su punto de partida fue la decisión de establecer un programa de cooperación transfronteriza en el que participaban cuatro Estados miembros. No fue fácil llegar a una decisión sobre el reparto de las funciones entre los países participantes, por lo que la AECT se consideró una opción interesante.

Las informaciones relativas a la creación de las **AECT ZASNET**, **ARCHIMED** y **UTTS** se recibieron cuando ya se había finalizado el manuscrito del presente estudio: la **AECT ZASNET** tiene su sede en Bragança (Portugal), cuenta con socios portugueses (asociaciones de municipios de Terra Fria do Nordeste Transmontano y Terra Quente Transmontana) y españoles (las provincias de Zamora y Salamanca y la ciudad de Zamora). El objetivo de esta AECT es impulsar las relaciones transfronterizas entre sus miembros en los ámbitos del medio ambiente, la cultura, el turismo y el desarrollo económico, llevar a cabo proyectos conjuntos, promocionar este territorio allende sus fronteras y crear sinergias para invertir las tendencias demográficas negativas de la zona. La **AECT ARCHIMED** (Archipiélago Mediterráneo) está integrada por la región de Sicilia (IT), el gobierno de Illes Balears (ES) y la Agencia de Desarrollo del distrito de Larnaka (CY). Su sede oficial está en Taormina (IT). El objetivo de esta AECT es crear un espacio de cooperación estable entre las islas mediterráneas de Italia, España y Chipre, promover sus intereses comunes ante la Unión Europea, favorecer los intercambios entre sus miembros y poner en marcha programas, proyectos y medidas de cooperación territorial. Sus actividades se enmarcan en los ámbitos del desarrollo sostenible, el desarrollo rural, la pesca, los transportes, la cultura, el turismo, la innovación, la cooperación territorial, la energía y la inmigración. La **AECT UTTS**, que integra a socios no pertenecientes a la Unión Europea, ha sido creada por entes locales de Hungría, Eslovaquia y Rumanía. Sus objetivos prioritarios son fomentar el refuerzo de la cohesión económica y social y promover objetivos de convergencia para el territorio geográfico que incluye a los participantes. Con el logro de estos objetivos principales, la AECT espera en particular promover el desarrollo de la cooperación entre las unidades territoriales y las

diversas organizaciones que operan en esta región fronteriza, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y reducir las disparidades regionales.

Tendencias comunes, cuestiones críticas y perspectivas futuras

En 2010, las AECT se encontraron ante un contexto político diferente al que imperaba cuando se concibió, desarrolló y aprobó el Reglamento sobre la AECT. Desde ahora, tras la adopción del Tratado de Lisboa, la "cohesión territorial" y la "cohesión económica y social" forman parte de los principales objetivos de la Unión, y el instrumento de la AECT está concebido específicamente para la "cooperación territorial". El periodo de programación 2007-2013 de los Fondos Estructurales ya es plenamente operativo y muestra una tendencia creciente en toda la Unión hacia los enfoques regionales en la elaboración y aplicación de los programas, con lo que abre nuevas oportunidades a las AECT. La integración de la iniciativa Interreg y la promoción de estrategias territoriales para las macrorregiones (Estrategia para la región del mar Báltico, Estrategia para la región del Danubio, etc.) también contribuyen a ampliar este campo de actuación. Por último, la Estrategia UE 2020 abordará algunas de las carencias de la Estrategia de Lisboa, detectadas especialmente en los mecanismos de aplicación, un campo en donde la AECT ofrece un potencial significativo.

Con respecto a las estrategias macrorregionales surgen nuevas posibilidades para las AECT, que aparecen como "pioneras" para respaldar el compromiso de poner en práctica políticas comunes y como "vehículo específico" para apoyar un compromiso a más largo plazo de aplicar de manera conjunta medidas concretas. El objetivo de que las instituciones y los socios guíen la puesta en práctica de las acciones prioritarias constituirá uno de los principales valores añadidos de las estrategias macrorregionales. A este respecto, la AECT -que constituye un nuevo marco de debate y un instrumento abierto a la realización de diversas tareas- podría considerarse como una de las opciones para desarrollar y fortalecer el compromiso con las nuevas tareas compartidas.

El retraso en la adopción de las disposiciones nacionales y la existencia de otros mecanismos de cooperación tienen repercusiones en los modelos territoriales y en la madurez de las iniciativas de AECT. En los casos en que los Estados miembros, por razones diversas, acumulaban retrasos en la adopción de las disposiciones previstas, esta circunstancia influyó claramente en el número de AECT creadas y en su madurez. En los casos en que las iniciativas para la creación de una AECT no han conseguido cuajar tras varios años, esto puede deberse a varias razones: el retraso en la adopción de las normativas nacionales ha sido importante, en particular, en Austria e Italia. En otros casos, el nuevo entorno político resultante de unas elecciones se tradujo en un cambio del apoyo político al proyecto. En la mayoría de los casos examinados ha intervenido también la complejidad que conlleva el proceso de estudiar y aplicar de manera eficaz el instrumento de la AECT.

Las AECT ya creadas muestran una "trayectoria de cooperación" que va evolucionando de una cooperación menos formal hacia una cooperación más formalizada e intensa. Las eurorregiones, los eurodistritos, las comunidades de trabajo y otras formas de cooperación formalizada han constituido predecesores importantes de muchas AECT.

La estructura de las AECT se caracteriza, por lo general, por el predominio, como miembros, de varias regiones o un número importante de socios locales, mientras que los socios nacionales siguen siendo pocos. Las estructuras multinivel son más la excepción que la regla: la mayoría de las AECT vincula a socios de un mismo nivel administrativo.

Mientras que varias AECT han previsto un papel reforzado de los órganos representativos, algunas incluso han asumido un enfoque más participativo: han creado mecanismos que permiten una mayor implicación de la sociedad civil (p. ej. el Parlamento civil en Ister Granum o la Conferencia de alcaldes de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai). La toma de decisiones entre socios de una AECT se ha convertido en un ejercicio de control y equilibrio en torno a cuestiones como las relativas al personal, la sede o las lenguas de trabajo.

La mayor parte de las AECT creadas todavía no ha contratado a su propio personal, aunque en la mayoría de los casos está previsto para el futuro próximo, en función del presupuesto de cada AECT y de las diferentes legislaciones laborales nacionales. Aunque todas las AECT han elaborado presupuestos anuales, tal como lo exige el artículo 11 del Reglamento nº 1082/2006, los presupuestos plurianuales siguen siendo una excepción. No obstante, son importantes para garantizar el personal de una AECT. Además, varias AECT han creado un presupuesto específico para publicidad.

*

* *

Recomendaciones para una revisión del Reglamento n° 1082/2006

a) Pertenencia

- Fomentar la participación de terceros países en la AECT, asentándola en los artículos 1 y 3 (Naturaleza y Composición) y asociándola a los Reglamentos IPA (Instrumento de Preadhesión) e IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación).
- Explorar la posibilidad de autorizar la participación de organizaciones privadas (artículo 3 del Reglamento n° 1082/2006) bajo ciertas condiciones.

b) Papel de los Estados miembros

- Aumentar el uso y los márgenes de acción de la actual AECT por lo que se refiere a la Ley aplicable (art. 2), mediante comentarios ejemplificados sobre las implicaciones de la jerarquía jurídica establecida en el artículo 1 del Reglamento.
- Subrayar la importancia de que se respete el plazo de tres meses indicado en el Reglamento (art. 4) para adoptar una decisión sobre la aprobación de una AECT.
- Proporcionar formación y asistencia técnica a las autoridades competentes.
- Examinar la posibilidad de mejorar la armonización del Reglamento sobre la AECT para que la AECT tenga un estatuto público en todos los Estados miembros.
- Evitar un régimen de doble control de los fondos públicos (art. 6) asesorando de manera adecuada a las autoridades competentes.

c) Tareas y misiones

- Evitar una interpretación limitada o equívoca de las "funciones" de una AECT reformulando el apartado 3 del artículo 7.
- Respaldar la inclusión del "desarrollo rural" como posible función de una AECT con una formulación más flexible del apartado 3 del artículo 7.
- Especificar que las AECT son *de iure* candidatas a participar en todos los programas financiados por la UE, sin necesidad de socios adicionales.
- Ofrecer más orientación sobre el apartado 4 del artículo 7 por lo que se refiere a la exclusión de "las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior".

d) Régimen jurídico

- Trazar una línea clara entre el contenido de los convenios y el de los estatutos revisando los artículos 8 (Convenio) y 9 (Estatutos) o examinando la posibilidad de suprimir uno de los dos.
- Facilitar la contratación de personal examinando la posibilidad de crear un régimen jurídico profesional que sea independiente de las normativas nacionales.
- Ofrecer más orientación sobre la creación de una AECT en lo que respecta al artículo 10 (Organización), con el objetivo de fomentar los principios de proporcionalidad y democracia participativa.

- Explicar más en detalle o revisar el apartado 3 del artículo 10 sobre la responsabilidad de la AECT, "incluso cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT".
- Ofrecer más orientación sobre la creación de una AECT en lo que respecta al artículo 11 (Presupuesto) y sus implicaciones para la contratación de personal.
- Ofrecer más orientación sobre el artículo 13 (Interés público) a fin de explicar las interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.